

CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE O LAND READJUSTMENT

Preliminary considerations about land readjustment

Marino Nazareno Lopes Sumariva

Universidade do Estado de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental

marino.sumariva@gmail.com

Francisco Henrique de Oliveira

Universidade do Estado de Santa Catarina

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental

francisco.oliveira@udesc.br

Renan Furlan de Oliveira

Universidade Federal de Santa Catarina

Departamento de Engenharia Civil

renan.furlan@ufsc.br

Resumo:

O Reordenamento Territorial ou *Land Readjustment* (LR) é considerado um princípio que permite a redefinição parcelária de uma região, a qual necessita de readequação urbanística ou que demanda garantir ao proprietário/possuidor o direito de propriedade como ocupante. De modo complementar, uma intervenção urbanística visando melhorar a qualidade de vida de um grupo, sustenta legalmente a potencial aplicação do LR. Também é importante ressaltar que o LR causa impacto de transformação gráfica geométrica no local, com o objetivo de maximizar o aproveitamento territorial ou tornar regular/legal o direito de propriedade. O princípio técnico, administrativo e jurídico de como aplicar o LR vem sendo aprimorado há décadas por outros países, sendo relativamente recente a introdução do seu conceito no Brasil. Por outro lado, a Lei 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade apresenta características que se assemelham ao LR, e neste artigo serão abordadas as considerações preliminares de avaliação e aplicação. Como resultado prévio é notório que para uso/aplicação de qualquer uma das duas possibilidades, torna-se fundamental que se tenha previamente executada/disponível uma base cadastral e cartográfica geometricamente confiável e atualizada. Por fim, percebe-se que ainda se demanda de mais experiências práticas legitimando para o país o conceito do LR, o qual somado a um princípio legal e a efetividade de uso/aplicação dos instrumentos urbanísticos presentes na Lei 10.257/2001, configuram a transformação territorial em prol da sociedade.

Palavras-chave: Reajustamento Territorial, Reparcelamento, Regularização Fundiária.

Abstract

The Territorial Reorganization or Land Readjustment (LR) is considered a principle that allows the parcel redefinition of a region, which needs urban readjustment or which demands to guarantee the owner/possessor the right of property as occupier. As a complement, an urban intervention aimed at improving the quality of life of a group legally supports the potential application of the LR. It is also important to emphasize that the LR causes an impact of geometric graphic transformation in the place, with the objective of maximizing the territorial use or making the property right regular/legal. The technical, administrative and legal principle of how to apply the LR has been improved for decades by other countries, and the introduction of its concept in Brazil is relatively recent. On the other hand, Law 10.257/2001, known as the City Statute, presents characteristics that are similar

to the LR, and in this article preliminary considerations of evaluation and application will be dealt with. As a previous result, it is clear that for the use/application of either of the two possibilities, it is essential to have previously executed/available a geometrically reliable and updated cadastral and cartographic base. Finally, it can be seen that there is still a demand for more practical experiences, legitimizing the concept of LR for the country, which, added to a legal principle and the effectiveness of use/application of urban instruments present in Law 10.257/2001, configure the territorial transformation for the benefit of society.

Keywords: Land Readjustment, Irregular Occupation.

1. BREVE HISTÓRICO SOBRE A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA DE TERRAS, O PARCELAMENTO DO SOLO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

No contexto histórico percebe-se que a ocupação territorial no Brasil Colônia buscou garantir a posse da terra, bem como a defesa contra-ataques externos, além de usufruir de suas riquezas em favor do julgo europeu. Desde o século XVI o território brasileiro foi sendo ocupado sem muita organização/sistematização, até que a primeira legislação fosse criada, ou seja, a Lei 601/1850 – conhecida como a “Lei de Terras”. Por meio da lei supracitada, o registro de propriedade das terras era realizado sob responsabilidade da igreja católica, tornando oficial o domínio sobre o bem e gerando a base de dados formal por meio do protocolo definido no registro paroquial.

Atualmente, a Lei 6.766/1979 - Lei do Parcelamento do Solo Urbano, pode ser considerada o marco legal sobre a matéria, ainda que apresente algumas limitações. De toda sorte, anteriormente a esta legislação, o Decreto-Lei 58/1937 buscava apresentar segurança jurídica aos adquirentes de lotes/bens imóveis, além obviamente do Código Civil (de 1916) e da Lei de Registros Públicos (Lei 6015/1973). Por outro lado, no contexto rural, a temática de ocupação territorial é fundamentalmente pautada pelo que está estabelecido no Estatuto da Terra – Lei 4.504/64.

Apontando as principais referências legislativas nacionais que abordam de alguma forma a regularização fundiária, podemos assim elencar:

- a) Lei 6.766/1979: Lei de Parcelamento do Solo Urbano, que em seu artigo 40 apresenta possibilidades de implementação de regularização de loteamentos irregulares;
- b) Lei 9.785/1999: procura flexibilizar a exigência legal de infraestrutura básica necessária em Zonas Habitacionais de Interesse Social para fins de aprovação de projetos;
- c) Lei 10.257/2001: Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Trouxe consigo muitos instrumentos jurídicos modernos que buscam a efetividade da regularização fundiária;
- d) Medida Provisória 2.220/2001: Dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia;
- e) Lei 10.931/2004: estabelece a gratuidade do primeiro registro do imóvel decorrente da regularização fundiária;

- f) Lei 11.124/2005: instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que tem o objetivo de promover o acesso à moradia para a população de baixa renda, através de políticas e programas específicos;
- g) Lei 11.481/2007: prevê medidas voltadas a regularização fundiária de interesse social em imóveis da União;
- h) Lei 11.888/2008: assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social;
- i) Lei 11.977/2009: Programa Minha Casa Minha Vida, que possui diversos mecanismos de regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- j) Lei 11.952/2009: institui o Programa Amazônia Terra Legal, que busca a simplificação da titulação, prioridade aos pequenos produtores e comunidades locais, cláusulas resolutivas que garantam a função social da propriedade, regularização de áreas urbanas e apoio aos governos estaduais em processos de regularização fundiária em terras públicas estaduais;
- k) Lei 12.424/2021: Produz alterações na Lei 11.977/2009, inclusive criando ou regulamentando mecanismos dispostos naquela lei;
- l) Lei 13.105/2015: Código de Processo Civil, no artigo 1.071 cria a possibilidade da usucapião extrajudicial, processada diretamente em cartório;
- m) Lei 13.465/2017: Altera a Lei 11.977/2009, criando mecanismos e estabelecendo novas regras para a regularização fundiária, modalizando para Reurb-S e Reurb-E;
- n) Decreto 9.310/2018: Regulamenta a Lei 13.465/2017, definindo inclusive as condições técnicas do Projeto Urbanístico;
- o) Lei 14.118/2021: Institui o Programa Casa Verde e Amarela, disponibiliza recursos financeiros para projetos de regularização fundiária e de melhorias habitacionais, e possibilita o financiamento pelos próprios interessados na regularização dos imóveis, inclusive nas obras de infraestrutura, nos projetos de Reurb-S.

Pelo exposto percebe-se claramente que temos uma abrangente legislação disponível relacionada ao tema, porém ainda não temos o amparo legal específico que estabelece em nível nacional o princípio do reordenamento territorial (LR), segundo os moldes internacionais. Certamente o tema é polêmico e instigante sob vários aspectos, pois mesmo na questão da regularização fundiária ainda se tem discussões e disputas que levam a entendimentos e interpretações jurídicas distintas das leis e decretos.

2. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE A OCUPAÇÃO IRREGULAR NO BRASIL

Nos séculos XIX e XX ocorreu um representativo período da industrialização mundial, e, portanto, percebeu-se nitidamente uma intensa ocupação nas áreas urbanas dos municípios (migração dos cidadãos da área rural para a área urbana), ou seja, o êxodo rural. Verifica-se que o motivo mais representativo e que sustentou a ocorrência do êxodo rural foi principalmente a busca do cidadão pelo conforto e oportunidade de emprego.

Neste cenário, os governos municipais foram surpreendidos com problemas distintos e entre eles a demanda por habitação, saneamento básico, sistema de saúde e educação, entre outros. Desta forma, as cidades se tornaram cada vez mais populosas e incapazes de resolver os problemas decorrentes do crescimento descontrolado, refletindo diretamente na situação de posse/propriedade da terra (irregular) para as famílias que dela necessitavam e que por sua vez eram desprovidas de recursos para adquiri-las. Portanto, de forma mais intensa verificou-se o crescimento dos assentamentos irregulares nos centros urbanos, que por sua vez tomaram conta geralmente dos vazios urbanos, bem como de áreas de preservação ambiental, áreas de risco, e ainda locais desocupados em geral. Essa situação teve nacionalmente seu início na década de 1930, seguindo cada vez mais impulsionada nas décadas de 1970 e 1980. Assim, frente ao êxodo rural, em 1965 a população urbana brasileira passou a ser maior que a população rural, ocorrendo essa situação em nível mundial somente em 2008 (SUMARIVA, 2013).

Frente ao movimento migratório, as estatísticas demonstraram uma inversão entre a relação populacional presente na área urbana em relação a rural, assim notoriamente os espaços urbanos e todo o seu sistema não se encontrava preparado para assimilar a nova configuração e, portanto, inesperados problemas surgiram em decorrência deste novo cenário. Frente a legislação de uso e ocupação do solo urbano – ocorreu uma atualização e maior dinamicidade na sua conformação buscando enfrentar a dicotomia entre a ocupação regular e irregular. Portanto, no contexto da ocupação irregular e no seu potencial amparo jurídico-social-ambiental, passa-se a almejar meios e formas de tornar regular/legal as ações de ocupações irregulares. Para tanto, outros recursos pautados em diretrizes e instrumentos urbanísticos/normativos configuram um olhar que se soma a transposição e amparo do irregular ao regular, tornando parte reconhecida da cidade o espaço até então desconsiderado urbanisticamente e de gestão e planejamento.

De fato, os enfrentamentos aos problemas decorrentes pelo êxodo rural se deram de forma clara a partir do ano 2000, com a criação de legislações que passaram a contemplar os problemas e a proporcionar um maior acolhimento as novas realidades.

3. APONTAMENTOS SOBRE O DIREITO A MORADIA E A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA.

Em 1948 a Organização das Nações Unidas (ONU) definiu por meio dos Direitos Universais Humanos o direito à moradia condigna, orientando assim, as sociedades e governantes das nações a balizarem suas ações sobre a solução dos problemas relacionados a

falta de moradia. De acordo com (SUMARIVA, 2013), o Direito de Moradia é considerado um dos direitos fundamentais do ser humano e de sua família, fazendo parte do preceito maior da dignidade humana, sendo assim defendido na Declaração Universal dos Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (adotada e proclamada pela Resolução 217 A, de 10/12/1948):

“...

Artigo XXV

1. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle.

...” (grifo nosso)

O direito à moradia digna ainda é considerado na Constituição brasileira, entre os direitos sociais:

“....

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS SOCIAIS

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

...” (grifo nosso).

Um dos preceitos relacionados a segurança do lar e da vida econômica dependem do acesso à terra regularizada e viável as atividades que nela são desenvolvidas. Neste cenário, a inclusão social, a sustentabilidade e a evolução econômica são de modo direto ou indireto alicerçadas com o acesso à terra regular.

Para todos os efeitos, a Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, surge como uma lei que apresenta diretrizes gerais e que sustenta uma política urbana, ou seja, garante o direito de cidades sustentáveis, sendo necessário para isso respeitar o direito relacionado a moradia, como segue:

“...

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

...” (grifo nosso)

Quando se fala em moradia, pressupõe-se de forma mais ampla o acesso à terra provida de condições sustentáveis, como: água, luz, saneamento básico, transporte público, programas de saúde básica da família, afastamento de riscos, e demais programas e proteções sociais.

4. APONTAMENTOS SOBRE O *LAND READJUSTMENT* (LR)

O termo LR também é conhecido como consórcio, adequação ou realinhamento de terras, porém a tradução mais adequada se configura no termo “reordenamento territorial”, o qual se estabelece como um método de replanejamento de ocupação territorial, por meio do qual apresenta aplicação consolidada em diversos países, tais como: Japão, Alemanha, Portugal, Índia, Israel, Austrália, Turquia, Coreia do Sul, Taiwan, Espanha, Indonésia, Nepal, Coreia do Norte, Canadá, Suécia, Colômbia, Finlândia, Malásia e Tailândia.

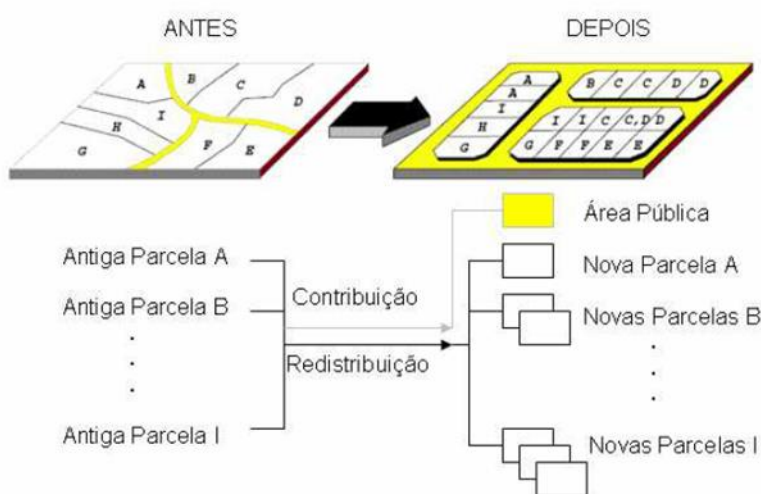
O LR, ou o reordenamento territorial, trata-se de uma técnica de (re)organização e ainda da regularização territorial onde se busca redefinir a ocupação do espaço com base no seu melhor aproveitamento, tendo como diretriz os princípios urbanísticos associados.

Para Souza (2005) citado por Pinto (2013), o LR apresenta-se como “um método de intervenção urbanística amplamente utilizado e bastante tradicional em países do primeiro mundo aonde o sistema cadastral territorial encontra-se consolidado e atualizado, por outro lado no Brasil o uso deste instrumento é praticamente desconhecido. Os recursos presentes no LR ajustam-se as situações variadas, tais como: “redivisão” de propriedades rurais, para melhor aproveitamento de recursos naturais e aumento de produtividade; conversão de áreas rurais para uso urbano; renovação urbana, para alteração de usos ou reforço de infraestrutura; implantação de novas infraestruturas em áreas densamente povoadas; e recuperação de áreas destruídas ou sujeitas a acidentes ou calamidades naturais”.

Na prática, o LR proporciona maior diversidade/criatividade e eficiência no uso e ocupação do território, no qual a intervenção proporciona naturalmente a maximização do valor venal sobre o bem (plusvalia), uma vez que ações urbanísticas e de organização territorial são estabelecidas. Neste contexto, as aplicações do LR podem ocorrer inclusive em área degradadas, suscetíveis aos desastres ambientais ou ainda em locais cujo domínio não está garantido ao cidadão.

O conceito por trás do LR teoricamente se configura como sendo simples, porém a execução prática demanda de uma série de entendimentos entre os “stakeholders” e associações aos princípios legais e técnicos, no qual proprietários ou posseiros se beneficiam. Assim sendo, o bem imóvel, ou seja, as parcelas territoriais são analisadas e rearranjadas de modo sistemático compondo um novo reordenamento parcelário geométrico, apresentando as melhores condições de ocupação (infraestrutura, distribuição dos espaços e acessos) e ainda relacionando diretamente a mais valia ao bem imóvel. Borin (2006) demonstra por meio da Figura 01 um esquema simplificado de como se daria a aplicação do LR:

Figura 1 – Antes e depois da aplicação do LR.



Fonte: Borin (2006), adaptado de Yomralioglu T., et al (1993).

Cabe ressaltar que em alguns casos em que se aplica o LR é possível que indiretamente o poder público se beneficie, sem aportar nenhum investimento, uma que a iniciativa pode partir do interesse privado e ainda retornar ao poder público benfeitorias como planejamento adequado e executado de logradouros e demais áreas públicas – apresentando a titulação ao final do processo, quer seja dos logradouros ou das demais áreas públicas.

A motivação para implementar o LR pode vir da necessidade de reestruturação plena do local de interesse, uma vez que as características geométrica, ambiental, jurídica, econômica e social encontram-se muito aquém de uma potencial interferência parcial na adaptação urbanística – portanto o LR se enquadra perfeitamente a demanda configurando uma mudança em que o poder público deve ser o protagonista e considerar o bem comum para os atingidos mas também a fluidez da área reordenada com o resto da organização/planejamento da cidade. Pinto (2013) explica em sua obra que frente ao conjunto de problemas pré-implantação do LR tem-se a demanda pela reconstrução total do assentamento. Assim, esta forma de intervenção torna-se muitas vezes preferível à urbanização da ocupação existente, tanto pelo ponto de vista urbanístico quanto financeiro. O que impede que isso seja feito de fato é a inexistência de um modelo jurídico conhecido e capaz de oferecer aos moradores e proprietários segurança para a troca/permuta de suas posses por novas unidades imobiliárias a serem produzidas.

Ribeiro (2021) citando Souza (2009), explica que LR ainda pode se tratar de um instrumento urbanístico que pode ser aplicado com a junção das iniciativas público-privada, de forma a alcançar resultados esperados para ambos sobre a região a ser reparcelada. Do meio privado poderá vir aporte financeiro e da iniciativa pública os incentivos fiscais.

Para ocorrer o LR, pautado no princípio da reurbanização de determinada área, o proprietário da gleba (seja ele poder público ou privado) ou ainda um conjunto de proprietários de várias glebas devem negociar suas propriedades considerando uma permuta por novos lotes ou ainda por pagamento. No caso de domínio privado, o poder público receberia algumas propriedades que pudessem ser transacionadas e assim reverter em recursos financeiros que se voltariam para as obras de infraestrutura e urbanização.

Borin (2006) aborda também a possibilidade de aplicação do poder público na implantação de grandes obras de infraestrutura, além dos exemplos aqui elencados de reurbanização pelo enfrentamento da inadequada ocupação.

A mesma autora estudou ainda dois métodos de redistribuição territorial parcelária, sendo o primeiro método considerado por meio do tamanho relativo (dimensões) e o segundo método definido por meio do valor (financeiro) relativo dos lotes/parcelas identificadas antes da implementação do processo de LR. No Método do Tamanho Relativo, desenvolvido inicialmente por Yomralioglu (1993), é identificado o percentual que será destinado ao uso público, indicando um limite de até 30% de cada lote, e se caso seja ultrapassado este percentual há necessidade do proprietário ser indenizado pelo poder público. Comparando os imóveis não somente por sua dimensão, mas também pelo seu valor venal (valor de mercado), o Método do Valor Relativo demonstra no seu princípio um retorno mais justo em função da diferença de valor entre os imóveis, além de definir a nova localização mais próxima da

inicial, com objetivo também de manter o relacionamento social original. Diante da possibilidade de análise de vários fatores, dentre os quais possuem ligação espacial utiliza-se comumente os sistemas de informações geográficas (SIG) como base de análise espacial-geográfica, por meio do qual consideram-se fatores ambientais, econômicos, sociais e demais atributos espaciais, fazendo com que o valor inicial do imóvel e o valor preditivo do novo imóvel sejam potencialmente similares.

Existem “n” situações distintas as quais são verificadas as potencialidades de aplicação do LR. Os casos mais comuns estão relacionados as situações de revisão de ocupação, bem como de planejamento para ocupação em espaços vazios, cada qual apresentando desafios específicos e componentes que conferem a potencial solução como sendo única e que certamente demanda habilidade do mediador-planejador-urbanista.

De modo complementar a habilidade do mediador em propor a melhor solução para os interessados no processo, verifica-se ainda que a base de transformação parcelária/geométrica e de novo domínio territorial da área de interesse deve obrigatoriamente estar respaldada por princípio legal que garanta segurança jurídica ao processo. Complementarmente é de fundamental importância que o procedimento relacionado ao levantamento cadastral (possessório e/ou dominial) e econômico relacionado e individualizado por parcela territorial ocorra no contexto de beneficiar as partes e justificar as permutas que serão realizadas.

Frente ao cenário exposto, no qual existem demandas latentes em cada um dos 5570 municípios brasileiros no uso do instrumento de LR voltado ao (re)ordenamento territorial, verifica-se a falta de um regramento jurídico nacional capaz de assegurar o emprego do instrumento – bem como a partir do princípio legal estabelecer normas e diretrizes técnicas específicas e direcionadas para atingir o objetivo.

Em uma análise bastante superficial, pode-se dizer que por aproximação tem-se referendado nacionalmente a Lei 10.257/2001, conhecida como o Estatuto da Cidade. Por esta lei, fica definido e conceituado alguns instrumentos urbanísticos que se aproximam do conceito do LR, mas que na prática apresentam princípios distintos. Um dos instrumentos que apresenta grande relevância e similaridade ao escopo do (re)ordenamento territorial encontra-se a Operação Urbana Consorciada (OUC) e o Consórcio Imobiliário. Os dois instrumentos do Estatuto da Cidade, em função do seu princípio de execução, já são considerados como recurso técnico e legal relacionados aos interesses urbanísticos e utilizados pelas administrações públicas dos municípios brasileiros desde a década de 1970. Porém, somente em 2001 – a real visibilidade e força de uso destes dois instrumentos se fez presente no contexto da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, por meio do Estatuto da Cidade. Torna-se ainda notório que a maior visibilidade e legitimidade dos dois instrumentos (Operação Urbana Consorciada (OUC) e o Consórcio Imobiliário) ocorrem por estarem elencados na Lei 10.257/2001, entretanto também é fato que ambos os instrumentos apresentam princípios distintos dos estabelecidos no LR. Cabe ressaltar que para Borin (2006) as operações urbanas consorciadas possuem ações, semelhantes ao método proposto pelo (re)ordenamento territorial – as quais certamente servirão de base para a criação legal no Brasil do LR aos moldes do que se pratica nos países do primeiro mundo.

No estudo comparativo de utilização do instrumento Operação Urbana Consorciada em projetos realizados em diversas capitais brasileiras, realizado por Araújo e Hissa (2017), os autores identificaram que, atualmente, a eficácia da Operação Urbana Consorciada é bastante discutida. Dentre as críticas que permeiam o instrumento estão as questões de gentrificação (FIX, 2001; ARANTES, 2000, 2012, 2014); os desequilíbrios financeiros que acabam por onerar o poder público, associado à pouca eficácia na recuperação da mais-valia (FIX, 2001; MONTANDON, 2007); a questionável função social das contrapartidas, as quais possuem ênfase em obras viárias (MARICATO; FERREIRA, 2002); a falta de integração com o planejamento da cidade (MONTEIRO, 2014); e, a extrema vinculação com a flexibilização de parâmetros urbanísticos (COTA, 2010; MONTEIRO, 2014).

De fato, percebe-se que o LR perdeu a oportunidade de ser instituído no contexto da Lei 10.257/01, sendo incorporado aos demais instrumentos inovadores que a lei traz à gestão pública segundo o viés urbanístico. Assim, Borin (2006) relata a necessidade da elaboração de uma legislação brasileira específica que aborde o tema sobre (re)ordenamento territorial, segundo o princípio internacional amplamente divulgado e que se torna referência para a mais valia territorial e aprimoramento na qualidade de vida do cidadão.

Por fim, cabe mencionar que em 2013 o então Senador Wilder Moraes do Partido Progressista de Goiás apresentou o Projeto de Lei no. 504 junto ao Senado Federal, o qual foi transformado em 2017 no Projeto de Lei no. 6.905 pela Câmara dos Deputados (<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2123665>) – o qual traz como ementa a proposição de “Alterar o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que “dispõe sobre desapropriações por utilidade pública”, para dispor sobre a desapropriação para reparcelamento do solo”. Evidencia-se que o projeto trata especificamente sobre o ordenamento territorial e que se encontra em tramitação nas Comissões da Câmara dos Deputados, vindo a ocorrer a última ação em setembro de 2019. Desde então aguarda andamento e aprovação.

5. EXEMPLOS DE APLICAÇÃO NACIONAL DA METODOLOGIA DO *LAND READJUSTMENT*

As técnicas do (re)ordenamento territorial se disseminaram no Brasil principalmente por meio da cooperação técnica internacional entre Brasil e Japão sustentado pelas diretrizes que estabelece o projeto JICA, a partir de 2005. Como reflexo desta parceria foi possível conhecer as experiências de LR praticadas no Japão e avaliar os pontos positivos e negativos associados com a realidade brasileira.

Dentre os municípios brasileiros que de alguma forma possuem experiência de aplicação do LR em parceria com a JICA podemos relacionar: Belo Horizonte/MG (1996), São Borja/RS (1997), Taquari/RS (2006), Linhares/ES (2006), São Paulo/SP (2014) e Curitiba/PR (2015). No contexto da execução do LR em algumas áreas de interesse pelos municípios citados foi necessário realizar a atualização legislativa visando a implantação e execução do (re)ordenamento territorial. A legislação e suas adaptações retrataram a situação enfrentada em cada um dos municípios, e os termos usuais adotados foram: reloteamento,

reordenamento, reparcelamento, redesenvolvimento, etc. – isto mostra que a falta de um princípio legal nacional se faz necessário para não se criar terminologias e ações legislativas que não tenham valor.

Como fato propulsor na aplicação do LR verifica-se a ocupação territorial irregular/inadequada em determinada região – caracterizado na maioria das vezes como um Núcleo Urbano Informal – o qual aguarda ações ou políticas públicas de regularização fundiária e ordenamento territorial. Dentre as recorrentes irregularidades tem-se como exemplo áreas públicas invadidas, inconformidades urbanísticas como acessos estreitos, desconformidade das parcelas territoriais em geometria e localização, e ainda ocupação de áreas com grande declividade ou as margens de corpos hídricos sujeitos a frequentes alagamentos/inundações.

Tem-se ainda como outra forma de aplicação do LR os casos de intervenção territorial de grandes obras de engenharia, que impactam sobremaneira as regiões que as recebem. Geralmente, para estes casos, nas etapas iniciais dos projetos são previstos custos de desapropriação e indenização, não ficando guardada relação com os atingidos, perdendo desta forma a oportunidade de participarem da futura ocupação da região a ser remodelada – no qual serão reassentados.

Por fim, cabe ainda mencionar que nas ocupações irregulares de vazios urbanos verifica-se o potencial de aplicação do LR. Neste caso, existe uma modelagem de negócio onde o poder público poderá e deverá atuar em parceria com o poder privado e certamente receber aporte de recursos dos investidores, haja vista a sua realidade financeira – em que na maioria das vezes encontra-se limitada. A aplicação de recursos em projetos de (re)ordenamento territorial por si só acaba ocorrendo de forma pontual e limitada nos centros urbanos, seja pela passagem de grandes obras ou por demanda de reurbanização de áreas voltadas aos novos interesses públicos/privados em determinada região - que naturalmente sofrem o efeito da regularização fundiária.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento bibliométrico relacionado ao escopo da pesquisa demonstrou que a literatura técnico-científica brasileira apresenta com maior frequência a requalificação urbana ou de implantação de grandes obras de engenharia baseadas na desapropriação. Para os casos em que o protocolo de regularização fundiária, geralmente encontra-se previsto no projeto o menor impacto possível fora das obras de infraestrutura necessária. As mudanças territoriais, no contexto geométrico de alteração das parcelas territoriais são concentradas em alguns casos, em função de seu alto custo de execução. A falta de recursos (seja público ou privado) para financiar o empreendimento até a sua conclusão configuram empecilhos para que o procedimento do ordenamento territorial seja devidamente executado. As mudanças que demandam deslocamento temporário dos proprietários/posseiros do bem imóvel, bem como demolição de construções, nova conformação do terreno e por fim, a implementação de tudo novo, demandam grande impacto de obras e preparação para a nova ocupação – e que por

vezes encontra resistência pelo beneficiário (cidadão ordinário). No cenário de insegurança de execução e de falta de confiança do cidadão junto ao poder público – todas as ações devem ser detalhadamente planejadas de modo que a potencial ocorrência de uma surpresa negativa seja totalmente afastada das possibilidades. Assim, tem-se que o protocolo de execução e interferência urbanística na área de interesse, visando a reurbanização com vistas ao (re)ordenamento territorial, ocorra pautado em um cronograma seguro, trazendo efetivamente mais valia ao bem imóvel e ao núcleo urbano. Somado a esta situação ainda deve o procedimento de intervenção pública garantir segurança jurídica na definição de titularidade para o interessado e de atualização cadastral na base de dados do gestor público.

Considera-se ainda como ponto sensível no processo de (re)ordenamento territorial o fato pautado no Direito de propriedade ou de posse, em que considera a livre escolha individual de participar ou não do empreendimento. A participação não pode ser compulsória, pois estaria ferindo diretamente os direitos individuais, sendo assim o tratamento das situações resistentes às grandes mudanças se apresenta também como um desafio ao gestor público – que deve atuar como mediador.

Em função da complexa e impactante ação de (re)modelar a estrutura fundiária parcelaria de determinada região urbana, o (re)ordenamento territorial necessita de robusto e qualificado planejamento para sua implantação – baseado nos dados do cadastro territorial e do interesse entre as partes.

Os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade – Lei 10.257/2001 – permite a toda sorte de gestor público usar recursos e práticas de intervenção que se aproximam ao conceito primário do Land Readjustment – porém ainda se tem claro que são distintos os protocolos, cada qual com uma identidade única de ação. Certamente para que o Brasil adote o princípio do LR é necessário que ocorra um amparo jurídico voltado a subsidiar as ações das administrações públicas municipais, bem como a ampliação da relação de segurança e confiança entre o ente público e o cidadão afetado.

Voltado à valorização do espaço – baseado nos princípios do urbanismo e do conceito do LR – tem-se claro que o objetivo maior é aplicar a mais valia ao local, permitir maior acessibilidade, garantir a segurança jurídica e ainda aumentar a qualidade de vida dos cidadãos. Neste cenário, certamente a geometria parcelaria do local tende a ser remodelada (conforme ilustrado na figura 01) e o retorno ao proprietário/posseiro ocorre visando a sua entrada na formalidade cadastral do seu bem imóvel, assim como na maximização do valor venal – no qual a infraestrutura urbanística potencialmente passa a ser ofertada aos cidadãos.

Por fim, existem muitos desafios sociais, legais, conceituais e de mudanças de paradigma no entendimento e aplicação do LR que precisam ser vencidos - para áreas que demandam de intervenção urbanística. Porém, acima de tudo, o Brasil precisa ter referência de resultados de sucesso que subsidiem a segurança e o convencimento às novas intervenções urbanísticas - moldadas no formato do LR e na aplicação conjunta dos instrumentos urbanísticos preconizados na Lei 10.257/2001.

Referências

HISSA, M.; ARAÚJO, C.,. Operações Urbanas Consorciadas no Brasil e o caso de Fortaleza. **XVII ENANPUR - Desenvolvimento, Crise e Resistência: quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional?** - Sessão Temática 3: Produção e Gestão do Espaço Urbano, Metropolitano e Regional, disponível em http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%203/ST%203.5/ST%203.5-03.pdf. São Paulo, 2017.

BORIN, J. C. L. O Reordenamento Urbano como ferramenta para a aplicação das Diretrizes do Estatuto da Cidade – Um Estudo de Caso. **Dissertação de Mestrado**. UFSC. Florianópolis, 2006.

MONACO, M. F. Avaliação da aplicação da ferramenta Land Redjustment na regularização de assentamentos precários. **Dissertação de Mestrado**. Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo. São Paulo, 2014.

PINTO, V. C. O Reparcelamento do Solo: Um modelo consorciado de renovação urbana. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. **Senado Federal**. Maio, 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudoslegislativos/tipos-de-estudos/textos-paradiscussao/td130>

RIBEIRO, O. P. REPARCELAMENTO: Reflexões teóricas e instrumentais acerca de seu ingresso na política urbana brasileira. **Tese de Doutorado**. UFRGS. Porto Alegre, 2021.

SABOYA, R. **Operações Urbanas Consorciadas - Uma Introdução. Urbanidades: Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores**. 2008. Disponível em <https://urbanidades.arq.br/2008/08/04/operacoes-urbanas-consorciadas-uma-introducao/>

SABOYA, R. **Ajuste de Terras. Urbanidades: Urbanismo, Planejamento Urbano e Planos Diretores**. 2008. Disponível em <https://urbanidades.arq.br/2008/01/11/ajuste-de-terras/>

SOUZA, F. F. Métodos de Planejamento Urbano – Projetos de Land Readjustment e Redesenvolvimento Urbano. 1ª. edição. **Editora Paulo's Comunicação**. São Paulo, 2009. Disponível em https://issuu.com/landreadjustment/docs/metodos_planejamento_urbano

SUMARIVA, M. N. L. O Auto de Demarcação Urbanística para a Regularização Fundiária Urbana. **Dissertação de Mestrado**. 132 páginas. UFSC. Florianópolis, 2013.