

**Regularizador Social:  
Alternativa privada de regularização de ocupações informais**

Andre Luis Cavalcanti de Albuquerque

© 2013 Lincoln Institute of Land Policy

**Documento de Trabalho  
Lincoln Institute of Land Policy**

Os resultados e conclusões deste artigo refletem a opinião dos autores e não foram submetidos a uma revisão detalhada por parte dos funcionários do Lincoln Institute of Land Policy.

Todas as perguntas e solicitações de licença para reproduzir este documento devem ser dirigidas ao Lincoln Institute: [help@lincolninst.edu](mailto:help@lincolninst.edu)

**Lincoln Institute Product Code: WP14AC1PO**

## **Resumo**

A Terra Nova é uma empresa social do Brasil especializada em mediar conflitos de terra para a regularização fundiária de áreas urbanas particulares ocupadas irregularmente. Tem como missão pacificar e melhorar a qualidade de vida de comunidades que vivem em assentamentos precários no Brasil e no mundo, através da Regularização Fundiária Sustentável.

A descrição da experiência da TERRA NOVA, que para alguns estados brasileiros foi regulamentada como Regularizador Social, não tem a intenção de ser um trabalho acadêmico, mas sim a sistematização de uma alternativa do setor “dois e meio” na direção de uma forma de solução do conflito pela ocupação da terra, um dos pilares do desenvolvimento da economia e da sociedade.

O modelo, objeto desse documento, pressupõe a busca do entendimento dos mecanismos que impulsionam e dão dinamismo à ocupação irregular e à própria informalidade, origem e contexto em que se desenham e se reproduzem, os entraves e as facetas que as compõem, para que a partir delas e com elas se busque as soluções. Assim, a metodologia criada pelo Regularizador Social TERRA NOVA é pensada e trabalhada na perspectiva da transformação social da realidade em que atua.

Um trabalho que se recria a cada dia, se adaptando à realidade das pessoas nele envolvidas, numa constante e saudável construção dialética, na forma de tratar um problema que tem sido de difícil solução para os governos e pode se tornar uma contribuição significativa para um mundo de paz, na medida em que se amplie para outras cidades e estados no Brasil e países com a mesma problemática.

## **Sobre o autor**

**André Luis Cavalcanti de Albuquerque**, advogado especialista em regularização fundiária, gestão urbana e ambiental, empresário – diretor-presidente fundador da Terra Nova Regularizações Fundiárias, Consultor do Banco Mundial, Coordenador do Centro de Educação Planetária da Terra. Contacto: [andre.albuquerque@grupoterranova.com.br](mailto:andre.albuquerque@grupoterranova.com.br).

## Índice

<b>Descrição do instrumento: O Regularizador Social .....</b>	<b>1</b>
Antecedentes - Breve histórico .....	1
Descrição do Instrumento .....	3
Conceitos e Pressupostos: .....	4
Contexto em que se dá a implementação .....	7
Componentes.....	7
Aspectos Financeiros .....	13
Sustentabilidade .....	15
Parcerias .....	17
<b>Caso: Regularização Fundiária e o Reordenamento Territorial da Vila Marinho – Paranaguá – PR.....</b>	<b>17</b>
Vila Marinho.....	18
O acordo judicial.....	18
O termo de cooperação .....	19
A câmara técnica.....	19
O projeto urbanístico.....	20
O reordenamento.....	20
Maiores dificuldades .....	22
Pontos positivos .....	22
<b>Avaliação (prós e contras).....</b>	<b>23</b>
Aspectos Inovadores .....	24
<b>Perspectiva de replicação na América Latina .....</b>	<b>26</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>29</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>30</b>
Exemplos.....	30
Lei do Mato Grosso .....	32
PL Regularizador Social do Paraná .....	33

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 Áreas de atuação da Terra Nova em diferentes fases.....	23
Tabela 2 Prêmios.....	28

## **Índice de Imagens**

Imagem 1 – Jardim União. Curitiba, Paraná, Brasil .....	11
Imagem 2 Terra Nova no Brasil.....	13
Imagem 3 Projeto Urbanístico da Vila Marinho (Jardim Iguaçu II) e Jardim Iguaçu I.....	20
Imagem 4 Vila Marinho – Dia do Mutirão .....	21
Imagem 5 Projeto Urbanístico de Primeiro de Maio – São Paulo - SP (exemplo).....	30
Imagem 6 Fotos das áreas .....	31

## **Índice de Gráficos**

Gráfico 1: Situação dos “Ativos-mortos” na América Latina .....	5
Gráfico 2: Fluxo dos Procedimentos.....	12
Gráfico 3: Fluxo Fluxo financeiro atual.....	14

## **Regularizador Social: Alternativa privada de regularização de ocupações informais**

### **Descrição do instrumento: O Regularizador Social**

#### **Antecedentes - Breve histórico**

O processo de urbanização mundial gerou um crescimento desordenado, informal e inadequado. 85% da população brasileira vivem nas cidades, destes, um grande contingente pobre ocupa irregularmente uma parcela de seus territórios - áreas públicas e particulares, sem infraestrutura urbana e social, gerando degradação ambiental.

Esse tipo de ocupação tornou-se um procedimento comum para compensar o déficit habitacional em muitos países, sobretudo na América Latina, gerando conflitos pela terra, familiares, culturais, ambientais, pessoais, entre poderes e instâncias governamentais, criando demandas por serviços urbanos e sociais, evidenciando problemas estruturais que vão além da questão da moradia.

A ONU estima que exista um bilhão de pessoas vivendo em favelas no mundo<sup>1</sup>.

A irregularidade fundiária está presente em todos os países em desenvolvimento. O Instituto de Liberdade e Democracia – ILD<sup>2</sup> calcula que 85% dos parcelamentos urbanos destas nações são informais.

No Brasil a intensa urbanização ocorrida nas últimas décadas não foi acompanhada por políticas públicas compatíveis com a demanda. A produção de moradias populares foi insuficiente frente às necessidades da população pobre, que passou a ocupar áreas não edificáveis, inclusive de risco e preservação ambiental.

Dados do Censo 2000 (IBGE) estimava a existência de 12,4 milhões de pessoas vivendo em 3,2 milhões de moradias precárias no Brasil<sup>3</sup>. Os primeiros resultados do CENSO 2010 (IBGE) apresentam 11.425.644 pessoas residentes em 6.329 aglomerados subnormais com 3.224.529 domicílios. Um nº subestimado, tendo em vista a metodologia adotada que levantou aglomerados a partir de 51 domicílios. Uma conceituação de assentamentos precários que não abrange toda a irregularidade fundiária. Em uma década, apesar das ações de regularização, houve um crescimento dos assentamentos irregulares. No Paraná, por exemplo, uma pesquisa realizada em

---

<sup>1</sup> O estado das Favelas no mundo 2.006-2.007 relatório elaborado pelo Programa Habitat da ONU.

<sup>2</sup> Instituto presidido por Hernando de Soto com sede em Lima – Peru.

<sup>3</sup> Reavaliação do Censo de 2.000 (IBGE) realizado pelo CEM – Centro de Estudos da Metrópole, do CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, por encomenda do Ministério das Cidades.

374 dos seus 399 municípios, levantou 204.635 domicílios em assentamentos precários<sup>4</sup>, contra os 61.807 apresentados pelo CENSO 2010 para o mesmo estado.

Historicamente o Poder Público não tem conseguido resolver o problema da irregularidade urbana na proporção que ele exige, sobretudo em áreas particulares ocupadas por população de baixa renda. A descontinuidade das ações governamentais, os conflitantes interesses políticos e o volume de recursos necessários para a desapropriação destes imóveis limitam a ação do Estado no âmbito local, regional e nacional.

A irregularidade fundiária e urbanística no Brasil passou a ser reconhecida de maneira formal pelo Governo Federal a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003 que começou a tratar a questão da cidade informal com alterações na legislação, criação de programas e investimentos para a regularização fundiária, dentro do que se chamou de “política curativa” e por outro lado passou a encarar a questão da moradia de forma mais efetiva como parte de uma política urbana.

Os principais mecanismos que marcaram essa nova fase se deu através da criação do Ministério das Cidades, do novo SNH – Sistema Nacional de Habitação (Lei Federal nº 10.683/2003), do Conselho e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, o PLANHAB – Plano Nacional de Habitação e outros mecanismos como a exigência para captação de recursos pelos Estados e Municípios a criação dos seus Conselhos e Fundos, assim como a elaboração de seus Planos Habitacionais de Interesse Social.

O Estatuto das Cidades – Lei Federal nº 10.257/2001, que estabeleceu diretrizes gerais da política urbana, conseguiu regulamentar grande parte das reformas urbanas que a sociedade vinha discutindo desde o BNH – Banco Nacional da Habitação<sup>5</sup> e o novo SNH/Ministério das Cidades passou a incentivar seu entendimento e aplicação.

Com esses mecanismos e investimentos do OGU – Orçamento Geral da União há um vislumbre de que o poder público voltava-se para a questão, com a preocupação de inserir a política habitacional no planejamento urbano e rural nos três níveis – federal, estadual e municipal.

Portanto é bastante recente e insuficiente frente ao volume de assentamentos precários que se formaram com a urbanização intensa ocorrida no país principalmente nas décadas de 70/80.

O Programa MCMV – Minha Casa Minha Vida em 2009, vem na “contramão” desse processo e do que havia sido estabelecido no PLANHAB – Plano Nacional de Habitação. Um grande volume de recursos públicos é destinado a esse programa e os investimentos em habitação passam a ser tratados como uma política econômica. As diretrizes urbanas e habitacionais estabelecidas no PLANAHAB são ignoradas e “recria-se” os grandes e massificados Conjuntos Habitacionais, a construção civil passa a ser um mecanismo utilizado para reaquecer a economia, face a crise internacional, como na década de 60 com a Ditadura Militar. Um retrocesso para a

---

<sup>4</sup> Pesquisa de Necessidades Habitacionais 2010. COHAPAR/IPARDES. Foram levantadas 04 categorias: Favelas, Loteamentos Irregulares/Clandestinos, Cortiços e Conjuntos Habitacionais degradados.

<sup>5</sup> Criado em 1964, era o órgão central do SFH – Sistema Financeiro da Habitação. Extinto em maio de 1986.

construção das cidades brasileiras e o foco da regularização volta-se para a produção massiva de casas populares.

Atualmente o processo de ocupações irregulares tem dado indícios que se estabilizou, até porque há uma produção significativa de habitações através do MCMV, porém, o passivo gerado exigirá um esforço não só do poder público como de outros setores para que possa ser enfrentado em proporção similar à sua instalação.

Assim o Regularizador Social pode se transformar num importante mecanismo para o equacionamento da questão. Neste sentido, a experiência da TERRA NOVA e toda metodologia por ela desenvolvida pode contribuir para a regulamentação do “Regularizador Social” a nível nacional.

### **Descrição do Instrumento**

A TERRA NOVA Regularizações Fundiárias iniciou suas atividades em 2001, antes da criação do SNH e do Ministério das Cidades. Uma empresa social enquadrada no chamado setor “dois e meio” da economia mundial<sup>6</sup>, tem atuado como Regularizador Social com uma metodologia diferenciada do modelo tradicional de Regularização Fundiária Sustentável praticado pelo poder público (desapropriação), descrita a seguir.

O conceito de sustentabilidade adotado envolve fatores e agentes criando uma base de transformação econômica na vida das pessoas, na medida em que proporciona condições para que “ativos mortos” possam se tornar capital, através do acesso à propriedade, promovendo desenvolvimento econômico<sup>7</sup>; da conscientização e recuperação ambiental e urbana, contribuindo para a melhoria do ecossistema e da qualidade de vida das cidades; da organização consciente da população, assim como seu real empoderamento, alterando as relações e mobilidade sociais, sem a tutela do poder público.

O modelo de intervenção para a regularização fundiária urbana tem como base a mediação entre proprietários e ocupantes, respaldado pelo Código Civil Brasileiro, através de Acordos Judiciais nas ações de Reintegração de Posse que pesam sobre as áreas ocupadas irregularmente, resolvendo, de forma pacífica, conflitos relacionados à posse da terra.

O proprietário é indenizado pelo imóvel que foi irregularmente ocupado, o poder público não precisa desapropriar a área e passa a arrecadar impostos regularizando os serviços públicos.

Os moradores pagam a indenização em parcelas mensais de acordo com a renda familiar. Após a aprovação do parcelamento da área cada família recebe o título de propriedade do lote que ocupa.

---

<sup>6</sup> Termo inspirado no modelo de negócio criado pelo Premio Nobel da Paz Mohamed Yunus do Grameen Bank. Setor composto pelas empresas sociais que ajudam a reduzir a pobreza no mundo.

<sup>7</sup> Soto, Hernando de, in “Mistério do Capital”, Rio de Janeiro: Record, 2.001.



A recuperação das áreas degradadas, o reordenamento, urbanização, implantação de infraestrutura e regularização das áreas irregulares e desordenadas, permitem que a população de baixa renda, por seus próprios meios, tenha acesso ao título de propriedade do lote onde vive, portanto à cidade. Dessa forma a iniciativa privada e a sociedade civil organizada passam a atuar em um espaço tradicionalmente direcionado ao setor público, redefinindo, naturalmente, o papel do estado no processo.

Com o desenvolvimento do trabalho da TERRA NOVA e a necessidade de se estabelecer uma parceria formal com o Poder Público, foi criada a figura do Regularizador Social, já estabelecida em Lei no Mato Grosso, prevista no PDOT – Plano de Desenvolvimento e Ordenamento Territorial do Distrito Federal e no PEHIS-PR – Plano de Habitação de Interesse Social do Paraná.

### Conceitos e Pressupostos:

Para compreender a metodologia adotada é necessário conceituar e definir o papel de alguns agentes do processo:

*Regularizador Social*<sup>8</sup> (*Instituição Regularizadora*): Empresa Privada que tem a finalidade específica de regularizar assentamentos informais urbanos principalmente em áreas particulares, podendo atuar em áreas públicas, instituído e autorizado pelo Poder Judiciário nos respectivos processos judiciais, como Instituição Regularizadora responsável por conduzir as ações regularizatórias, sendo responsável por organizar, mediar, administrar e executar todas as atividades necessárias à regularização e urbanização das áreas, até a transferência de todos os lotes a seus ocupantes que cumpram suas obrigações contratuais. A remuneração dos serviços é feita através de um percentual do montante arrecadado das indenizações aos proprietários.

*Ocupante (ativo)*: é o grande promotor da legalização, da urbanização e da transformação do espaço que habita, não só do lote que ocupa como “todo o entorno”. Implica em comunidade organizada buscando meios para a regularização da área, tanto nos aspectos técnicos como econômicos e ambientais. Todos os ocupantes, dentro de suas possibilidades financeiras, criteriosamente avaliadas por uma Câmara Técnica,<sup>9</sup> participam financeiramente para promover a regularização da ocupação que deram causa ou assumiram o risco ao ocupá-la. As famílias que não podem pagar são asseguradas formalmente em condições especiais.

*Poder Executivo (facilitador)*: as Instituições do Poder Público devem ter a função de agentes facilitadores dos processos administrativos regularizadores, sobretudo no que se refere à aprovação dos projetos urbanísticos, acompanhando e cooperando no que cabe a ele, com as ações da comunidade e do Regularizador Social. A ingerência deve ser mínima para que o processo flua e se assegure a continuidade e independência dos trabalhos, possibilitando ao máximo que o setor privado e a sociedade encontrem, “por si”, os mecanismos necessários para a resolução dos conflitos e execução dos projetos.

---

<sup>8</sup> Ver Projeto de Lei do Regularizador Social em anexo.

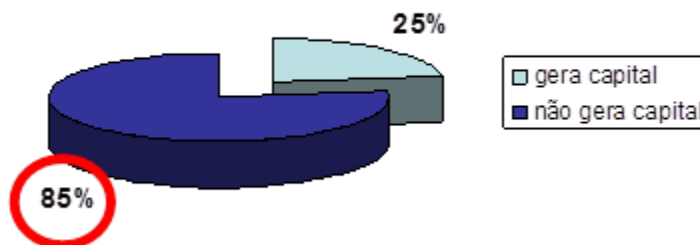
<sup>9</sup> As Câmaras Técnicas são compostas por 01 representante de cada uma das instituições/setores envolvidos: comunidade, associação de moradores, município, estado, Regularizador Social.

*Poder Judiciário (garantidor)*: baseado na garantia dada pelo Poder Judiciário por meio da homologação de Acordos e/ou decisões judiciais, o ocupante, ao término do pagamento da indenização ao proprietário, tem a propriedade do respectivo lote; e o proprietário tem o direito à indenização pela ocupação irregular de sua terra.

Outro pressuposto importante a ser considerado no processo de regularização é o de que ele cria as condições para a transformação de “ativos mortos” em capital. Hernando De Soto demonstrou em seu livro “Mistérios do Capital”, já citado, que existe US\$ 9,3 trilhões de ativos mortos concentrados na população pobre do mundo<sup>10</sup>, quarenta e seis vezes mais que todos os empréstimos do Banco Mundial destinados a apoiar o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo nos últimos 30 anos.

Mesmo que não se tenha mecanismo científico de avaliação deste pressuposto e a da polêmica que existe em torno das afirmações de Hernando De Soto, a TERRA NOVA persegue o propósito de que a regularização fundiária que pratica, cria as condições para a transformação de “ativo-mortos” em capital, sendo, portanto, um grande mecanismo propulsor de desenvolvimento, sem perder de vista os marcos do capitalismo em sua fase atual. Além disso, este modelo significa a descoberta de uma grande oportunidade de negócios na base da pirâmide social que não potencializa o consumo de bens, apenas disponibiliza serviços que melhoram a qualidade de vida destas populações.

**Gráfico 1: Situação dos “Ativos-mortos” na América Latina**



Fonte: Soto, Hernando de, in “Mistérios do Capital”, Rio de Janeiro: Record, 2.001.

O modelo de Regularização Fundiária Sustentável desenvolvido pelo Regularizador Social TERRA NOVA mantém as famílias na área, respeitando o desenho da ocupação instalada, adequando as situações necessárias para a urbanização, prevendo a implantação de infraestrutura – água, energia, arruamento, saneamento básico. As áreas de preservação ambiental permanente são respeitadas, pois todos os projetos preveem a relocação das famílias habitantes dos locais impróprios para a moradia.

---

<sup>10</sup> A População pobre no mundo é estimada em 4 bilhões de pessoas, segundo Hart, Stuart in “O Capitalismo na encruzilhada”, 2.006.

São áreas que em geral estão consolidadas, pois, foram ocupadas irregularmente há mais de 15 anos, cujas habitações são na maioria precárias, mas que melhoram no processo de regularização e com a implantação da infraestrutura. Famílias, de composição média de 05 pessoas, com baixa escolaridade e renda média em torno de US\$ 300,00. Nas grandes cidades como São Paulo e DF há uma diversificação maior de rendas e ocupações.

A dissolução do conflito se concretiza através de um Acordo Judicial entre Proprietários e Moradores, que estabelece o pagamento de parcelas mensais, num determinado prazo, que permite indenizar os proprietários e regularizar a área.

A implantação da infraestrutura é progressiva, numa composição entre a capacidade do poder público e as necessidades da comunidade de cada área. Como é um projeto integrado ao planejamento urbano da cidade, recebe um tratamento adequado, na escala e prioridade do Município.

As famílias que ocupam faixas não edificáveis (risco, preservação ambiental, ruas, etc.), impróprias para ocupação humana, são reassentadas no entorno.

Os Municípios passam a receber impostos de áreas que estavam excluídas da cidade formal, a tratá-las como um bairro normal e a regularização segue até o registro no Cartório de Registro de Imóveis com a transmissão da propriedade aos ocupantes que se tornam “proprietários” de cada lote.

#### *Objetivos:*

- Melhorar a qualidade de vida da população através da transformação de áreas desordenadas, degradadas, ocupadas irregularmente, em bairros regulares inseridos na cidade formal, recuperados urbanística e sócio-ambientalmente.
- Construir um modelo de resolução de conflitos, resgate da dignidade e autoestima da população, onde a comunidade é a principal protagonista do processo, sem a ingerência de políticas paternalistas.
- Integrar ações de urbanização, melhoria dos padrões de habitabilidade e regularização a outras áreas e instâncias públicas, privadas e da sociedade, tais como saúde, educação, meio ambiente, emprego e renda.
- Promover a organização e a participação comunitária através da discussão e negociação democrática.
- Transferir a propriedade/titularidade dos lotes para as famílias, principalmente em nome das mulheres, a fim de garantir a permanência das famílias na moradia.
- Recuperar o meio ambiente, através da revitalização das áreas de preservação permanente, manejo do lixo e educação ambiental, com o envolvimento direto da comunidade.

- Criar condições para transformar “ativos mortos” em capital<sup>11</sup>.
- Estes objetivos são construídos por todos os envolvidos com um desenho específico em cada área.

### **Contexto em que se dá a implementação**

O início do processo é motivado por um ou mais dos diferentes agentes envolvidos - o proprietário, que não conseguiu a desocupação da área e quer ser indenizado pela invasão de sua propriedade; os ocupantes, que nem sempre são os invasores originais, querem o acesso legal à propriedade; o Município que precisa resolver um problema da sua cidade, com isso recolher impostos e tirar a pressão de sua administração; o Estado que também é cobrado e não tem recursos suficientes para desapropriar todas as áreas de ocupação irregular, veem no Regularizador Social uma alternativa de solução do problema.

Cada área tem um histórico e uma motivação diferente para o início do processo regularizatório. A partir da manifestação de uma das partes, inicia-se o mapeamento da(s) área(s) seguido do Estudo de Viabilidade, onde são levantados e analisados dados, documentos, elementos da visita de campo, para verificação das condições básicas indicativas da viabilidade técnico-legal para regularização da área.

### **Componentes**

O processo de Regularização se constrói através de alguns componentes em diferentes etapas que se desenvolvem de forma integrada e não necessariamente nesta ordem.

#### *1 – Prospecção.*

Mapeamento dos parcelamentos urbanos informais no município, quando há demanda do Poder Público, ou somente da(s) área(s) de intervenção a ser prospectada – levantamento de possibilidades.

#### *2 - Estudo de Viabilidade/Diagnóstico (de cada área)*

- Visita Técnica em campo - levantamento de informações e registro fotográfico para conhecimento inicial da realidade, necessidade de urbanização, identificação de lideranças, etc.;
- Levantamento e análise documental cartorial – registros, matrículas, histórico dominial, etc.;

---

<sup>11</sup> Soto, Hernando de, in “Mistérios do Capital”, Rio de Janeiro: Record, 2.001.

- Análise e parecer dos levantamentos existentes e identificação dos que precisam ser feitos (plantas, topografia, estudos geológicos, georeferenciamento, fotos aéreas, cadastro socioeconômico, etc.)
- Discussão e planejamento das ações junto com os parceiros - complementação do Estudo de Viabilidade, definição do melhor instrumento regularizatório;
- Levantamento do valor do m<sup>2</sup> do terreno e capacidade de pagamento das famílias.

Estes estudos geram os Pareceres: Urbanístico, Financeiro, Social e Jurídico. Se favoráveis, a área passa a ser regularizada através do Acordo Judicial que definirá as demais etapas.

### *3 – Acordo Judicial.*

Para viabilizar a mediação entre os interesses dos proprietários e os dos moradores o Regularizador Social TERRA NOVA organiza as comunidades, discute o processo demonstrando as vantagens de adquirir a propriedade dos lotes onde vivem. Fruto deste entendimento entre as partes é feito o Acordo Judicial homologado pelo Poder Judiciário que estabelece todos os critérios de preço, prazo e condições em que cada morador, individualmente, aderirá ao Instrumento Indenizatório chamado Contrato de Adesão à Regularização Fundiária.

O Acordo Judicial é feito com base no Artigo 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil Brasileiro:

“O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 4º. O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevantes.

§ 5º. No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores”.

A regularização fundiária feita através deste tipo de Acordo Judicial tem demonstrado que todos os envolvidos são beneficiados de alguma maneira.

Os proprietários que não deram causa às ocupações recebem uma indenização mensal durante cinco a dez anos, (dependendo do valor do metro quadrado estipulado para a área). Aqueles que a induziram têm a oportunidade de mitigar ou reverter os impactos causados pelos parcelamentos irregulares regularizando-os ao final do processo.

Os moradores que podem permanecer na área (aqueles que não habitam áreas de risco, ruas ou de preservação permanente), têm o direito de pagar prestações mensais compatíveis com a renda

familiar e estão garantidos pelo Poder Judiciário que, mediante a quitação do valor ajustado através do acordo, terão a propriedade do lote. Os que necessitam de relocação são indenizados pelo próprio projeto.

O Poder Executivo que regulariza os assentamentos informais, integrando-os à cidade formal, cobrando impostos, melhorando a infraestrutura e os serviços urbanos.

O Poder Judiciário resolve pendências judiciais que pareçam “insolúveis”.

#### *4 - Plano Urbanístico.*

Plano Urbanístico respeita o desenho da ocupação, acomodando as situações necessárias ao reordenamento, tais como: abertura e alargamento de ruas, áreas para equipamentos públicos, comunitários e de lazer, de preservação ambiental ou risco. Abrange os seguintes aspectos e etapas:

- Levantamento topográfico da área (perímetro, planialtimétrico).
- Cadastramento das Construções existentes.
- Levantamento Geológico e geotécnico.
- Análise e conciliação dos perímetros com base nos títulos de propriedade e situação real levantada.
- Elaboração do Projeto Urbanístico. Elaboração das plantas de arruamento e loteamento, com identificação dos lotes, quadras, sistema viário, áreas verdes e institucionais;
- Delimitação das áreas impróprias para ocupação humana e previsão de reassentamento/remanejamento;
- Elaboração do quadro de áreas do loteamento, indicando a dimensão dos lotes, sistema viário, áreas verdes e institucionais, compreendendo o cálculo e a confecção de pranchas;
- Discussão do Projeto com os órgãos envolvidos.
- Ajustes no Projeto.
- Processo de aprovação junto ao Município e Órgãos Ambientais.
- Registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis – encaminhamento e acompanhamento.

O projeto, depois de aprovado nos órgãos competentes – Prefeitura Municipal, Órgão Ambiental, Estadual (Região Metropolitana), etc., é registrado como um loteamento regular no Cartório de

Registro de Imóveis. Para tanto a empresa apresenta plantas, quadro de áreas, memorial descritivo e demais documentos junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Com base no Projeto, discutido com todos os envolvidos e aprovado pelos órgãos competentes, são realizadas as ações de urbanização, implantação de infraestrutura e remanejamento/reassentamento das famílias e recuperação ambiental.

#### *5 – Aspectos Ambientais.*

- A maioria das áreas teve uma ocupação desordenada e ambientalmente frágil, com suas áreas de preservação ocupadas e degradadas. O projeto ambiental é interligado com os demais, e as ações previstas abrangem (no mínimo) os aspectos a seguir.
- Análise da Legislação Federal, Estadual e Municipal aplicável e caracterização de recursos bióticos e abióticos.
- Estudos Ambientais necessários para aprovação dos projetos considerando faixas de preservação e risco, cadastramento das habitações sujeitas ao plano de relocação, esgoto, lixo, água, vegetação, rios, etc.;
- Revitalização da área de preservação permanente, educação ambiental e reciclagem do lixo, conforme projeto(s) específico(s) construído(s) com a comunidade e instituições ambientais.
- Discussão e planejamento das ações com os parceiros.
- Projeto Final - Implantação.

#### *6 – Trabalho Sócio Ambiental.*

O Trabalho Sócio Ambiental permeia todo o processo, desde a prospecção da área. É integrado aos projetos urbanístico, ambiental, de infra, ao Plano de Relocação/Reassentamento, ao Acordo Judicial e demais ações da Regularização.

Os pontos abaixo colocados resumem outras etapas que podem ser alteradas ou ampliadas conforme a realidade de cada comunidade:

- Identificação e contato com as Lideranças locais.
- Divulgação e discussão do Projeto de Regularização com a comunidade e parceiros.
- Cadastro censitário e diagnóstico socioeconômico das famílias, caracterização e análise do perfil da população.
- Organização da população: associação de moradores, grupos de interesse específicos ou outros formatos associativos.

- Visitas domiciliares, seminários e oficinas.
- Identificação e capacitação dos Agentes Comunitários, que são o braço permanente do Regularizador Social TERRA NOVA na Comunidade na identificação de suas necessidades, no auxílio ao trabalho sócio ambiental e na cobrança das parcelas da indenização ao proprietário.
- Instituição da *Câmara Técnica*: instância colegiada formada por representantes de cada uma das instituições: Poder Público, Regularizador Social, Associação de Moradores e representante dos moradores especialmente escolhido pela comunidade para esta função. Esta composição muda de acordo com a situação e realidade de cada lugar, podendo incluir o Ministério Público e outras instituições. Neste âmbito são definidos os critérios para resolução de conflitos, problemas e imprevistos surgidos durante o processo de implantação do Plano como um todo.
- Organização, negociação e projeto de reassentamento das famílias que vivem em áreas impróprias para lotes/moradias dentro da própria área, no seu entorno.

### **Imagem 1 – Jardim União. Curitiba, Paraná, Brasil**



Fonte: Terra Nova Regularizações Fundiárias

Metodologicamente, são consideradas 04 fases/etapas básicas do trabalho social: Sensibilização, Sinergia, Fortalecimento da Comunidade com Formação de Líderes/Grupos e Desenvolvimento Comunitário.

O trabalho Socioambiental está calcado em 03 aspectos principais que se integram entre si - Conscientização e Organização da comunidade, Geração de Trabalho e Renda, Educação Ambiental.

7 – *Termos de Ajustamento de Conduta - TAC*: são Instrumentos que visam dar amparo legal ao processo, formalizam os direitos e obrigações entre as instituições envolvidas na regularização da área, proprietários, ocupantes, Regularizador Social, Ministério Público. Estabelecem

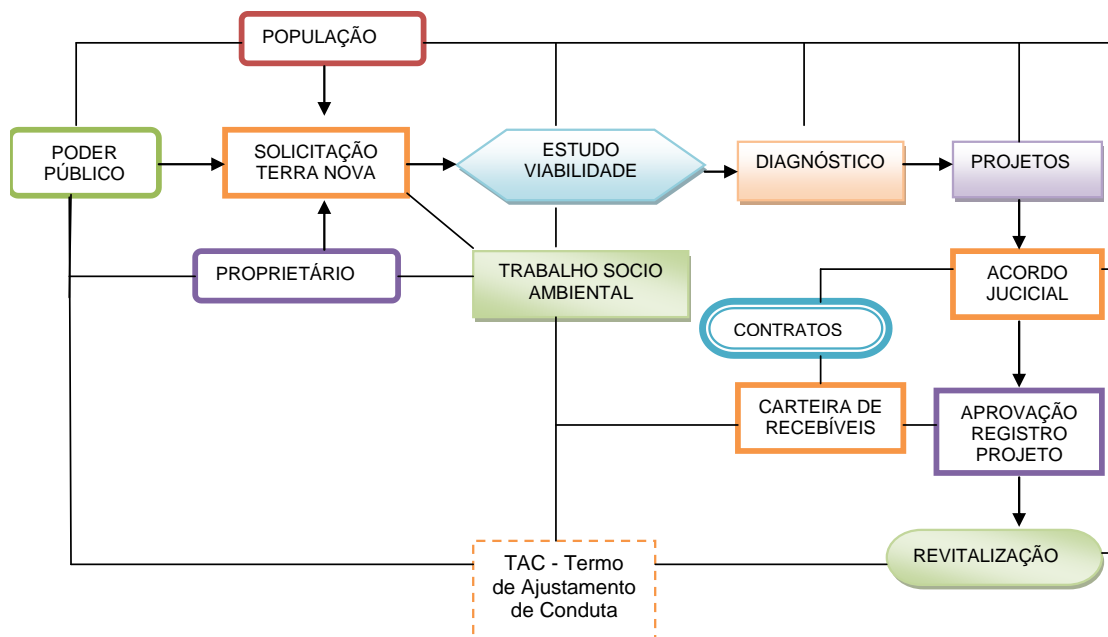


condições e medidas compensatórias que possibilitam a intervenção imediata nas áreas antes da aprovação final do projeto.

#### 8 - Administração e Gerenciamento:

- Sistema de Informações: Projeto, Implantação, Manutenção.
- Posto de Atendimento em cada área para operacionalização das ações regularizatórias e esclarecimento da comunidade.
- Formalização dos contratos individuais.
- Registros Cartoriais
- Administração da Carteira de Cobrança/Imobiliária.

**Gráfico 2: Fluxo dos Procedimentos**



Fonte: Terra Nova Regularizações Fundiárias

Atualmente a TERRA NOVA está atuando no Paraná, Rondônia e São Paulo em 23 áreas – 2,5 milhões de m<sup>2</sup>, envolvendo 07 municípios, 13.311 famílias (em diferentes fases do processo) com possibilidades de atuar no Mato Grosso. Isso significa uma população em torno de 40.000 habitantes.

## Imagem 2 Terra Nova no Brasil



Fonte: Terra Nova Regularizações Fundiárias

### Aspectos Financeiros

Os custos iniciais dos primeiros projetos foram suportados pelos sócios e colaboradores da Empresa TERRA NOVA que acreditaram na sustentabilidade dos mesmos.

O valor da indenização, estabelecido no Acordo Judicial é pago pelos moradores aos proprietários das áreas em parcelas mensais e consecutivas que variam de 5 a 10 anos conforme a capacidade de pagamento das famílias.

O cálculo do valor da área é feito com base na área líquida, ou seja, são calculadas as áreas de recuo das prováveis faixas de drenagem pluvial, áreas de preservação/risco (barragem, por exemplo) e arruamento conforme determina a legislação, e diminuídas do tamanho da área, base para o cálculo do valor do m<sup>2</sup> e total a ser negociado e proposto no Acordo.

Atualmente o valor médio dos lotes gira em torno de R\$ 12.000,00, sendo que R\$ 6.000,00 fica com proprietário e R\$ 6.000,00 cabe à regularização. Sendo que a TERRA NOVA tem um lucro operacional de 20% do valor da regularização.

A previsão dos custos/investimentos é feita por área, considerando o tamanho e o n° de famílias/lotes. Sendo que o quadro é composto pelos seguintes grandes itens: Quantidade de Atendentes, Montagem do Posto de Atendimento – PA, Custos mensais do PA, Cadastramento Simplificado, Uniformes, Comunicação e material gráfico, Projetos: Urbanístico, Ambiental, Infraestrutura, Trabalho Sócio Ambiental, Reuniões de diálogo, Custos cartoriais e custos diversos.

O Quadro de Composição de Custos prevê todos os custos unitários e totais, diretos e indiretos mais os impostos incidentes, no tempo previsto para todo processo de regularização, que varia conforme a área e local. Portanto, cada área tem um planejamento financeiro e um cronograma físico-financeiro próprio.

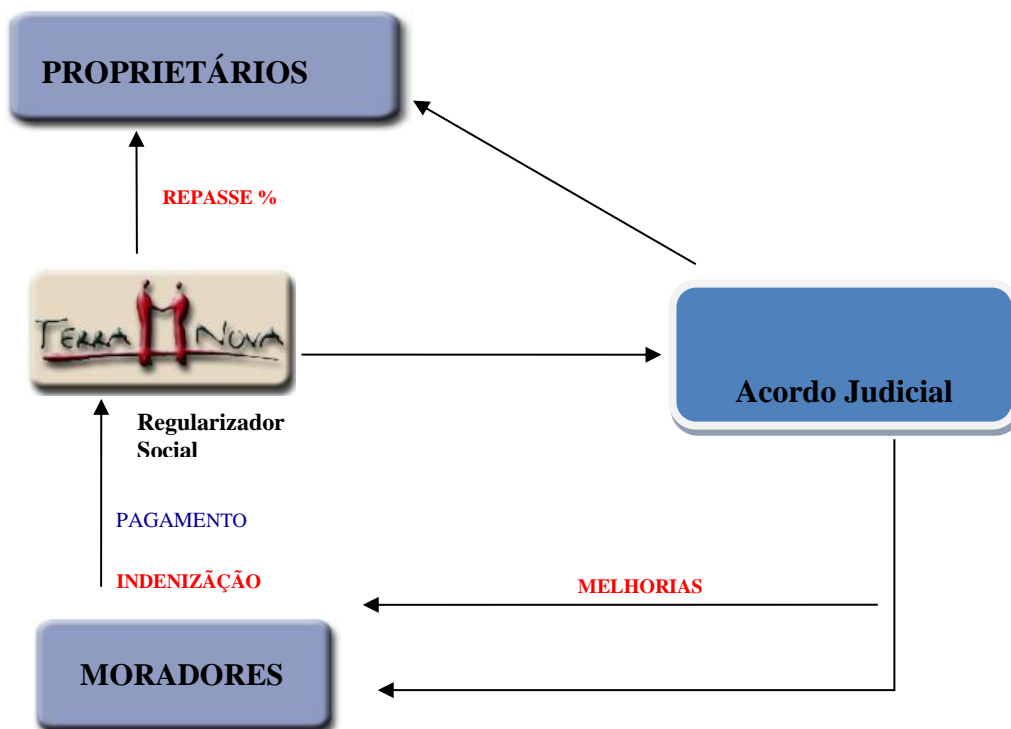
O valor das parcelas mensais pagas pelos moradores varia em torno de R\$150,00.

O índice de inadimplência neste programa gira em torno de 20%. Muito baixo, se comparado ao índice alcançado por programas públicos destinados a esta mesma faixa de renda, que chega a 80%.

A empresa está buscando instituições financeiras no sentido de viabilizar o financiamento das indenizações. Isso traria mais agilidade e economia ao processo de negociação, pois, o valor fixado no Acordo Judicial seria pago à vista, melhorando o preço do m<sup>2</sup> para os moradores, que fariam um financiamento junto à Instituição Financeira e não mais ao proprietário.

Visando a expansão da empresa, a TERRA NOVA está negociando com Instituições Financeiras para antecipar os recebíveis gerados nas carteiras de cobrança e desenvolver um programa de Governança Corporativa, para que a empresa aprimore seu negócio e tenha condições de expandir.

**Gráfico 3: Fluxo Fluxo financeiro atual**



Fonte: Terra Nova Regularização Fundiária

## Sustentabilidade

Aspectos Sociais, Ambientais, Econômicos, Culturais, Jurídicos e Institucionais.

Cidades sustentáveis só se viabilizam na medida em que haja uma consciência coletiva de que é possível o ser humano desenvolver a sua economia sem degradar o ambiente. Isso significa o controle do desmatamento e da poluição, o uso equilibrado dos recursos naturais, implica na redistribuição da riqueza e da renda produzida, na ocupação e uso do solo, acesso da população mais pobre à educação, saúde, habitação e infraestrutura urbana.

Neste sentido este projeto é sustentável, pois sua concepção e elementos que agrega no transcorrer de sua implantação fazem com que diferentes aspectos e setores se integrem e atuem de forma conjunta, redimensionando o papel do Estado e da sociedade neste processo. A participação do setor privado garante a continuidade dos projetos, mesmo que haja descontinuidade das ações governamentais.

A conjugação de esforços agrega uma nova condição de vida e de cidadania, pois, não há espaço para políticas demagógicas e paternalistas. Inclui todos, independente de raça, gênero ou renda, dando maiores condições de mobilidade social tanto transversal como horizontal. As famílias passam a ter um endereço, uma propriedade, possibilitando o acesso ao crédito – bancário, comercial e imobiliário; e, ao mercado de trabalho.

Além disso, esta modalidade de microcrédito imobiliário, como a Terra Nova tem chamado este modelo de financiamento da indenização e do serviço de regularização para a população de baixa renda, se assemelha em alguns aspectos ao que Muhamed Yunus realizou em Bangladesh, com a experiência do Grameen, através do microcrédito, que conseguiu tirar milhares de pessoas da extrema pobreza no mundo<sup>12</sup>.

A organização e conscientização da população são inevitáveis no processo de regularização e permanece depois do período de intervenção. Um ganho significativo no desenvolvimento da sociedade local que se reflete na melhoria das condições de vida da comunidade e da cidade.

Isso porque políticas públicas populistas consolidaram a crença de que tudo o que é feito pelo Poder Público tem que ser de “graça”, corroborando com a intenção de se “garantir” um eleitorado seguro. Ao particular, o contrário - se paga como qualquer outra dívida assumida.

O Projeto respeita ao máximo a configuração espacial e a forma de apropriação do espaço pela comunidade. O Projeto de Urbanização e todos os movimentos necessários – reassentamentos, revitalizações de áreas de preservação ambiental, espaços e equipamentos comunitários, são construídos com a população, mantendo as relações de parentesco e vizinhança.

Por tratar-se de áreas frágeis ambientalmente, se desenvolve um trabalho de conscientização ambiental, envolvendo os moradores na recuperação e preservação do meio-ambiente. A reciclagem dos resíduos sólidos, o plantio de árvores e a agricultura urbana são incentivados e

---

<sup>12</sup> Experiência relatada no livro “O Banqueiro dos Pobres”, 2.006.

criados projetos de acordo com as características de cada comunidade, para que ela se aproprie e cuide do seu território.

No aspecto jurídico/institucional, a Constituição Federal Brasileira estabeleceu a função social da cidade e da propriedade, incluindo um capítulo específico para a política urbana, prevendo instrumentos que garantem o direito à cidade. A partir desta norma constitucional, regulamentada pela Lei nº 10.257/2.001, conhecida como “Estatuto da Cidade”, os Municípios elaboraram Planos Diretores gravando as áreas passíveis de regularização fundiária como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS. Essa distinção tornou possível estabelecer critérios diferenciados de uso e ocupação do solo urbano, considerando grandes adensamentos, densidades populacionais e demais especificidades próprias das ocupações irregulares. Um grande avanço para a regularização fundiária no Brasil.

O Acordo Judicial que estabelece, amigavelmente, direitos e deveres entre proprietários e ocupantes é o principal instrumento utilizado.

O novo Código Civil Brasileiro (2.004) instituiu a possibilidade de que, em áreas de interesse público onde foram construídas obras e serviços pela população, considerado pelo Juiz como relevantes, o Poder Judiciário pode estabelecer uma justa indenização ao proprietário. Pago o preço vale a sentença como título aquisitivo em nome do ocupante. Pelo fato desta Lei ter sido promulgada recente, o Poder Público ainda não tem clareza de sua aplicação prática.

A modalidade de Acordo Judicial implementada pela TERRA NOVA tem sido um exemplo bem sucedido da aplicação desta norma em casos concretos, assim como da Lei 6766/79:

“Art. 53 A - São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, *em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.*”

Parágrafo Único – Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as sanções pertinentes aos particulares, *especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços*, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.”

A Lei Nº 11.977, de 7 de julho 2009 dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. É outro instrumento utilizado na parte que normatiza a regularização fundiária, pois permite que a Associação de Moradores conduza todos os atos de aprovação do parcelamento junto ao Governo Municipal, inclusive os atos de registros no Cartório de Registro de Imóveis. Isto fortalece o processo, pois cria uma independência para os moradores em relação ao proprietários da área.

Resolução CONAMA nº 369/06, que dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP tem sido um instrumento aplicado em alguns casos.

O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, envolvendo responsabilidades do Poder Público, de organizações não governamentais, proprietários, comunidade e demais envolvidos, permite que muitas ações, como a implantação da infraestrutura, sejam possíveis mesmo antes do término do processo regularizatório.

Esses são mecanismos importantes para definir responsabilidades, garantir a transparência, eficiência e sustentabilidade deste processo.

### **Parcerias**

O processo estabelece uma grande parceria – Setor Privado, Comunidade Organizada e Poder Público.

- a) Setor Privado: o Regularizador Social, os Proprietários e ONG's
- b) Comunidade: moradores e suas formas organizativas – Associação de Moradores, grupos de Mulheres, etc.
- c) Poder Público: Executivo – Estadual, Municipal e Federal, Judiciário, Ministério Público, Legislativo
- d) Cartórios Registrais.
- e) Instituições Financeiras e de Cooperação Internacional tem se interessado por esse trabalho, desenvolvido estudos e consultorias para encontrar a melhor maneira de estabelecer uma parceria com o Regularizador Social, no sentido de apoiar a sua expansão.

### **Caso: Regularização Fundiária e o Reordenamento Territorial da Vila Marinho – Paranaguá – PR**

A Vila Marinho está situada em Paranaguá, cidade histórica datada da primeira metade do século XVI, tem em sua função principal a de porto escoador da produção do Estado do Paraná, Brasil, que o interliga a todas as demais regiões, bem como a outros estados e ainda ao exterior. A construção de suas docas data de 1934, quando passou a figurar entre os principais portos do Brasil. Testemunha de mais de 400 anos de história e guarda ainda vestígios da época da colonização em seus casarios de fachadas azulejadas, em suas ladeiras de pedra e em suas igrejas.

É uma cidade litorânea de clima subtropical úmido, cujo relevo é plano, cercada pela por um remanescente de Mata Atlântica que abrange importantes parques naturais, dentre eles Parque Nacional do Superagui, Parques Estaduais da Serra do Mar, da Ilha do Cardoso, da Ilha do Mel, e do Pico do Paraná. Em conjunto com as baías de Antonina (ao leste), de Guaraqueçaba, dos Pinheiros e das Laranjeiras ( ao norte ), formam o maior berçário do Atlântico Sul e o terceiro do mundo, com relação à reserva da biosfera. Possui cerca de 300 km<sup>2</sup> de área pontilhada de ilhas, praias, costões, canais e enseadas.

Em virtude da intensa atividade portuária e da demanda por moradias populares não suprida pelo poder público ao longo dos anos, houve um processo de ocupação das áreas de preservação permanente tais como beiras dos rios que compõem a baía de Paranaguá e áreas de mangue.

### **Vila Marinho**

Neste contexto e através da ocupação irregular surgiu a Vila Marinho, área total de 229.926m<sup>2</sup> com 770 famílias, antes chamada de Jardim Iguazu II. A área de propriedade da Família Marinho, tradicional no municio de Paranaguá, é contígua ao Jardim Iguazu onde vivem 783 famílias, ocupação consolidada há 15 anos, em processo de regularização.

Havia uma ação de reintegração de posse, movida pelos proprietários, quando a área foi ocupada, na qual foi feito o Acordo Judicial entre as partes – ocupantes e proprietários, com a interveniência da TERRA NOVA Regularizações Fundiárias.

A construção do projeto de intervenção Vila Marinho, deu-se a partir da atuação da parceria entre o Regularizador Social (Terra Nova), COHAPAR, Município de Paranaguá, Comunidade, Associação de Moradores, que estava em andamento no Jardim Iguazu.

As famílias tem uma composição familiar média de 04 pessoas, com renda familiar média de até 03 SM – Salários Mínimos.

### O acordo judicial

O Acordo Judicial homologado estabeleceu as condições legais para a regularização de toda a área: valor e prazos de pagamento da indenização aos proprietários, contratos, atribuições da TERRA NOVA como Instituição Regularizadora.

A partir do Acordo Judicial, a equipe envolvida no projeto percebeu que seria o momento de estabelecer um compromisso conjunto com a população ocupante, para congelar a ocupação, evitando o adensamento excessivo e estabelecendo bases e critérios para o reordenamento da área, levando em conta os aspectos sociais, ambientais, urbanísticos e legais.

Inicialmente se pensou em um TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, porém o Termo de Cooperação foi considerado, juridicamente, mais adequado à situação na época.

## O termo de cooperação

O Termo de Cooperação foi um instrumento importantíssimo para que as intervenções ocorressem, pois previa as principais ações e responsabilidades dos envolvidos: Regularizador Social TERRA NOVA, Proprietário, Associação dos Moradores, COHAPAR, Prefeitura Municipal, Águas de Paranaguá, SEMA/COLIT - Conselho do Litoral. Este termo previa desde a elaboração do Projeto Urbanístico, a implantação de infra-estrutura e equipamentos, a partir do reordenamento de acordo com o projeto.

Em conjunto com todas as instituições integrantes do Termo de Cooperação<sup>13</sup>, iniciou-se um processo de reconhecimento e levantamentos iniciais, bem como uma série de reuniões e encontros técnicos e assembléias com a comunidade, a fim de firmar um compromisso de congelamento da ocupação para reordenamento e regularização.

O Termo de Cooperação em outras áreas foi substituído pelo TAC – Termo de Ajustamento de Conduta, por avaliação do Regularizador Social e Ministério Público, pois tem uma força jurídica mais contundente.

## A câmara técnica

A base da atuação da equipe técnica de execução do projeto foi a constituição de uma Câmara Técnica, composta por representantes da COHAPAR, o Regularizador Social TERRA NOVA, Prefeitura Municipal e Moradores, que tinha como atribuição firmada e consensada junto aos moradores, definir os critérios de seleção e atendimento de cada uma das famílias ocupantes, bem como manter uma relação permanente de encaminhamento de todas as questões relativas ao andamento do projeto de regularização.

Em março de 2005 iniciou-se um amplo levantamento topográfico da área, delimitação de quadras e lotes de acordo com o projeto de parcelamento proposto para implantação de um loteamento regular na área, e um completo cadastramento sócio-econômico com a identificação de cada uma das edificações existentes, lotes e famílias ocupantes, assim como aquelas que estavam em processo de ocupação, mas que não haviam efetivado a construção nos lotes.

A Câmara Técnica passou a ser uma grande referência na comunidade, pois todos os envolvidos tinham um contato diário com os moradores, e eram elementos multiplicadores dos critérios e argumentos do projeto. Essa atuação da Câmara Técnica era um forte componente de transparência do projeto na comunidade.

Nos dias de reunião para deliberação de assuntos, era muito freqüente que se reunissem inúmeros moradores, aguardando o final da reunião para se informarem das decisões tomadas.

---

<sup>13</sup> Termo de Cooperação do Emboguaçu Grande, estabelecido entre todas as instituições envolvidas e Ministério Público.



A parte mais demorada e delicada da implantação do projeto foi a realização de todas as visitas domiciliares, para verificação da situação de cada família, enquadramento e seleção, e apreciação pela Câmara Técnica para confirmação do atendimento ou não daquela família pelo projeto.

Estabeleceu-se que não seriam atendidos proprietários de outros lotes, solteiros sem filhos e quem estava ocupando e revendendo mais de um lote, numa atitude puramente especulativa.

Esses critérios foram amplamente discutidos com toda a comunidade envolvida, mas foram inúmeros os casos de pessoas que tentavam “ludibriar” os técnicos envolvidos, para garantir o atendimento, mesmo sabendo que estavam fora dos critérios.

### O projeto urbanístico

A configuração do Projeto Urbanístico se deu depois de inúmeras discussões com a comunidade.

Este formato criou em torno de 200 lotes, em relação à ocupação precária e desordenada existente, permitindo espaços de lazer e equipamentos comunitários.

### **Imagem 3 Projeto Urbanístico da Vila Marinho (Jardim Iguazu II) e Jardim Iguazu I**



Fonte: Terra Nova Regularizações Fundiárias e COHAPAR

### O reordenamento

A implantação do projeto de reordenamento propriamente dito, isto é, a desmontagem e reconstrução das casas/barracos para dentro do lote de acordo com o Projeto, teve início através de um grande Mutirão, organizado pelo Regularizador Social TERRA NOVA com a participação de todos os envolvidos – Governo do Estado/COHAPAR – Companhia de Habitação do Paraná, Prefeitura Municipal de Paranaguá, Comunidade, voluntários, Escola Municipal que cedeu o espaço e os equipamentos da escola para preparar as refeições e fazer atividades com as crianças para que os pais pudessem trabalhar.

Foram dois dias que transformaram o espaço da Vila Marinho, tanto no sentido físico como no sentimento e mobilização das famílias residentes.

A participação das instituições, desde seus dirigentes e coordenadores até seus técnicos de campo, deu credibilidade e estímulo ao conjunto dos moradores que não conseguiam vislumbrar a viabilidade desta “reconstrução”.

Essa foi a primeira experiência de realizar mutirões de trabalho, tanto do Regularizador Social quanto dos demais envolvidos. Ninguém tinha vivenciado um processo similar, o desafio era para todos. Todo o processo foi uma construção coletiva. Desde a concepção do Projeto Urbanístico, que sofreu várias alterações, da constituição da Câmara Técnica, que foi um instrumento importantíssimo para que todas as situações fossem resolvidas de uma boa maneira, o Mutirão que desencadeou o processo de implantação, porque ficou demonstrada a viabilidade prática do que estava sendo proposto, que a união e organização em grupos funciona e beneficia toda a população. Os dois dias de Mutirão mudaram a vida de todos. Dos ocupantes, dos técnicos, dos voluntários. Uma experiência única. A participação das mulheres foi bem maior que a dos homens da vila, apesar de ser um trabalho braçal que exigia muita força.

Outros mutirões aconteceram sem a participação das instituições, só da comunidade, organizados e incentivados pelas mulheres, que se organizaram num grupo muito atuante.

#### **Imagem 4 Vila Marinho – Dia do Mutirão**



Fonte: Terra Nova Regularizações Fundiárias.

Foram realizados dois cursos de formação de Mão de Obra para a Construção Civil – pedreiro, servente, encanador, junto com o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, através do qual foram construídas duas casas de 40m<sup>2</sup>.

A Imprensa Local inicialmente com uma postura bastante crítica, passou a ser uma aliada no processo, pois, ao acompanhar o desenvolvimento do Projeto verificou a complexidade do

trabalho e a seriedade com que ele foi levado, e o quanto essa experiência teve um reflexo positivo na cidade.

### Maiores dificuldades

O momento mais crítico do trabalho ocorreu de março a julho de 2006, quando 15 famílias resistentes, que não quiseram aderir ao projeto e permaneciam resistindo com suas casas no meio do traçado das ruas, impedindo o início das obras de implantação das redes de luz, água e esgotos, tiveram que ser notificadas judicialmente e citadas pelo oficial de justiça para demolição de suas casas.

A situação que todos queriam evitar era a demolição das casas com violência e aparato policial. Novamente a equipe da Câmara Técnica teve papel fundamental no trabalho de convencimento para solução pacífica da situação. Os moradores resistentes resolveram adequar suas construções ao projeto urbanístico proposto o que acarretou em ganho para toda a comunidade.

### Pontos positivos

Os grandes pontos positivos que podemos relacionar nessa experiência foram:

1. A importância da Câmara Técnica como coordenadora do trabalho, e do adequado perfil de seus membros, criando um intenso vínculo profissional e pessoal com a comunidade, com clareza de propósitos e de compromisso com as famílias envolvidas.
2. A transparência das informações e de critérios adotados para dissolver os conflitos que surgiram durante a implantação do projeto, o estímulo à participação e organização da comunidade.
3. A compreensão e o apoio do Poder Judiciário, que teve um papel decisivo, desde o Acordo Judicial, até as reintegrações e ordens de demolição necessárias e educativas;
4. O Termo de Cooperação, um instrumento fundamental que respaldou todas as intervenções e transpôs conflitos políticos entre instâncias governamentais;
5. O efeito demonstrativo com os Mutirões, de que a união e solidariedade realmente são elementos sólidos na construção de uma comunidade organizada e sustentável.
6. A transformação de uma ocupação desordenada em um bairro organizado com parâmetros urbanísticos e com as mãos da própria população, dando um sentido de apropriação do seu espaço.

O caso da Vila Marinho é apenas um exemplo do trabalho desenvolvido pelo Regularizador Social (TERRA NOVA). Abaixo estão relacionadas as áreas de atuação em diferentes fases do processo de regularização.

**Tabela 1 Áreas de atuação da Terra Nova em diferentes fases**

ESTADO	CIDADE	ÁREA	FASE	Nº Famílias
<b>PARANÁ</b>	<b>Colombo</b>	JARDIM UMUARAMA	Contratação	150
	<b>Pinhais</b>	PARQUE ATUBA	Aprovação Projeto	50
		VILA DIGNIDADE	Aprovação Projeto	148
		VILA GOVERNADOR	Registro	139
		VILA SOL NASCENTE I	Registro	331
		VILA SOL NASCENTE II	Aprovação Projeto	106
		VILA UNIÃO	Aprovação Projeto	130
	<b>Paranaguá</b>	VILA MARINHO	Aprovação Projeto	867
		JARDIM IGUAÇU	Aprovação Projeto	680
	<b>Matinhos</b>	BALNEÁRIO CAIUBÁ	Registro	93
		VILA NOVA	Aprovação Projeto	857
		JARDIM SCHAFFER	Aprovação Projeto	137
	<b>Curitiba</b>	VILA SHALON	Aprovação Projeto	68
		JARDIM UNIÃO	Aprovação Projeto	749
		VILA VITÓRIA	Aprovação Projeto	172
	<b>05</b>	<b>15</b>		<b>4.677</b>
	<b>SÃO PAULO</b>	<b>São Paulo</b>	JARDIM 1º DE MAIO	Adesão inicial
JARDIM CONQUISTA			Contrato com os moradores	400
VILA BELA/HARMONIA			Estudo de Viabilidade	6.000
JARDIM AURORA			Estudo de Viabilidade	1.020
CASA BRANCA			Contrato com os moradores	403
JARDIM TABOÁ			Anuência Prévia do Município	64
VILA JAMIL			Anuência Prévia do Município	165
<b>01</b>		<b>07</b>		<b>8.551</b>
<b>RONDÔNIA</b>	<b>Porto Velho</b>	BAIRRO DA LAGOA	Aprovação Projeto	280
	<b>01</b>	<b>01</b>		<b>280</b>
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>07</b>	<b>23</b>		<b>13.311</b>

Fonte: Terra Nova Regularizações Fundiárias.

### **Avaliação (prós e contras)**

A Regularização Fundiária desenvolvida através do Regularizador Social TERRA NOVA não é um processo em constante aperfeiçoamento. As dificuldades são muitas, principalmente pelo fato de ser uma empresa privada a principal agente e interlocutora. Por vezes enfrenta desconfiança da população e dos técnicos do setor público. As resistências são encontradas principalmente em áreas onde advogados e vendedores de imóveis tentaram regularizar sem observar o procedimento exigido pela legislação e/ou onde políticos inescrupulosos fizeram promessas impossíveis de serem cumpridas.

A crença, do setor público, de a questão da irregularidade fundiária “só pode ser resolvida pelo Poder Público”. Ainda que historicamente o mesmo setor não tenha tido capacidade para resolvê-la em escala compatível com a demanda.

É preciso um intenso trabalho de esclarecimento com informações precisas, ações concretas e discutidas, com apoio do próprio poder público, para que se estabeleça uma relação de confiança com a população.

Por outro lado, a morosidade, a burocracia e a falta de entendimento da regularização fundiária nesta modalidade por parte dos Órgãos públicos, estaduais e municipais no processo de aprovação dos projetos e das licenças ambientais. Além da descontinuidade administrativa.

Também, para que a atividade do Regularizador Social ganhe escala no modelo desenvolvido pela Terra Nova, faz-se necessário que as Instituições Financeiras desenvolvam um mecanismo de financiamento das indenizações fixadas pelo Poder Judiciário nos acordos judiciais. Isto evitará o descasamento do fluxo financeiro do projeto, pois a Empresa precisa investir nas primeiras etapas do projeto recebendo a contrapartida financeira de maneira parcelada após a assinatura dos contratos com os moradores. A antecipação dos recebíveis gerados pela carteira de cobrança tem sido objeto de negociação entre a Terra Nova e as instituições financeiras há mais de 3 anos. Ainda não se chegou em uma fórmula viável para que esta operação seja realizada.

Para que políticas de regularização fundiária tenham um papel reestruturador na cidade no sentido da informalidade dar lugar à formalidade urbana, são necessárias algumas medidas legais:

- Estabelecer uma política preventiva, ou seja, políticas e ações de planejamento, uso e ocupação do solo urbano, de produção de lotes urbanizados e moradias para as populações de baixa renda, assim como mecanismos de criação de emprego e renda, para que a informalidade seja, pelo menos, controlada;
- Criação de uma instância governamental composta por diferentes órgãos envolvidos no processo para tratar a questão da Regularização Fundiária Sustentável na especificidade e agilidade necessárias.

### **Aspectos Inovadores**

A observação empírica demonstra a melhora na vida da população em vários aspectos: queda da taxa de desemprego, diminuição da incidência de doenças e da violência, maior qualificação profissional, principalmente das mulheres, melhoria e ampliação das moradias, maior organização dos moradores, enfim, há uma melhora substancial na qualidade de vida das pessoas a partir da regularização. O simples fato de haver um Acordo Judicial, que inicia e referenda o processo de regularização da área, permite que a população tenha acesso ao crédito bancário e comercial, inclusive o imobiliário, para construção e reforma da moradia. Quer dizer, passam a participar da economia com mais legitimidade, agregando valor.

Ao mesmo tempo, há uma redefinição prática do papel do Estado no processo de desenvolvimento desse setor, se transformando em apoiador de um mercado, com relações econômicas que têm uma dinâmica própria, composto pela parcela pobre da população – a “base da pirâmide”. Pobres que no seu conjunto geram riqueza.

Existe aí um componente cultural importante no sentido de que alguns governantes querem perpetuar a pobreza e a informalidade através de atitudes paternalistas que criam uma dependência conveniente que só interessa a uma classe política atrasada na maneira de fazer política.

A informalidade é um grande mercado criado pelo processo de urbanização ocorrido na fase da industrialização, seguiu até os dias atuais, onde o estado, como sustentáculo geral da acumulação, não deu conta. Por isso é necessário fazer uma releitura deste papel, até para que o processo de desenvolvimento econômico siga seu curso, porém, de forma sustentável e com a participação da sociedade como um todo.

Essa metodologia de regularização fundiária sustentável através da negociação direta entre proprietários e ocupantes, diminui os gastos públicos com desapropriações, ampliando sua capacidade de atuação, permite que a sociedade civil interfira conscientemente e ajude a solucionar seus próprios problemas, melhorando sua capacidade de organização e gestão (empoderamento popular).

A Lei do Regularizador Social criada no Mato Grosso, o Projeto de Lei e o Programa previsto no PEHIS-PR – Plano de Habitação de Interesse Social do Paraná, assim como a previsão do Regularizador Social no PDOT – Plano de Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal indicam que já está havendo mudanças no Poder Público, que já consegue vislumbrar as possibilidades desta modalidade contribuir na solução da questão da irregularidade fundiária.

A adesão da população ao processo está diretamente vinculada ao grau de organização e fortalecimento das Associações de Moradores. A formação e capacitação de lideranças comunitárias se incorporaram ao processo por tratar-se de um fator importante no desenvolvimento das ações, como a reprodução de mecanismos de autogestão depois da implantação do projeto.

A criação de uma instância decisória compartilhada – a Câmara Técnica, onde a população pode recorrer a fim de resolver questões de conflito, muitas delas relacionadas a situações particulares não contempladas nos critérios gerais pré consensados, foi um avanço. Nas áreas em que ela não funciona como deveria, as dificuldades são maiores.

A mudança da cultura da impunidade, da ilegalidade e da invasão de terras, assim como a transformação de áreas degradadas em bairros urbanizados e legais com a conseqüente melhoria e valorização dos imóveis, são fatores significativos desse processo.

A regularização dá condições para que os “ativos mortos” possam se transformar em capital, criando um novo potencial de desenvolvimento local.

Como todo o processo de regularização e urbanização fundiária no Brasil e América Latina, esta metodologia de intervenção está sendo construída, junto com um novo marco jurídico que dará um suporte maior a iniciativas desse gênero, que, por enquanto, é a única no país.

A participação do setor privado e a parceria de diferentes setores dão agilidade e amplitude ao processo. Ou seja:

- Possibilidade de transmissão da propriedade em larga escala;
- Pequeno investimento público;
- Participação concreta e democrática da população – a principal protagonista do processo – incluindo o aspecto financeiro, dando maior sustentabilidade ao Projeto.

As mudanças que ocorrem nos procedimentos seguem o sentido do aprimoramento e agregam valor. A criação das Câmaras Técnicas para cada área em regularização aumenta a credibilidade do projeto e abre um novo canal de comunicação com a comunidade, envolve mais atores, diminuindo as possibilidades de se cometer erros e “injustiças”. O Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, instrumento legal que é assinado por todas as instituições que integram o processo (Órgãos Governamentais, Sociedade Civil e Iniciativa Privada, Ministério Público), para que se possa atuar preventivamente em algumas áreas, evitando a consolidação da degradação – uma forma concreta e simples de juntar forças para beneficiar a todos.

A necessidade de comprometimento dos diferentes setores para a resolução do problema fez com que alguns órgãos do setor público percebessem a necessidade de reformulações em sua maneira de ver e tratar os projetos de urbanização e regularização fundiária urbana. Discute-se a criação de uma instância intersetorial governamental, formada por todos os órgãos envolvidos, para análise e provação integrada e conjunta desses projetos.

### **Perspectiva de replicação na América Latina**

Este é um modelo de intervenção que pode ser implantado em larga escala em todo Brasil e em alguns países em desenvolvimento, pelo potencial transformador intrínseco à sua formulação e pelo fato do processo de urbanização ocasionado pelo desenvolvimento do capitalismo mundial ser muito parecido em diversas partes do mundo. Alguns países como a Colômbia, possuem legislações que estimulam a conciliação dos conflitos fundiários, e possibilitam as instituições financeiras criar linhas de crédito para a regularização fundiária em áreas de interesse social. A Terra Nova acredita que, com algumas adaptações nos marcos regulatórios deste setor, poder-se-ia expandir este modelo para outros países da Latina.

Além disso, algumas conquistas legais, a criação de mecanismos e procedimentos administrativos e técnicos que facilitam a implantação dessa experiência, podem ser reproduzidos em outras cidades e países, a exemplo das que foram introduzidas no Paraná, Distrito Federal, Mato Grosso e São Paulo.

Do mesmo modo, analisadas as legislações de cada país, é possível encontrar e criar mecanismos similares, com a mesma concepção.

Os reconhecimentos internacionais citados abaixo também são indicadores de que este é um modelo que pode ser replicado em outros países.

Em 2005, em Cannes na França, o trabalho foi reconhecido pela International Real State Federation - FIABCI, recebendo o Prêmio RENÉ FRANK Habitat Award (destinado a projetos que propiciam a melhora das condições de habitação das populações) em parceria com o Governo do Estado do Paraná/COHAPAR - Companhia de Habitação do Paraná.

A partir de então esta modalidade de intervenção em regularização fundiária passou a chamar a atenção de instituições internacionais, tais como Banco Mundial/IFC, BID, Universidades (da Flórida, General Sarmiento/AR, Nacional da Colômbia), Comunidade Européia - Rede URB-AL.

Em setembro de 2006 esse trabalho foi apresentado I Seminário Internacional URB-AL, Progetto CREAM — EUROPEAID/União Européia. Gênova – Itália.

Em novembro de 2006, no Seminário latino-americano “Teoria y Política sobre Asentamientos Informales”, promovido pela INFO-HABITAT – Instituto del Conurbano e Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires.

Em 2007 este trabalho foi apresentado em Washington – USA, no Simposium Mundial de Pesquisas Urbanas, promovido pelo Banco Mundial e selecionado para o Seminário Internacional “Procesos Urbanos Informales” da Universidad Nacional de Colômbia, 31/10 a 02/11/2.007, realizado em Bogotá, Colômbia.

Em 2008 foi selecionado entre os 10 finalistas do “World Habitat Awards – 2.007” da BSHF – Building and Social Housing Foundation<sup>14</sup>. Em dezembro deste mesmo ano, o Presidente da TERRA NOVA, André Luis Cavalcanti de Albuquerque foi escolhido “O EMPREENDEDOR SOCIAL DE 2008”, em premiação realizada pelo Jornal FOLHA DE SÃO PAULO e FUNDAÇÃO SHWAB, pela realização deste trabalho.

Em 2010 a metodologia da empresa foi reconhecida e premiada pela Ashoka Changemakers & Omidyar Network como uma iniciativa inovadora na área social, por possibilitar o acesso ao direito de propriedade a diversas famílias de baixa renda.

Em março de 2012 o Prêmio “Pensador de Cidades Luiz Antônio Pompéia” organizado pela EMBRAESP (Empresa Brasileira de Estudos do Patrimônio) na cerimônia de premiação do TOP IMOBILIÁRIO do Jornal “O Estado de São Paulo” e CBIC (Câmara Brasileira da Indústria da

---

<sup>14</sup> World Habitat Awards 2.007 BSHF – Building and Social Housing Foundation Memorial Square Coalville Leicestershire LE67 3TU Reino Unido.



Construção), foi concedido a Andre Luis Albuquerque, pelo trabalho de Regularização Fundiária Sustentável desenvolvido pela TERRA NOVA.

## Tabela 2 Prêmios



2010 | *Ashoka Changemakers & Omidyar Network - The Property Rights: Identity, Dignity & Opportunity For All*  
Concorreram 211 projetos em 47 países.



2008 | *Schwab Foundation e Folha de S. Paulo - Empreendedor Social*  
Foram considerados os aspectos de inovação, sustentabilidade, impacto social, abrangência e efeito multiplicador. Concorreram 345 projetos em todo o Brasil.



2008 | *World Habitat Award*  
Organizado pela Building and Social Housing Foundation (BSHF), em parceria com as Nações Unidas, a premiação reconhece projetos que apresentam soluções inovadoras para os problemas da habitação. A Terra Nova foi classificada entre as 10 finalistas.



2005 | *RENÉ FRANK Habitat Award*  
Prêmio destinado a projetos que propiciam a melhora das condições de habitação das populações pobres. Concorreram 257 iniciativas em todo o mundo.

## Bibliografía

Código Civil Brasileiro.

COHAPAR (Companhia de Habitação do Paraná). 2011. PEHIS-PR. Plano de Habitação de Interesse Social do Paraná.

Constituição Federal do Brasil. 1988.

Dickow, Bernadeth. 1996. A Habitação Popular no Paraná – Uma Avaliação Histórica. Dissertação de Mestrado. FAU/USP.

Governo do DF – Distrito Federal. PDOT. Plano de Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal.

Hart, Stuart. 2006. *O Capitalismo na encruzilhada*. Porto Alegre: Bookman.

Lei N° 10.251, de 10 de Julho de 2001. Estatuto das Cidades.

Lei N° 6.766, de 19 de Dezembro de 1979. Lei de parcelamento do solo.

Lei N° 11.977, de 7 de julho 2009 – MCMV

Soto, Hernando de. 2001. *Mistério do Capital*. Rio de Janeiro: Record.

Yunus, Muhammad. 2006. *O Banqueiro dos Pobres*. São Paulo: Ática.

## Anexos

### Exemplos

#### Imagem 5 Projeto Urbanístico de Primeiro de Maio – São Paulo - SP (exemplo)



Fonte: Demarcação e Projeto Urbanístico: Terra Nova Regularizações Fundiárias

## Imagem 6 Fotos das áreas



Situação inicial atual



Situação projetada



Situação inicial atual



Situação projetada



Situação inicial atual



Situação projetada

Fonte: Terra Nova Regularizações Fundiárias

## **Lei do Mato Grosso**

### **PROPOSTA DE SUBSTITUTIVO À LEI DO REGULARIZADOR SOCIAL**

Esta Lei define medidas visando fomentar a regularização fundiária de imóveis urbanos no Estado de Mato Grosso e dá outras providências.

Art. 1º Esta Lei define medidas visando fomentar a regularização fundiária de imóveis urbanos no Estado de Mato Grosso.

Art. 2º As ações de regularização fundiária das ocupações urbanas irregulares existentes no Estado do Mato Grosso, poderão ser executadas pelo Poder Público em parceria com o Regularizador Social, nos termos desta Lei.

Parágrafo único. Entende-se por Regularizador Social a pessoa jurídica de direito privado devidamente constituída para fins de regularização fundiária, registrada na Junta Comercial do Estado de Mato Grosso.

Art. 3º Fica autorizada a Empresa de Fomento do Estado do Mato Grosso – MT Fomento, a financiar as indenizações fixadas pelo Poder Judiciário nos processos expropriatórios, previstas no artigo 1.228 §§ 4º e 5º do Código Civil Brasileiro, com vistas a facilitar o acesso da população de baixa renda aos títulos de propriedade dos lotes que ocupam.

Art. 4º Nas regularizações de áreas litigiosas poderá ser revertido à Defensoria Pública do Estado do Mato um percentual da indenização prevista no artigo 1.228 § 5º do Código Civil Brasileiro, que será destinado ao aparelhamento do órgão e ampliação de sua capacidade de atuação nas atividades que visem a regularização de propriedades dentro do Estado do Mato Grosso.

Parágrafo único. O percentual a que se refere o caput deste artigo será estabelecido em comum acordo com as partes, ou a critério do juiz que fixar o valor da indenização devida, na hipótese em que a Defensoria Pública Grosso tenha atuado como representante e assessora técnica das Associações de Moradores nas ações judiciais que visem a regularização fundiária das ocupações irregulares, de comunidades de baixa renda.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

## **PL Regularizador Social do Paraná**

### PROJETO DE LEI ESTADUAL

LEI Nº , de de 20 .

Cria o Regularizador Social, autoriza a parceria do Governo do Estado através da COHAPAR - Companhia de Habitação do Paraná com o Regularizador Social, e dá outras providências.

Art. 1º Fica a Companhia de Habitação do Paraná - COHAPAR, autorizada a estabelecer parceria com o Regularizador Social e com os Municípios, no sentido de promover a urbanização e a regularização fundiária de áreas urbanas, com vistas a inserir os assentamentos informais consolidados na cidade formal.

Parágrafo Único: A parceria de que trata este artigo não compreende transferências de recursos financeiros entre o ente público e a empresa privada (Regularizador Social).

### DO REGULARIZADOR SOCIAL

Art. 2º Para efeito desta Lei entende-se com Regularizador Social a pessoa jurídica de direito privado devidamente constituída para fins de regularização fundiária e registrada na Junta Comercial.

### DA PARCERIA

Art. 3º A parceria entre o Agente Público - Companhia de Habitação do Paraná e o Regularizador Social se submete aos termos desta Lei e será formalizada por meio de Termos de Compromisso a serem firmados entre as partes, específicos para cada área objeto de intervenção.

Parágrafo Primeiro: O Termo de Compromisso é o ato administrativo decorrente do acordo entre a Administração Pública Estadual, através da Companhia de Habitação do Paraná – COHAPAR e o Regularizador Social.

Parágrafo Segundo: Poderá o Município participar da parceria definindo direitos e obrigações que serão descritas no Termo de Compromisso.

Art. 4º Os projetos de parcelamento do solo objeto desta Lei, deverão ser protocolados com a categoria “Regularização Fundiária de Interesse Social”, para que a administração pública Estadual possa priorizar, agilizar e admitir a urbanização progressiva do empreendimento.

Art. 5º Os projetos protocolados com a categoria de “Regularização Fundiária de Interesse Social” deverão ter prioridade de atendimento e investimentos públicos e serem submetidos a um procedimento específico no que tange a ocupação do solo urbano e o licenciamento ambiental, considerando a legislação vigente e o estado de consolidação da ocupação da área, e para efeito de aprovação as prerrogativas do Art. 53A da Lei 6.766/79.

Art. 6º Os projetos protocolados sob a categoria “Regularização Fundiária de Interesse Social”, terão os benefícios fiscais na forma da lei e Isenção de taxas junto aos órgãos governamentais estaduais.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º Revogam-se as disposições em contrário.