

**ENAN
PUR** 2023

Belém 22 a 26 de maio



OS DIREITOS À MORADIA E À CIDADE NA REURB: reflexões sobre a aplicação da legitimação fundiária e da CDRU nas comunidades África e Passo da Pátria, em Natal/RN

Fernanda Maria da Mata Dias¹

Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva²

Sessão Temática V: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. No período entre 2001 e 2016 prevaleceu, no Brasil, uma concepção de regularização fundiária e urbana baseada na associação entre projetos de melhoria urbanística, titulação registrária e melhorias habitacionais. Esforços locais e programas nacionais objetivaram inserir, como prática, a formulação de mudanças tanto legais quanto físicas aos assentamentos precários. A partir de 2016, os novos rumos políticos brasileiros ensejaram a publicação da Lei Federal nº 13.465-2017, que alterou o paradigma da regularização fundiária no Brasil, agora com foco na titulação registrária, sem condicionamentos urbanísticos ou sociais. Partimos deste contexto e buscamos compreender como a utilização dos instrumentos de Reurb, legitimação fundiária e CDRU, podem impactar a concretização dos direitos à moradia e à cidade dos beneficiários dessa política. Para tanto, observamos as áreas de interesse social África e Passo da Pátria, em Natal-RN; trata-se de dois estudos de caso, com a utilização de pesquisa documental, bibliográfica, observação direta e entrevistas. Ao final, conclui-se que tais instrumentos de Reurb estão protegendo de maneira deficiente os direitos à moradia e à cidade dos moradores.

Palavras-chave: direito à moradia; direito à cidade; regularização fundiária urbana, legitimação fundiária; CDRU.

THE RIGHTS TO HOUSING AND TO THE CITY IN THE REURB: reflections on the application of land legitimation and the CDRU in the communities África and Passo da Pátria, in Natal/RN

Abstract. In the period between 2001 and 2016, a conception of land and urban regularization prevailed in Brazil based on the association between urban improvement projects, registry titling and housing improvements. Local efforts and national programs aimed to insert, as a practice, the formulation of both legal and physical changes to precarious settlements. As of 2016, the new Brazilian political trends gave rise to the publication of Federal Law nº 13.465-2017, which changed the paradigm of land regularization in Brazil, now focusing on registration titles, without urban or social constraints. We start from this context and seek to understand how the use of Reurb instruments, land legitimation and CDRU, can impact the realization of the rights to housing and the city of the beneficiaries of this policy. For that, we observed the areas of social interest Africa and Passo da Pátria, in Natal-RN; these are two case studies, with the use of documental and bibliographical research, direct observation and interviews. In the end, it is

¹ Advogada e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

² Professor do Instituto de Políticas Públicas (IPP) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

concluded that such Reurb instruments are insufficiently protecting the residents' rights to housing and to the city.

Keywords: right to housing; right to the city; urban land regularization; land legitimation; CDRU.

LOS DERECHOS A LA VIVIENDA Y A LA CIUDAD EN LA REURB: reflexiones sobre la aplicación de la legitimación de la tierra y el CDRU en las comunidades África y Passo da Pátria, en Natal/RN

Resumen. En el período comprendido entre 2001 y 2016, prevaleció en Brasil una concepción de regularización territorial y urbana basada en la asociación entre proyectos de mejoramiento urbano, titulación registral y mejoramiento de viviendas. Esfuerzos locales y programas nacionales apuntaron a insertar, como práctica, la formulación de cambios tanto legales como físicos a los asentamientos precarios. A partir de 2016, las nuevas tendencias políticas brasileñas dieron lugar a la publicación de la Ley Federal nº 13.465-2017, que cambió el paradigma de la regularización de tierras en Brasil, ahora enfocándose en títulos registrales, sin condicionantes urbanísticos o sociales. Partimos de este contexto y buscamos comprender cómo el uso de los instrumentos Reurb, la legitimación de tierras y la CDRU, pueden impactar la realización de los derechos a la vivienda y a la ciudad de los beneficiarios de esta política. Para eso, observamos las áreas de interés social África y Passo da Pátria, en Natal-RN; se trata de dos estudios de caso, con el uso de investigación documental y bibliográfica, observación directa y entrevistas. Al final, se concluye que tales instrumentos Reurb no protegen suficientemente los derechos de los residentes a la vivienda y a la ciudad.

Palabras clave: derecho a la vivienda; derecho a la ciudad; regularización de suelo urbano; legitimación de tierras; CDRU.

Introdução

A moradia adequada e o acesso à cidade conformam-se como necessidades básicas humanas, insculpidas no mínimo imprescindível para se viver com dignidade, constituindo-se um Direito Humano consolidado nos marcos internacionais. Embora essenciais, a garantia dos direitos à moradia e à cidade são aspirações ainda muito distantes da maior parte da população situada em países desiguais, como na América Latina e, em especial, no Brasil.

O problema estrutural da falta e da inadequação de moradias à população, além da dificuldade de acesso à equipamentos públicos e serviços básicos pela população de baixa renda, são condicionantes quem mantêm o Brasil no quadro de desigualdades sociais. Em uma perspectiva mais recente, a partir da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o planejamento urbano e a função de social da cidade foram ressaltados, com a consagração de um capítulo específico na Constituição destinado à política urbana (artigos 182 e 183). Alguns anos mais tarde, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) reforçou as conquistas inauguradas pela nova ordem urbanística constitucional, incentivando o desenvolvimento de políticas públicas destinadas a tornar as cidades brasileiras mais sustentáveis e socialmente inclusivas. Em 2005, a Lei Federal 11.124/05 dispôs sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), estabelecendo – como um dos objetivos – a viabilização do acesso à terra urbanizada para a população de menor renda, estimulando a regularização urbanística, fundiária e habitacional.

Em termos de política urbana nacional, a regularização fundiária foi concebida de forma a harmonizar medidas de requalificação urbana com a legalização fundiária, promovendo-se o direito à moradia e à cidade de seus

beneficiários. Para Luft (2021) essa política atingiu seu auge normativo quando da edição da Medida Provisória nº 459/2009 e posterior conversão na Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), que dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV.

É importante destacar que, de acordo com Fernandes (2022), prevalecem, no plano internacional, dois paradigmas de regularização fundiária: o modelo voltado para a titulação/formalização de assentamentos informais, a partir da concessão de títulos de propriedade individual, que tem como lastro teórico as ideias de Hernando de Soto (2001) e outro baseado na chamada “Fórmula Brasileira” – anteriormente vigente – que busca compatibilizar medidas de urbanização com titulação, de modo a realçar a função social das cidade.

Com base no modelo brasileiro acima referido, foram elaborados programas visando à regularização fundiária combinada com outras medidas de requalificação urbana, como era um dos objetivos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), criado no ano de 2007 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, [s.d]). Da mesma forma, a Ação de Apoio à Regularização em Áreas Urbanas (Programa Papel Passado), que se constituiu como uma meta do Plano Plurianual (PPA) de 2012-2015 teve como objetivo apoiar estados, municípios, o Distrito Federal, entidades civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na implantação de atividades de regularização de assentamentos urbanos, como forma de promover sua integração à cidade e de assegurar à população moradora segurança jurídica na posse (SILVA; CALDAS, 2015).

A partir de 2016, com a edição da Medida Provisória nº 759 (BRASIL, 2016), convertida na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), houve uma mudança de paradigma no tratamento da política de regularização fundiária brasileira, inaugurando um modelo voltado para titulação, nos moldes das ideias propagadas por De Soto (2001). Essa mudança de paradigma pode ser sentida pela retirada e/ou enfraquecimento de garantias previstas na lei anteriormente vigente, tais como a desvinculação da existência de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS da realização da Reurb, a desnecessidade de realização de obras de urbanização da área antes da legalização fundiária, a previsão do polêmico instituto da Legitimação Fundiária, possibilidade de dispensa de licenciamento ambiental entre outros.

Diante da problemática exposta, tem-se como premissa que a aplicação da política de regularização fundiária, nos moldes como concebida pela nova lei, pode estar deixando de cumprir de modo eficiente o seu dever constitucional de efetivar os direitos à moradia e à cidade, o que merece ser alvo de investigação com demonstração, em casos empíricos, dos efeitos normativos impostos pela Lei Federal 13.465/17.

Para fins dessa pesquisa, foram estudados dois instrumentos de regularização fundiária: a legitimação fundiária e a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), as quais foram utilizadas na regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) das comunidades África e Passo da Pátria, respectivamente, ambas localizadas na cidade do Natal/RN. Estas comunidades são ocupadas por famílias de baixa renda, acesso informal ao solo e irregularidades urbanísticas, assim como déficits de infraestrutura; foram escolhidas pelo poder público municipal, há décadas, para receber investimentos em projetos de regularização fundiária sem, contudo, conseguirem melhorias efetivas. Nesse contexto de intervenções, surge uma

nova prática por parte da Prefeitura do Natal, isto é, optar por inserir novos instrumentos advindos da Lei Federal 13.456/17.

Com efeito, a pergunta de pesquisa que motivou essa pesquisa pode ser sintetizada desse modo: como os instrumentos de Reurb, legitimação fundiária e CDRU, podem impactar na efetivação dos direitos à moradia e à cidade aos que deles se beneficiem? E o objeto do estudo são a Comunidade África e Passo da Pátria (Natal/RN), duas comunidades que possuem características distintas, mas que sofreram intervenções do poder municipal de naturezas semelhantes: primeiro, por meio de intervenções de urbanização, e depois, pela regularização fundiária. Os processos de regularização fundiária referidos já foram finalizados.

O objetivo desse estudo é refletir sobre a utilização dos instrumentos da Reurb, sobretudo a “legitimação fundiária” e “CDRU”, à luz dos direitos à moradia e à cidade. Para tal fim, será estudada as diferenças entre esses institutos, as motivações por trás da escolha, pela prefeitura do Natal/RN, dos instrumentos de Reurb mencionados, além das possíveis consequências para tais comunidades da opção do gestor municipal. No que se refere à metodologia, trata-se de dois estudos de caso, e foram utilizadas as técnicas de pesquisa bibliográfica, documental, observação direta, bem como entrevista com a assessoria técnica e jurídica do órgão municipal de realizar a regularização fundiária no município de Natal (Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes).

Os resultados obtidos permitem a conclusão de que existe uma preferência da prefeitura do Natal/RN pela utilização do instrumento de legitimação fundiária, por ser um instituto que “resolve o problema”, sem necessidade de uma atuação fiscalizatória do município ou de maiores investimentos em projetos urbanísticos ou de infraestrutura. Ademais, viu-se que os instrumentos utilizados podem repercutir de formas distintas nas comunidades estudadas. Enquanto na legitimação fundiária não existe controle de finalidade quanto à utilização dos imóveis pelos beneficiários, na CDRU, embora exista a obrigação legal de controle da destinação dos imóveis pelo Poder Público, tal controle, no caso do Passo da Pátria, não está ocorrendo, o que se deve à falta de estrutura do Município de Natal/RN para tal fim.

Além disso, uma possível consequência para África, que está localizada em uma área definida como Área Especial de Interesse Social (AEIS) – todavia, deficientemente regulamentada – é a especulação imobiliária. No Passo da Pátria, a falta de uma atuação fiscalizadora do município pode ensejar uma realidade de mais ocupações irregulares futuras. Em ambos os casos, porém, observa-se que houve uma proteção deficiente dos direitos à moradia e à cidade, considerando que somente o aspecto da segurança da posse foi protegido.

1. Os direitos à moradia e à cidade na regularização fundiária urbana

Pela sua essencialidade, o direito à moradia adequada foi reconhecido como direito humano em diversas convenções e declarações globais, recebendo assento na Constituição Federal de 1988, a partir da Emenda Constitucional nº 26 de 2000 (BRASIL, 2000). Foi inserido no artigo 6º da Carta

Magna, conjuntamente como um direito social ao lado da educação, saúde, alimentação, trabalho e outros. Essa conquista dos movimentos sociais e pró-moradia e sua inserção legal representou uma vitória, pelo menos no plano normativo, da ideia do direito à cidade tão discutida pelo Movimento pela Reforma Urbana nas décadas anteriores.

Na legislação internacional, por exemplo, destacava-se o art. 11, §1º, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) como a norma de maior referência quando o assunto é a proteção à moradia adequada (ONU, 1966). Isso porque o Comitê para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elaborou comentários gerais sobre o conceito de moradia adequada, detalhando componentes que devem estar presentes para que esse direito seja considerado devidamente protegido.

Nos termos do Comentário Geral nº 4 (ONU, 1991) o conceito de “adequação” para fins de verificação se uma determinada forma de moradia é adequada, deve obedecer a diversos elementos, tais como: a segurança legal da ocupação; a disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas no entorno; a acessibilidade adequada; a habitabilidade; a facilidade de acesso ao local pelas pessoas que tem direito; uma localização que dê acesso a serviços públicos essenciais, além da adequação ambiental, e o respeito pelo meio cultural. Tem-se, então, que o direito à moradia adequada não se limita a um teto, dependendo, para sua efetivação, da concretização de outros direitos.

No âmbito nacional, mesmo antes da Emenda nº 26, a doutrina já sustentava que o direito à moradia era um direito fundamental, contemplado pela Constituição, considerando que o rol de direitos fundamentais elencados na Carta Magna é exemplificativo. Um outro argumento seria o da adoção da usucapião urbana na Constituição, em que o direito à moradia é reconhecido como elemento constitutivo da aquisição do domínio de áreas urbanas utilizadas por pessoas e famílias (SAULE JÚNIOR, 1997, p. 68).

Destarte, é importante realçar que o direito à moradia não se confunde com o direito à propriedade. Enquanto o direito de propriedade é um direito de primeira geração ou dimensão, isto é, direito que contém um comando de abstenção estatal em face do titular, de caráter eminentemente individual - embora tenha sido reconhecida na Constituição a necessidade de a propriedade cumprir sua função social (BRASIL, 1988, art.5º, XXIII) - o direito à moradia é um direito social, de segunda geração ou dimensão, que exige, para o seu efetivo cumprimento, prestações positivas do Estado. Ou seja, precisa ser desdobrado em sua materialidade por políticas, programas e projetos para conseguir atingir seus objetivos.

Embora a segurança da posse seja uma dimensão do direito à moradia, para que esse direito seja protegido, outros elementos devem estar presentes, conforme ressaltado acima. Ademais, o requisito da segurança da posse é cumprido por meio de diferentes institutos jurídicos, não necessariamente através do reconhecimento do direito à propriedade em prol do ocupante.

Uma vez examinado o direito à moradia, move-se para o estudo do direito à cidade, o qual, ao lado do primeiro direito analisado, deve pautar toda a política de regularização fundiária urbana. Nelson Saule Júnior (2016) sustenta que o direito à cidade é um direito humano coletivo/difuso emergente, que exerce o papel de coração da nova agenda urbana, cujos principais princípios, ações, metas e indicadores são destinados à promoção de cidades

inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis. A cidade, a que se busca tutelar por meio desse direito, deve ser concebida como um espaço coletivo que pertence a todos os habitantes, e que contém três pilares básicos: o primeiro é a proteção das cidades como um bem comum; o segundo, o direito à cidade como direito coletivo e difuso, e, por fim, a titularidade coletiva exercida por grupos sociais, a exemplo dos representativos de moradores, associações, organizações não governamentais (ONGs), Defensoria Pública e Ministério Público (JÚNIOR, 2016).

A formulação teórica do termo “direito à cidade” precede à contemplação deste conceito nos documentos internacionais e nas leis nacionais ao redor do globo. A expressão “direito à cidade” foi popularizada e ganhou expressão acadêmica pela obra do filósofo francês Henri Lefebvre, em sua obra *Le Droit à la ville* (O direito à cidade), publicada originalmente em 1968. Para Lefebvre (2001), o direito à cidade somente poderia ser formulado como “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 2001, p.118). Na perspectiva lefebvrina, o urbano é entendido como o lugar do encontro, local em que as necessidades sociais são realizadas, como a necessidade de previsibilidade e do imprevisto, de trocas, de investimento, de independência, de comunicação etc. Desse modo, a sua teoria sobre o urbano parte de uma visão utópica, e pretende transformar a sociedade com recursos da ciência e da arte, configurando a classe operária a mola-mestre dessa realização.

No que se refere à proteção jurídica, a Nova Agenda Urbana (NAU) adotada na Conferência das Nações Unidas para Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, Equador, em outubro de 2016, é o mais recente documento internacional a denotar o esforço e o compromisso internacional para com o desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável.

Uma previsão de relevo da NAU (2017) está inserida no seu item 15, que expressa o comprometimento dos países signatários a trabalharem em prol da *mudança do paradigma urbano atualmente existente*. Com tal previsão, reconhece-se a imperiosa necessidade de se mudar a abordagem sobre o modo de planejamento, financiamento, desenvolvimento e administração das cidades, conferindo maior protagonismo aos governos nacionais, com auxílio dos governos subnacionais e locais, conforme o caso, na implementação de políticas e legislações urbanas efetivas e inclusivas. Outrossim, pelo teor do referido documento, o direcionamento das ações deve adotar abordagens ao desenvolvimento urbano e territorial sustentável focalizadas no desenvolvimento das capacidades das pessoas, por meio de ações em todos os níveis, entre outros compromissos.

No plano interno, o conteúdo do direito à cidade e as disposições da Nova Agenda Urbana estão alinhadas com a nova ordem jurídico-urbanístico inaugurada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Com a Constituição atualmente vigente, houve um enorme ganho para a sociedade brasileira, pois foi a primeira vez na história constitucional que se conferiu um capítulo destinado a tratar da política urbana. Dois artigos foram suficientes para promover uma mudança importante no entendimento das questões urbanas, rompendo-se com a tradição do legalismo liberal anteriormente vigente, e reconhecendo-se a função socioambiental da propriedade, além do direito coletivo ao planejamento das cidades (FERNANDES, 2006, p. 11).

Do direito à moradia e direito à cidade, passa-se à política regularização fundiária urbana como procedimento de execução prática dos normativos. Para isso, é preciso entender qual é o escopo dessa política e as linhas gerais de como ela vem sendo desenvolvida no Brasil.

De acordo com Edésio Fernandes (2022), existem, no âmbito internacional, dois modelos regularização fundiária: um baseado nas ideias do economista peruano Hernando De Soto (2001) e outro inspirado na experiência brasileira. O paradigma peruano tem como principal característica a ênfase na titulação/legalização/formalização dos assentamentos informais mediante a distribuição de título de propriedade individual plena. Trata-se de uma regularização mais barata que a do tipo “regularização plena” e a qual tem a promessa de solucionar o problema da pobreza via economia de mercado.

Na obra “O mistério do Capital”, Hernando De Soto (2001) defende que a maior parte dos pobres em países em desenvolvimento já possuem os ativos necessários para produzir sucesso dentro do capitalismo. O problema estaria no fato de os pobres reterem esse capital, como por meio de direitos de propriedade não registrados, empresas com responsabilidade indefinida, indústrias localizadas onde investidores não podem vê-las, entre outros fatores os quais impedem que tais ativos se transformem em capital, gerando, assim, renda e desenvolvimento (DE SOTO, 2001, p. 6).

A importância da valorização dos direitos de propriedade para o crescimento econômico das nações é ressaltada em diversas partes da teoria de De Soto. Para o economista peruano, o desenvolvimento de um sistema formal de propriedade permitiu a geração de capital no Ocidente, e por isso deve também ser incentivado nos países em desenvolvimento (DE SOTO, 2001, p. 44).

Na contramão do paradigma de Hernando De Soto, tem-se a chamada “Fórmula Brasileira”, em referência a prática de REURB pelo Brasil – até recentemente – caracterizada pela harmonização da titulação das áreas, lotes e construções com medidas urbanísticas, socioambientais e jurídicas, resultando em uma intervenção ampla e sustentável (FERNANDES, 2022). Com efeito, na regularização fundiária sob o paradigma brasileiro, as “intervenções passaram a ser encaradas em dimensões múltiplas, tendo sempre por meta a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos” (ALFONSIN *et al.*, 2021, p. 56).

Consoante esclarece Alfonsin *et al.* (2021, p.51), prevalecia no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, o paradigma de regularização fundiária plena, fruto de uma construção teórico-prático de urbanistas, à luz da Nova Ordem Urbanista implementada pela Carta Maior. Foi nesse contexto que surgiram programas voltados para a regularização fundiária e melhoria habitacional no Brasil, como o PAC e o Programa Papel Passado. Essa realidade, no entanto, vem sendo alterada após a edição da Lei nº 13.465/17.

Antes da referida lei, a política de regularização brasileira lastreava-se na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009). Consoante Luft (2021) o ápice normativo do paradigma urbanístico-fundiário da regularização fundiária deu-se com a edição da Medida Provisória nº 459/2009 e sua conversão posterior na Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), que tratou do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. O avanço da lei consistiu na sistematização do tratamento dado a regularização fundiária,

com a consolidação da compatibilização entre medidas de urbanização e titulação.

A grande polêmica quanto ao tratamento da política de regularização fundiária no Brasil inicia-se com edição da Medida Provisória nº 759 (BRASIL, 2016), no governo Michel Temer. Embora festejada por alguns, essa medida provisória foi alvo de inúmeras críticas, ao argumento de que promoveu “uma ruptura substancial com o modelo até então aplicável no Brasil” (RIBEIRO, 2017). Com a conversão dessa medida provisória na Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) houve algum grau de mitigação no retrocesso da política regularização fundiária, todavia, as críticas continuaram fazendo sentido, tendo sido ajuizadas, inclusive três ações de constitucionalidade contra a referida lei: uma ação da Procuradoria-Geral da República (ADI nº 5.771), outra do Partido dos Trabalhadores (ADI nº 5.787) e outra do Instituto de Arquitetos do Brasil (ADI nº 5.883).

É mister observar que a publicação da Lei nº 13.465/2017 coincide com o momento político-econômico em que o Brasil sofre uma inclinação neoliberal, com a chegada de Michel Temer ao Poder. Aqui, importa lembrar a lição de David Harvey (2005) ao afirmar que o neoliberalismo é uma teoria que defende que o bem-estar humano pode ser melhor promovido pelas liberdades e capacidades empreendedoras individuais, com aparo em uma estrutura institucional definida por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio.

Assim, consoante Alfonsin *et al.* (2019), a mencionada norma promove a passagem de um modelo estruturado no direito à cidade e a função social da propriedade, para outro que enfatiza a mera titulação e o solo urbano como parcerla patrimonializada da localização urbana.

Nesse quadro, é importante perceber que os direitos à moradia e à cidade continuam tendo pleno vigor e força normativa no ordenamento jurídico pátrio, possuindo lastro constitucional e estando inclusive previstos na Lei nº 13.465 (art. 10, incisos VI e VIII, BRASIL, 2017). Pelas novas prescrições legais, porém, houve o enfraquecimento de algumas previsões da Lei nº 11.977/09 que estavam mais alinhadas com a proteção de tais direitos, como por exemplo desvinculação da existência de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS da realização da Reurb, a desnecessidade de realização de obras de urbanização da área antes da etapa de legalização fundiária, a previsão do polêmico instituto da Legitimação Fundiária e a possibilidade de dispensa de licenciamento ambiental, o que, no plano dos fatos, pode ocasionar grandes retrocessos sociais. Diante disso, a partir da nova conjuntura normativa, torna-se ainda mais relevante o estudo de como vem sendo aplicada a política de regularização fundiária pelo Poder Público e o real impacto dessa política na efetivação dos direitos à moradia e à cidade aos seus beneficiários.

2. A regularização fundiária nas comunidades África e passo da pátria

De início, destaca-se que, segundo o disposto no art. 29 do Plano Diretor de Natal (2022), as comunidades África e Passo da Pátria são Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, as quais destinam-se prioritariamente à

promoção da regularização fundiária urbana e fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda existentes e consolidados, submetendo-se a critérios diferenciados de edificação parcelamento, uso e ocupação do solo. O mapa abaixo (Figura 1) estabelece as AEIS da Cidade do Natal, com destaque para as comunidades em estudo:

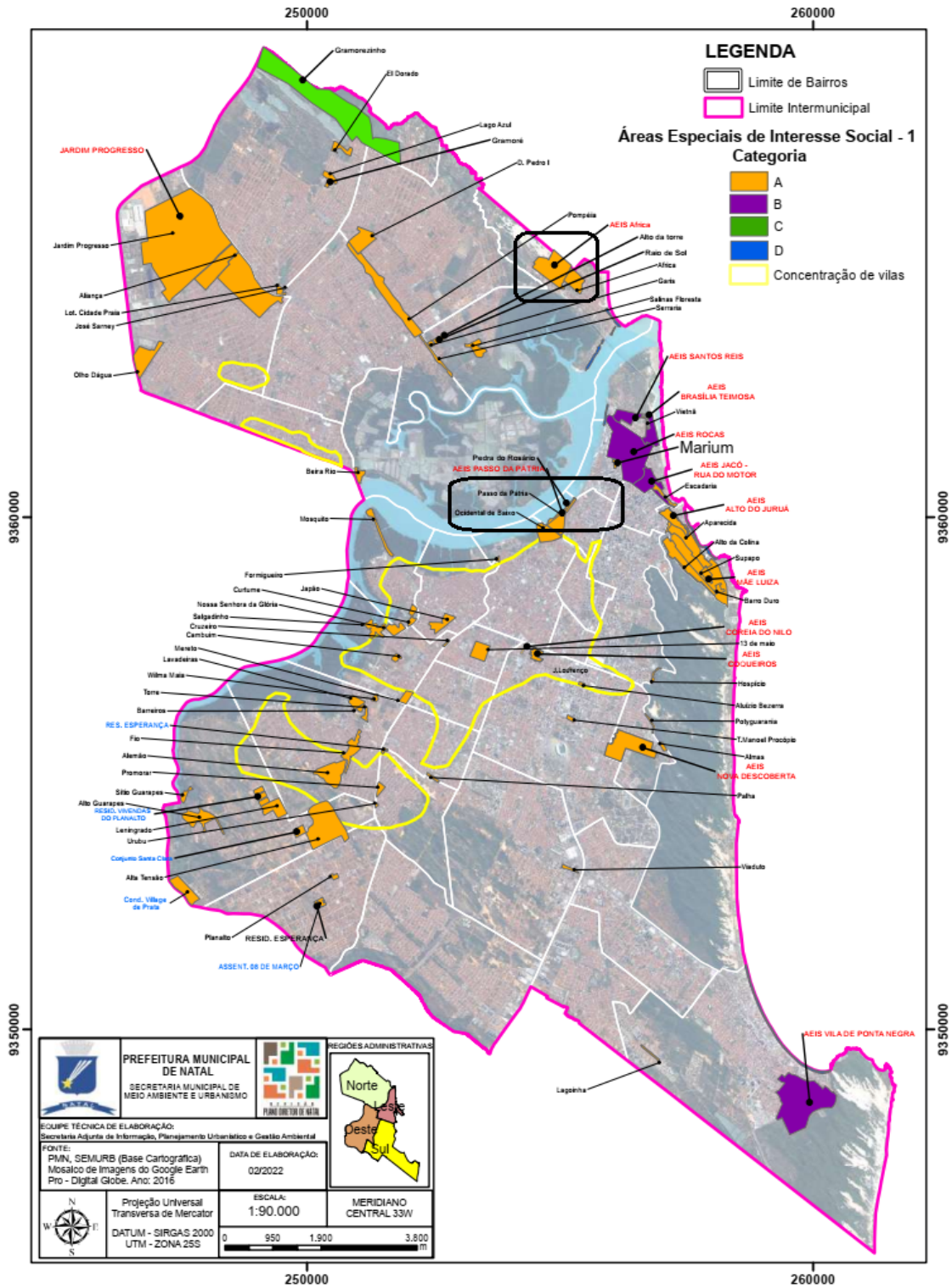


Figura 1. Áreas Especiais de Interesse Social em Natal/RN, com destaque para a África e Passo da Pátria (fonte: anexo II do Plano Diretor de Natal, RN, 2022).

A comunidade da África está situada na Região Administrativa Norte da Cidade do Natal/RN, no bairro da Redinha, encravada em uma área de cordões dunares (Área de Preservação Permanente), Zona de Proteção Ambiental, margem de rio (Rio Doce) e orla marítima; fruto de uma ocupação anterior de pescadores da Praia da Redinha que foram deslocados, com o tempo, por veranistas na segunda metade do século XX. A comunidade África é marcada por indicadores de pobreza e segregação socioespacial. Dados do último Censo do IBGE (2010), demonstram que 77% dos domicílios eram inadequados quanto ao esgotamento sanitário e 16,24% não estavam ligados à rede geral de abastecimento de água, por exemplo.

As imagens a seguir (Figuras 2 e 3) revelam a situação de precariedade habitacional da África:



Figura 2. Habitações precárias em terreno de dunas e sujeitas a alagamento na Comunidade África (fonte: dos autores, 2022).



Figura 3. Vista do alto das construções na APP do Rio Doce. Assoreamento do Rio (fonte: MP/RN, 2022).

A origem desse assentamento remonta à meados da década de 1950, por meio do crescimento aleatório de pequenas habitações de materiais precários, especialmente palha e papelão. Aponta-se que a denominação “África” surgiu em decorrência da cor negra dos primeiros habitantes da região, da família Nascimento e Silva, os quais eram, em sua maioria, empregados domésticos dos primeiros veranistas da praia da Redinha (ARIMATEIA, 2006, p. 14). Esses veranistas foram, aos poucos, deslocando esses primeiros pescadores para áreas mais afastadas da beira-mar e mais próximas ao Rio Doce.

A primeira intervenção do Poder Público na Comunidade África se deu por meio do Programa do Governo Federal para Urbanização de Favelas: Habitat Brasil (1993-1994), o qual teve como alvo famílias com renda de até três salários mínimos, não atendidas por outro programa habitacional, e que possuíam apenas um imóvel. Os estudos realizados para o “Plano de Ação, a Comunidade África” apontou esta comunidade como prioritária ao programa, o que se deu em razão da constatação da inexistência de qualquer infraestrutura no local, assentamentos em áreas de risco e com alto índice de insalubridade (ARIMATEIA, 2006, p. 14).

O objetivo inicial do projeto era a melhoria da infraestrutura do local, a qualidade das habitações, a oferta de equipamentos comunitários e da legalização fundiária, todavia, essa última intervenção sequer havia sido iniciada, por ocasião do término das obras.

Em 22 de setembro de 2005, a Lei municipal nº 5.681 (NATAL 2005) definiu a África como uma das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS da cidade do Natal/RN. No mesmo ano, o Governo Federal definiu que os projetos anteriormente executados na África fossem transferidos para o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, sob execução da Prefeitura Municipal de Natal e acompanhamento da Caixa Econômica Federal (DIÓGENES e BARROS, 2018, p.11).

Foi nesse período que surgiu o Projeto África Viva, o qual, de acordo com o arquivo documental da Secretaria Municipal de Planejamento – SEMPLA (s.d), teve como objetivos, em síntese: a reurbanização; a mitigação e prevenção de riscos nas áreas de dunas e rio doce; o reassentamento de aproximadamente 200 famílias, a construção de 200 casas, 208 unidades sanitárias, além de melhorias habitacionais; a capacitação da população para assegurar trabalho e renda, educação sanitária e ambiental e a regularização fundiária.

Segundo Luis Renato Rocha (2017) o projeto sofreu paralisações durante alguns momentos, sendo que a primeira vez ocorreu ainda em 2006, por problemas com a empresa contratada. Além disso, existiram impasses administrativos com relação à própria Prefeitura, como por exemplo a dificuldade nos licenciamentos ambientais, devido à peculiaridade da área – sobre cordão dunar – assim como a relação com a empresa ganhadora da licitação, que não considera mais atrativo o valor do projeto, após anos de paralisação. Na África, como no Passo da Pátria, um dos agravantes também está relacionado à escassez de recursos próprios na Prefeitura para investimento no projeto (ALMEIDA; DANTAS; LUZARDO, 2015).

Destaque-se que a paralisação das obras do referido projeto, aliada aos impactos dela decorrentes, foi matéria de investigação por parte do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte (MPRN), através do Procedimento nº 04.23.2106.0000061/2021-14 (Inquérito Civil nº 910004). Nesse procedimento, que ainda não foi finalizado, foi detectada a ausência de construção de uma estação de tratamento por parte da Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte - CAERN, o que, segundo a Seharpe, estaria obstando a realização de diversas obras de urbanização. Além disso foi detectada a omissão municipal na construção de habitações em uma área desapropriada pela prefeitura especificamente para essa finalidade (no loteamento Caiana).

Em relação a titularidade da terra, a comunidade África está assentada em parte de terras públicas (antes do governo do RN, doada ao município) e parte em uma fração do Loteamento Caiana, de propriedade privada. O total do solo ao envolvido na delimitação da gleba é de 28,6 Hectares, próximo à praia da Redinha e da Zona de Proteção Ambiental 08. Os lotes da comunidade África são possíveis de serem identificados, alguns são maiores que 200m², decorrente do tipo de ocupação do solo – advindos de antigos moradores da praia da Redinha que se deslocaram e abriram pequenos roçados às margens do Rio Doce.

Consoante informações fornecidas pelo Assessoria Jurídica da Secretaria de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes – Seharpe, a comunidade África situa-se em um local considerado “dormitório”, em que as pessoas saem pela manhã, e só retornam para dormir.

O Passo da Pátria, por seu turno, possui características diferentes da comunidade África. É um assentamento muito mais antigo, remontando ao início do século XX, quando às margens do Rio Potengi, ocorria ali um mercado popular com produtos advindos da região norte do município – antes da existência das pontes sobre o rio (TRIBUNA DO NORTE, 2019). A comunidade está assentada na foz do riacho do Baldo, encontro com o rio Potengi, uma área de mangue aterrada e com graves problemas sanitários e ambientais. Sua localização dá-se entre os bairros de Cidade Alta e Alecrim, setor popular de dois bairros antigos da capital potiguar.

Abaixo, o mapa do Passo da Pátria (Figura 4):



Figura 4. Mapa de intervenção para fins de regularização fundiária (fonte: Seharpe, 2016).

Constata-se, na Comunidade Passo da Pátria, habitações localizadas em área *non aedificandi* (próximo à linha de trem), e um quadro grave de vulnerabilidade social. Além disso, diferentemente da Comunidade África, que se situa predominantemente em terreno do Município de Natal/RN, à titularidade da terra, no Passo da Pátria, pertence à União, circunstância que impactou no processo de regularização fundiária da Comunidade, como ainda será tratado. Os lotes são menores, em relação aos lotes da África. Outro fator

relevante é que a Comunidade Passo da Pátria está localizada em área definida como Área de Preservação Permanente – APP.

Pela imagem abaixo (Figura 5), é possível visualizar a situação de precariedade das casas dos moradores do Passo da Pátria:



Figura 5. Exemplos de imóveis vazios, fechados ou abandonados para fins de regularização fundiária (Relatório de Controle Ambiental da Seharpe, 2016).

Os projetos urbanísticos na localidade tiveram início nos anos 2000, com o Projeto Integrado de Urbanização do Passo da Pátria, também do Habitat Brasil BID. A proposta original compreendia a implantação de infraestrutura urbana (instalação de redes de água, energia, esgoto e drenagem e pavimentação); a realização de melhorias habitacionais; a construção de moradias e equipamentos comunitários e de lazer (creche, escola, posto de saúde, praças, campo de futebol), bem como a realização de ações de

desenvolvimento comunitário e regularização fundiária (ALMEIDA; FERREIRA e LUZARDO, 2015, p. 71).

Assim como no caso da África, os projetos do Passo da Pátria sofreram várias paralisações durante todo o período de intervenções. Alguns equipamentos sociais construídos, casas reformadas e canalização do riacho do Baldo trouxeram melhorias à comunidade, embora com a persistência das condições de vulnerabilidade social, especialmente pela presença de indicadores de criminalidade e violência.

Como se vê, os projetos de regularização fundiária da África e do Passo da Pátria foram desenvolvidos posteriormente e de forma autônoma em relação aos projetos de reurbanização integrada executados pela prefeitura do Natal/RN. O primeiro ponto a ser observado é, portanto, que a Regularização Fundiária Urbana – Reurb se ateve à legalização fundiária dos lotes das referidas comunidades, sem abranger outras medidas de cunho urbanístico, social e ambiental, conforme previsto no art. 46 da Lei nº 11.977/09 e no art. 9º da Lei nº 13.465/17, uma vez que tais medidas já estavam sendo implementadas pelos projetos de urbanização referidos.

O segundo aspecto que merece atenção é que a os procedimentos de Reurb da África e do Passo da Pátria tiveram início antes da vigência da Lei nº 13.465/17, tendo sido desenhados em 2014, quando ainda estava vigente a Lei nº 11.977/09 (Lei do Programa Minha Casa Minha Vida), que regulamentava a Reurb, sendo finalizados somente em 2022, momento em que a Lei nº 13.465/17 teria passado a reger à matéria. Caberia, assim, o seguinte questionamento: “quais foram os impactos ocasionados pela Lei nº 13.465/17 nos processos de Reurb das referidas comunidades?” A resposta, em princípio, pode ser encontrada no tipo de instrumento jurídico para regularização que foi usado na Comunidade África, a legitimação fundiária, a qual, não tinha previsão na Lei nº 11.977/09.

Tanto da África quanto no Passo da Pátria, a execução da REURB pelo Município de Natal/RN foi realizada por meio da contratação, mediante processo licitatório, de uma empresa privada, que em ambos os casos, foi a Elonet Habitação, Consult e Assessoria empresarial Ltda. Com efeito, no Processo Licitatório nº 0051617/2014-17, a empresa Elenot foi contratada para efetivar a Reurb em 1.600 (mil e seiscentas) unidades, na Comunidade África. No Passo da Pátria, essa mesma empresa foi contratada, através do Processo Licitatório nº 0051617/2014-17 para executar a Reurb em 1.200 (mil e duzentas) unidades habitacionais, com valor total de R\$ 1,46 milhão. Para África, foram destinados R\$ 840 mil, e para o Passo da Pátria, R\$ 612 mil (TRIBUNA DO NORTE, 2015).

Apesar do procedimento de regularização fundiária idealizado ter sido o mesmo para as comunidades em análise, as diferentes características dos assentamentos da África e do Passo da Pátria interferiram no desenrolar do processo de Reurb, notadamente nas dificuldades enfrentadas pelos gestores e no instrumento de regularização escolhidos: a comunidade África foi regularizada pelo instrumento de legitimação fundiária, enquanto o Passo da Pátria recebeu a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU).

Por fim, consoante dados da SEHARPE, em abril de 2022, haviam sido entregues 647 títulos à população na Comunidade África, havendo mais 15 que se encontram no cartório para fins de registro, enquanto 100 títulos foram entregues no Passo da Pátria, sem contar com 407 que ainda estariam no

cartório. Outra informação obtida foi a de que, embora os contratos para fins de regularização fundiária firmados com a empresa retromencionada tenham chegado ao fim, a qualquer momento, os moradores que cumprirem os requisitos, ao longo do tempo, para o recebimento dos títulos, podem requerê-los.

3. A legitimação fundiária e a CDRU

De início, a legitimação fundiária é um instrumento de regularização fundiária que foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), sendo, portanto, um instituto muito novo, que ainda suscita dúvidas quanto a sua aplicação. Além disso, a legitimação fundiária é um instrumento polêmico, que recebeu diversas críticas, além de ter sua constitucionalidade questionada no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade propostas pela Procuradoria-Geral da República (ADI nº 5.771), pelo partido dos Trabalhadores (ADI nº 5.787) e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (ADI nº 5.883).

O art. 23 da Lei nº 13.465/2017 inova no sistema jurídico ao prever a legitimação fundiária como forma originária de aquisição do direito real de propriedade, a ser conferido por ato do poder público, somente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, que seja integrante de núcleo urbano informal consolidado existente na data de 22 de dezembro de 2016. De acordo com a leitura dos artigos 11, inciso VII, 15, inciso I, e 41, inciso VI, da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), entende-se que esse instituto é um instrumento exclusivo da regularização fundiária urbana, e é formalizado mediante a entrega de um título denominado “legitimação fundiária”.

Para os beneficiários da Reurb na modalidade interesse social (Reurb-S), estabelece a lei (BRASIL, 2017) alguns requisitos para o reconhecimento da legitimação fundiária (Art. 23, parágrafo 1º). Outrossim, na Reurb-S de imóveis públicos, foi previsto que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizadas a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária (Art. 23, parágrafo 4º).

Uma das inconstitucionalidades apontadas para a legitimação fundiária é no sentido de que ela viola a proibição constitucional de aquisição de imóveis públicos por usucapião, inserida no art. 183, parágrafo 3º, do texto constitucional (BRASIL, 1988). Em outro sentido, Carmona, Zago e Souza (2020) defendem que, embora os institutos da usucapião e da legitimação fundiária guardem semelhanças entre si, eles não se confundem. Nesse sentido, se, por um lado, a usucapião exige a posse mansa, contínua e pacífica, além do *animus domini* (intenção de agir como dono), de outra mão, a legitimação fundiária não requer o requisito temporal da posse, sendo um instituto concedido exclusivamente no âmbito da Reurb, e somente para os núcleos consolidados até 22 de dezembro de 2016.

Ressalte-se que também foi alvo de polêmica a previsão, pelo parágrafo 1º do art. 23 da Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), de critérios para a concessão da

legitimação fundiária no âmbito da Reurb-S, requisitos os quais não foram previstos para a Reurb-E. Conforme apontado na ADI 5.787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT, 2017), essa disposição violaria o princípio da isonomia consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Salienta-se que, nesse aspecto, Carmona, Zago e Souza (2020) apresentam solução interpretativa diversa, buscando uma harmonia com a ordem urbanística inaugurada pela Constituição Federal. Os autores entendem que a interpretação a qual estabelece rigorosos requisitos para a Reurb-S e nenhum para a Reurb-E seria ofensiva ao direito social à moradia e ao princípio urbanístico da distribuição equitativa dos ônus e benefícios urbanos. Desse modo, concluem que o instituto da legitimação fundiária é inaplicável à modalidade Reurb-E. Isto é, as “modalidades” referidas no parágrafo 2º do art. 23 (BRASIL, 2017) seriam a “Reurb em imóvel público” e “Reurb em imóvel privado”. Dito de outro modo, a legitimação fundiária teria sido pensada somente para beneficiar a população de baixa renda, contemplados com a Reurb-S, não sendo viável a sua aplicação à Reurb-E.

Esse é, ademais, o pensamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, quando, ao referir-se ao instrumento de legitimação fundiária, afirma que “trata-se de medida que tem por objetivo beneficiar a população de baixa renda”. (DI PIETRO, 2020, p. 1.723).

Por seu turno, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) é um dos instrumentos contemplados pela ordem jurídica nacional para a utilização de bens públicos dominicais (sem finalidade pública), apesar de também poder recair sob bens privados. Explica Di Pietro (2020) que os títulos jurídicos individuais concedidos para o uso privativo de bens públicos, podem ser públicos e privados. Na primeira categoria estariam a *autorização*, a *permissão* e a *concessão de uso*. Em relação ao segundo grupo, a concessão de títulos privados somente seria possível nas hipóteses legalmente previstas, para bens dominicais, como foi estabelecido para a *locação*, o *arrendamento*, o *comodato*, a *efiteuse* e a *concessão de direito real de uso*.

No art. 4º, inciso V, alínea g, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a CDRU foi concebida como um instrumento da política urbana. Da mesma forma, a recente Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) instituiu a CDRU, em seu art. 15, inciso XIII, como um dos possíveis instrumentos de regularização fundiária urbana. Ressalte-se que o Código Civil (BRASIL, 2002) também abarcou esse instituto no rol dos direitos reais, a teor do seu art. 1.225, inciso XII. A regulamentação da CDRU, entretanto, remonta a um período anterior a tais diplomas legais, tendo sido regulada – segundo Carvalho Filho (2013), de forma deficiente – pelo Decreto-lei nº 271 (BRASIL, 1967).

Carvalho Filho (2013) conceitua a CDRU como um contrato administrativo, no qual a parte concedente outorga à parte concessionária direito real de uso. Distingue-se da tradicional concessão de uso de bem público, porquanto essa tem caráter pessoal. Segundo o art. 7º do Decreto-Lei nº 271, com redação dada pela Lei nº 11.481 (BRASIL, 2007), a concessão de direito real de uso é um direito real resolúvel que pode ser realizada em terrenos públicos ou particulares, podendo ser remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, e é aplicada exclusivamente para fins de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas,

preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.

Ademais, nos termos dos parágrafos 2º, 3º e 4º do Decreto-Lei nº 271 (BRASIL, 1967), a contratação da concessão de direito real de uso pode ser realizada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo. Por meio da inscrição da CDRU, o concessionário ganha o direito de fruição do terreno *para os fins estabelecidos no contrato*, respondendo por todos os encargos civis, administrativos e tributários incidentes sobre o imóvel e suas rendas. Destaca-se que, caso o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da contida no contrato ou termo, ou mesmo descumpra a cláusula resolutória do ajuste, haverá a resolução da concessão antes do seu termo, perdendo o concessionário as benfeitorias realizadas. Outrossim, a CDRU, sem prejuízo de disposição contratual em contrário, é transferível por ato *inter vivos* ou por sucessão legítima ou testamentária.

4. Reflexões sobre a escolha e as consequências da utilização dos instrumentos de reurb na África e no passo da pátria

Concluída a análise dos instrumentos de legitimação fundiária e concessão de direito real de uso, resta investigar o que motivou o município de Natal/RN a escolher cada um desses institutos para as comunidades estudadas – legitimação fundiária para Comunidade África e CDRU para a Comunidade Passo da Pátria –, bem como os possíveis efeitos da concessão de tais instrumentos para elas.

Em primeira análise, é importante observar que, sob o ponto de vista da atuação do município de Natal/RN, o instrumento de legitimação fundiária apresenta-se como uma solução mais interessante, uma vez que a partir da concessão desse título, o ente municipal dá por finalizada a sua intervenção na regularização de determinado imóvel. Ao utilizar-se do instrumento da CDRU, por outro lado, o Poder Público ganha a incumbência de fiscalizar os usos que os moradores estão fazendo do imóvel. Isso porque a Concessão de Direito Real de Uso é feita mediante contrato, através do qual a parte concedente deve vincular uma destinação ao imóvel objeto de CDRU, cujo descumprimento pela parte concessionária configura forma de resolução do ajuste.

Sob esse ponto de vista, nota-se que a concessão de legitimação fundiária seria mais vantajosa para a prefeitura de Natal/RN, tornando-se um instrumento preferencial para ser utilizado. As palavras do advogado da Shearpe, em entrevista fornecida a esta pesquisadora, de todo confirmam o entendimento acima exposto:

Partindo do princípio que a legitimação fundiária concede o direito real de propriedade, de uma forma geral se dá preferência a esse instrumento, porque ele “resolve” definitivamente o problema. Em área privada, por exemplo, eu não tenho dúvida alguma que a prioridade deve ser dada à legitimação fundiária. Quando se trata de área pública, o Poder Público precisa avaliar se vale a pena se amarrar, sob o ponto de vista urbanístico, de alguma forma. Isso porque, quando se usa CDRU, por exemplo, que se faz por meio de um contrato, e se amarra a finalidade, surge a necessidade de fiscalizar os usos que os moradores estão fazendo de seus imóveis, e hoje, não existe estrutura no Município para isso. (SEHARPE, 2021)

Pela exposição do entrevistado, percebe-se que o órgão municipal não está exatamente preocupado em realizar a regularização fundiária da maneira que melhor atenda aos direitos dos beneficiários, mas sim, até mesmo por uma questão de falta de recursos e de infraestrutura, está mais interessado em utilizar-se da solução jurídica que proporcione o término do processo de regularização fundiária em menor tempo. Sendo assim, não há dúvidas de que, para o município de Natal/RN, no processo de regularização fundiária, o instrumento de legitimação fundiária é preferível à CDRU.

Nesse ponto, é válido o questionamento: se o uso da legitimação fundiária é mais vantajoso em relação à CDRU, por que o município de Natal/RN se valeu da Concessão de Direito Real de Uso para fins de regularização fundiária de interesse social na Comunidade Passo da Pátria? E a resposta encontra-se na titularidade da terra, na medida em que a área em que situa a comunidade Passo da Pátria pertence à União.

Nesse aspecto, explica o advogado da Seharpe que houve um grande entrave quanto ao domínio da área, no Passo da Pátria. Por ser a área da União, ela inicialmente idealizou uma cessão de aforamento, oportunidade em que os moradores da comunidade se tornariam foreiros da União. Com o passar do tempo, porém, a Consultoria Geral da União entendeu que não seria possível a cessão de aforamento, nem mesmo a doação da área, por conta de um decreto federal que veda essa medida em APP. Após algumas mudanças políticas, mudou-se o entendimento, voltando-se a compreender que seria possível a Concessão de Direito Real de Uso, como instrumento de titulação.

Nos termos do Contrato de Concessão de Direito Real de Uso, realizado entre a União e o Município de Natal/RN, o ente federal reconhece-se como a proprietário do imóvel urbano, com 164.545,54 m², classificado como acrescido de marinha, situado às margens do Rio Potengi, no bairro do Alecrim, no Município de Natal/RN, efetuando a CDRU na modalidade gratuita, resolúvel e por prazo indeterminado ao Município de Natal/RN, com destinação específica para o funcionamento de equipamentos públicos e regularização fundiária de interesse social, das famílias que atualmente ocupam a localidade.

Destaque-se que, a teor do referido contato, foi consignado o dever do Município de Natal/RN de somente tornar possível a transferência dos imóveis objetos de CDRU após cinco anos da assinatura do contrato da sua concessão, para adquirentes que também tenham renda familiar mensal de no máximo cinco salários-mínimos. Além disso, para as famílias/pessoas físicas com renda superior a cinco salários mínimos, estabeleceu-se que a regularização fundiária deveria ser efetuada por meio de cessão onerosa, ou seja, CDRU na modalidade onerosa (Cláusula sétima, incisos VIII e X, 2019).

Portanto, sob o ponto de vista da escolha da gestão municipal, observa-se que existe uma preferência para o uso do instrumento de Reurb da espécie “legitimação fundiária”, por ser a opção menos burocrática e que não demanda uma atuação do ente público no sentido de fiscalizar a destinação do imóvel objeto de Reurb. Por inexistir qualquer óbice para a concessão de títulos de legitimação fundiária, esse instrumento foi utilizado na Reurb-S da Comunidade África. No caso da comunidade Passo da Pátria, a escolha do Poder Público municipal foi pela CDRU, considerando que não era possível utilizar a legitimação fundiária por não ser a área pertencente ao município de Natal/RN. Assim, observa-se que a opção pela CDRU ocorreu como uma

alternativa para que a regularização fundiária no Passo da Pátria fosse viabilizada.

No que concerne às possíveis consequências da utilização dos instrumentos de legitimação fundiária, na África, e CDRU, no Passo da Pátria, para as referidas comunidades, é possível realizar algumas conjunturas. No caso da África, em que pese ser uma AEIS regulamentada, é preciso notar que a sua regulamentação foi feita de maneira deficiente pela lei municipal nº 5.681 (NATAL, 2005), a qual tem apenas quatro artigos e não faz nenhuma referência ao gabarito máximo permitido para construção no local, nem outras prescrições urbanísticas que seriam importantes para proteção da comunidade frente a uma possível especulação imobiliária e consequente expulsão pelo mercado.

Nesse cenário, é de relevo notar que a Comunidade África fica situada no bairro da Redinha, o qual está sendo objeto de investimentos do Poder Público, especialmente quanto à requalificação de sua orla. Segundo informações contidas no sítio eletrônico do jornal Tribuna do Norte (2022), a praia da Redinha, juntamente com as praias do Meio e Ponta Negra, irá receber intervenções do Município com a finalidade de potencializar a atividade turística no município. Em números, o investimento nesse projeto é de R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais), com recursos da prefeitura e do Governo Federal (TRIBUNA DO NORTE, 2022).

Esse investimento na Redinha é um dado relevante para se considerar as possíveis consequências da utilização do instrumento de legitimação fundiária na Comunidade África. É que, no médio/longo prazo, o território da Redinha pode sofrer especulação imobiliária, o que pode impactar até mesmo no valor dos imóveis localizados na Comunidade África. Por tratar-se de um instrumento que reconhece o direito real de propriedade, a concessão do instrumento de legitimação fundiária na África, portanto, pode acabar facilitando um processo de futura alienação dos imóveis por parte dos moradores da África e uma consequente mudança no perfil dos residentes da comunidade.

Com relação ao Passo da Pátria, a utilização da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) torna-se uma preocupação quando se sabe que não existe estrutura municipal para fiscalizar a destinação dada aos imóveis objetos de Reurb. Isto é, enquanto na legitimação fundiária inexistente qualquer controle de finalidade, por ser um instrumento que reconhece o direito real de propriedade, na CDRU, que é um instituto que demanda o controle da destinação do bem imóvel objeto desse instrumento, a fiscalização está deixando de ser feita por um problema burocrático, na estrutura da gestão do município. Conforme entende o advogado da Seharpe (2021), no caso do Passo da Pátria, em um futuro próximo poderiam ocorrer novas ocupações irregulares, sendo inclusive necessário se pensar em uma nova regularização, ou seja, uma “Reurb da Reurb”.

Conclusão

O estudo realizado permitiu o entendimento da aplicação de dois instrumentos de Reurb, a legitimação fundiária e a CDRU, no âmbito do município de Natal/RN, mais especificamente nas comunidades África e Passo

da Pátria, e os seus possíveis efeitos para a efetivação dos direitos à moradia e à cidade dos moradores de tais comunidades.

Ressalte-se que a pesquisa ainda está em andamento, restando ainda a etapa de entrevistas a serem realizadas com os moradores das comunidades em estudo.

Considerando os resultados até o presente momento, em primeira análise, observou-se que as intervenções de regularização fundiária foram feitas de maneira apartada das intervenções do tipo “urbanização”, que haviam sofrido tais comunidades em anos anteriores. Isso pode indicar que o *modus operandi* da regularização fundiária, ao menos no município de Natal/RN, está se resumindo ao processo de legalização fundiária, com o reconhecimento do título de posse/propriedade aos beneficiários.

Um segundo ponto que se destaca são os critérios de escolha dos instrumentos de regularização fundiária pela gestão municipal. Ficou claro, pela entrevista realizada com a assessoria jurídica da Seharpe, que existe uma preferência para a utilização do instrumento de “legitimação fundiária”, por ser esse um instituto jurídico menos burocrático, e o qual, ao reconhecer o direito real de propriedade aos moradores, encerra a atuação do município na regularização fundiária. A opção pela utilização do instrumento da CDRU, no caso do Passo da Pátria, portanto, se deu em razão de entraves de natureza jurídica, uma vez que, na localidade de tal comunidade, a titularidade da terra é da União.

Com relação à própria comunidade, ainda não é possível dizer quais os futuros efeitos da concessão de legitimação fundiária e CDRU, nas comunidades pesquisadas. Todavia, é possível pensar em algumas conjunturas, diante da realidade atual. Na África, intervenções municipais na orla da Redinha podem impactar na especulação imobiliária de todo o bairro, inclusive na própria comunidade. Isso porque a regulamentação da AEIS em que localiza a África se deu de forma insuficiente, o que pode deixar a comunidade em estado de vulnerabilidade, com risco de uma futura mudança no perfil dos moradores, pelo avanço do mercado. Nesse caso, uma possível solução seria uma regulamentação mais eficiente da AEIS, com uma proteção urbanística mais adequada.

Por seu turno, no Passo da Pátria, um cenário que pode ocorrer é o retorno da situação de irregularidade, com novas ocupações nos imóveis que foram objetos de CDRU, ou mesmo a desvinculação do imóvel as finalidades contidas no contrato, na medida em que inexistente estrutura suficiente no município de Natal/RN para fiscalizar a destinação dos imóveis nessa comunidade. Para esse caso, seria necessário o investimento do município na sua atuação fiscalizatória.

Por fim, é possível concluir que, em ambos os casos, tanto na Comunidade África, que recebeu a legitimação fundiária, quanto na Comunidade Passo da Pátria, que foi regularizada por meio de CDRU, os direitos à moradia e à cidade foram protegidos de maneira insuficiente, tendo sido atendido somente o aspecto da segurança da posse dos moradores, e, ainda assim, de maneira muito frágil, pelas razões acima expostas. Portanto, é possível afirmar que, mesmo após as intervenções de regularização fundiária na África e no Passo da Pátria, tais comunidades permanecem em situação de vulnerabilidade social.

REFERÊNCIAS

AFONSIN, Betânia *et al.* Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465/17 sobre políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 11, nº 1. ISSN 2317-7721, 2019, pp.168-193.

AFONSIN, Betânia *et al.* **Da nova lei de regularização fundiária à extinção do ministério das cidades: um *continuum* de derrotas para o direito à cidade no Brasil.** *In* Habitação e direito à cidade [recurso eletrônico]: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Org. Aduino L. Cardoso, Camila D'Ottaviano. – 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2021.

ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento; FERREIRA, Glenda Dantas; LUZARDO, Lucas Costa Freire. **Urbanização, Comunidade e Moradia:** a experiência do Passo da Pátria-Natal/Brasil. *Revista Líder* Vol. 26. 2015. pp 60-76.

ARIMATEIA, Emmanuela Wanderly Campos. **O descompasso de uma experiência:** avaliação do Programa Habitar Brasil na Comunidade África – Natal/RN. Dissertação de mestrado (Programa de Pós-Graduação de Arquitetura e Urbanismo). Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 17/03/2022.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Concessão de Uso e outros. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0271.htm>. Acesso em: 09/12/2022.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 26 de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm> acesso em 17/03/2022. Acesso em 24/03/2022.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm> Acesso em 24/03/2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Código Civil. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 09/12/2022.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009.** Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 09/12/2022.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm> Acesso em 24/03/2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2007.** Programa Minha Casa, Minha Vida. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=65346>. Acesso em: 09/12/2022.

BRASIL. **Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.** Regularização fundiária rural e urbana e outros. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm>. Acesso em: 09/12/2022.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Programa de Aceleração do Crescimento – Manual de Instruções.** Brasília, [s.d]. Disponível em: <<https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/manual-de-intrucoes-pac.pdf>> Acesso em: 21.12.2022.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli; ZAGO, Fábio Bragança; SOUZA, Oriane Gaciane. Legitimação Fundiária na Promoção do Direito Fundamental à Moradia. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico.** Ano XV nº 89, abr-maio, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade.** 5 ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital.** Rio de Janeiro: Record, 2001.

DIÓGENES, Maria Caroline Farkat; BARROS, Felipe Maciel Pinheiro. **Novo marco legal da regularização fundiária:** avanços e modificações no processo de regularização da ocupação irregular África em Natal/RN. URB Favelas, III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. 21 a 23 de novembro de 2018. Salvador/BA.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei 13.465/2017. **Consultor Jurídico**. 8 de set de 2022. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2022-set-08/edesio-fernandes-desafios-regularizacao-fundiaria-urbana-contexto-lei-1346517>>. Acesso em: 09/12/2022.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Betânia Alfonsin e Edésio Fernandes, organizadores. Belo Horizonte. Del Rey, 2006.

HARVEY, David. **A Brief History of Neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press. 2005. ISBN 0-19-928326-5.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LUFT, ROSÂNGELA. **Regularização da propriedade ou propriedade da regularização**. In Habitação e direito à cidade [recurso eletrônico]: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Org. Adauto L. Cardoso, Camila D'Ottaviano. – 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2021.

NATAL. **Lei Municipal nº 5.681, de 22 de setembro de 2005**. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/legislacao/3_Area_Especial_de_Interesse_Social-AEIS.pdf> Acesso em: 09/12/2022.

NATAL. Secretaria Municipal de Planejamento. **Projeto África Viva**. Natal, [s.d].

Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/sempla/biblioteca/africa_viva.pdf>. Acesso em: 22.12.2022.

NATAL. **Lei Complementar nº 208, de 07 de março de 2022**. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/storage/app/media/semurb/planodiretor/PLANO_DIRETOR_COMPILADO.V3.pdf> Acesso em: 23.12.2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: < <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>> Acesso em 24/03/2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral nº 4 ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1991. Disponível em: <<http://acnudh.org/wp-content/uploads/2011/06/Compilation-of-HR-instruments-and-general-comments-2009-PDHJTimor-Leste-portugues.pdf>> Acesso em 17/03/2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. 2017. Disponível em: <<http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>> Acesso em 24/03/2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais**. 1966. Disponível em: <http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf> Acesso em 17/03/2022.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. **Observatório das metrópoles**. 04 de out de 2017. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/da-mp-759-lei-13-465-17-os-novos-rumos-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/>> Acesso em: 09/12/2022.

ROCHA, Luis Renato Nogueira. **Cidade e assentamentos precários: transformações e permanências em Natal/RN**. In. Anais...XVII ENANPUR, São Paulo, 2017. Disponível em: <<http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/1498>>. Acesso em: 12/11/2021.

SILVA, Marcelo; CALDAS, Diogo. Programa Papel Passado: Apoio às Regularizações fundiárias? **Revista de Direito Sociais e Políticas Públicas**. Minas Gerais, vol.1, n.2, p. 1-28, jul/dez. 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. **Boletim regional, urbano e ambiental**, 15, jul-dez 2016.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à moradia como responsabilidade do estado brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, nº 7, maio de 1997.

TRIBUNA DO NORTE, 2019. **Passo da Pátria passa a ser área de uso social da Capital**. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/passo-da-pa-tria-passa-a-ser-a-rea-d-e-uso-social-da-capital/465700>> Acesso em 23/11/2021.

TRIBUNA DO NORTE, 2015. **Regularização custará R\$ 1,4 milhão**. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/regularizaa-a-o-custara-r-1-4-milha-o/316317>>. Acesso em: 23/11/2021>.

TRIBUNA DO NORTE, 2022. **Requalificação da orla de Natal vai ter investimento de R\$ 120 milhões**. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/noticia/requalificaa-a-o-da-orla-de-natal-vai-ter-investimento-de-r-120-milha-es/540120>>. Acesso em: 09/12/2022.

