

## **Cadastro, Regularização e Registro: Integração Necessária**

**Arq. Mestranda Jusara Petinne <sup>1</sup>**  
**Prof. Dr. Wilson J. Da Cunha Silveira <sup>2</sup>**  
**Prof. Roberto de Oliveira, PhD <sup>3</sup>**

**<sup>1</sup> UFSC - Depto. de Engenharia Civil**  
**jusarapetinne@yahoo.com.br**

**<sup>2</sup> UFSC - Depto. de Arquitetura e Urbanismo**  
**wilson@arq.ufsc.br**

**<sup>3</sup> UFSC - Depto. de Engenharia Civil**  
**ecv1rdo@ecv.ufsc.br**

**Resumo:** Em várias capitais do país, mais da metade do total de domicílios estão localizados em assentamentos subnormais ou inadequados. A inviabilidade de contenção, por parte das autoridades, dessa forma de ocupação, quer seja por reconhecer que não há outra forma de provisão de abrigo para essas famílias, quer seja por simples incapacidade do aparato do Estado. Entre os fatores que agravam a problemática urbana estão a concentração urbana, a concentração de renda, o desconhecimento das dimensões da habitação e a ausência de uma Política Habitacional. O Estatuto da Cidade foi criado para atenuar parte da problemática urbana, incluindo a especulação imobiliária, estabelecendo normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana. Apesar do foco do governo abranger a regularização fundiária, esta deverá estar acompanhada de obras de infra-estrutura e reurbanização, pois somente a emissão de títulos de propriedade não extingue as moradias precárias. Para muitos o documento é garantia para se investir no imóvel e melhorar as condições habitacionais. O Cadastro Técnico Urbano passou de um importante instrumento de gestão territorial a uma necessária ferramenta de ordenamento.

**Palavras chaves:** Expansão Urbana, Regularização Fundiária e CTMU

**Abstract:** In several capitals of the country, more of the half of the total of homes they are located in establishments subnormal or inadequate. The contention unviability, on the part of the authorities, in that occupation way, wants it is for recognizing that there is not other form of shelter provision for those families, or wants it is for simple incapacity of the apparatus of the State. Among the factors that worsen the urban problem they are the urban concentration, the concentration of income, the ignorance of the dimensions of the house and the absence of a Habitational Politics. The Statute of the City was created to lessen part of the urban problem, including the real estate speculation, establishing norms of public order and of social interest that regulate the use of the urban property. In spite of the government's focus to embrace the land tenure regularization, this should be accompanied of infrastructure works and re-urbanization, because only the emission of property titles doesn't extinguish the precarious homes. For many the document is warranty to invest in the property and to improve the habitational conditions. The Urban Technical Cadaster passed from an important instrument of territorial administration to a necessary ordenamento tool.

**Keywords:** Urban expansion, land tenure regularization and Technical Cadaster Urban

## 1. Estruturação do Problema

Nesses assentamentos encontram-se padrões de consumo de espaços, de vias, de afastamentos, de lotes e de cômodos das habitações, menores que aqueles exigidos pelas normas urbanísticas. A favela deixou de ser vista como problema, mas esta longe de ser uma solução. Como resultado dessa nova visão, as favelas passaram a ser objeto de intervenções de urbanização e regularização fundiária.

No documento “O desafio das favelas: Relatório Global sobre a moradia humana”, preparado pela Organização das Nações Unidas (CORREIO BRAZILIENSE, 2003) revelou que o número de favelados deve dobrar até 2030, sendo que o Brasil é o país mais atingido pelo problema entre os países Latino-americanos. Para se ter uma noção desse crescimento o programa das Nações Unidas para Assentamento Humanos (UM-Habitat), órgão responsável pelo relatório, citou que em 2001 residiam 31,6% da população urbana mundial em favelas. Atualmente nos países mais pobres os favelados corresponde a 43% da população urbana.

As conseqüências da falta de planejamento e de vontade política dos governos para resolver as questões da pobreza urbana são vistas nos comportamentos anti-sociais, transformando em um problema global (WAMBIER, 2003).

Quase metade da população brasileira não tem acesso a rede de Esgoto, são 41% dos Lares, segundo o relatório sobre a água e o saneamento nas cidades do mundo da ONU – Importante fato já que o Brasil apresenta 12% do total da reserva mundial de recursos hídricos e 53% da reserva da América Latina (WAMBIER, 2003).

*A cada ano, o aumento do número de domicílios urbanos que surgem no país tem sido da ordem de um milhão e duzentas mil unidades. Nesse aumento, a proporção de domicílios que surgem, situados em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, e em outras modalidades, de assentamentos inadequados ou subnormais, representam um terço desse valor, ou seja, 360 mil domicílios, que se somam ao estoque já existente. É como se surgisse, a cada ano uma cidade irregular do tamanho aproximadamente da cidade de Recife (CARDOSO, 2001, p.11).*

### 1.1 Concentração Urbana

No Brasil aproximadamente 85% do total populacional é urbano (FJP, 2001). A concentração urbana é recente no Brasil, no período de 1996 a 2000 a média nacional de crescimento populacional foi de 1,9% ao ano, enquanto o das metrópoles ascendeu de 1,8%, na década de 80, para 2,1% ao ano, em 2000. Enquanto isso nos anos 80 as cidades de porte médio (50 mil a 500 mil habitantes) tiveram uma diminuição da taxa de incremento populacional de 2,8% e de 2,3% em 2000. As 12 maiores metrópoles do país concentram 33% do total populacional (FJP, 2001).

Devido a fatores econômicos a população se dirige a aglomerações a procura de melhor oportunidade de vida, a concentração de investimentos públicos em uma área gera uma imigração de outras áreas estagnadas com a economia. O papel de planejamento do governo deve objetivar essa distribuição de investimentos, atualmente 111 núcleos urbanos (2,0%) reúnem 78,7% do Produto Interno Bruto do país (ANDRADE & SERRA, 2001 apud DAVIDOVICH, 2002). Em 440 municípios (7,9% do total) se concentra 56,7% do total populacional brasileiro.

A população rural também diminui com a mecanização agrícola. O estudo dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais em 2001 revelou que as desigualdades entre municípios brasileiros estão acima do tamanho de sua população (IBGE, 2003). Os municípios com mais de 500mil habitantes se utilizam incentivos à instalação de atividades econômicas como isenção ou ISS e não-Fiscais como doações de terras, distritos industriais e fornecimento de infra-estrutura. Esse mecanismo é presente em 93,5% dos municípios com mais de 500 mil habitantes.

Em relação aos instrumentos de planejamento, um exemplo é o Plano Diretor que está em somente 38% dos municípios com mais de 20 mil habitantes tinha Plano Diretor em 2001, segundo o IBGE (2003) revelando ainda mais a fragilidade na atuação municipal destes pequenos municípios que impulsionam a migração aos centros urbanos maiores.

## 1.2 Concentração de Renda

A desigualdade econômica no Brasil, segundo a ONU – nos dados de IDH (índice de desenvolvimento Humano) em 2002, revelou que o patamar desta é o maior problema social deste país. A pesquisa revelou que 10% da população mais pobre concentram apenas 0,7% do total do PIB Nacional, em contraste com 10% da população mais rica que tem em suas mãos 48% do total do PIB Nacional (LISBOA, 2001).

Os dados mais recentes sobre o déficit habitacional brasileiro, lançado pelo Governo Federal pouco após a realização da III Conferência das Cidades, apontam para um déficit quantitativo ao qual se associa a necessidade de construção de 6,6 milhões de moradias. Paralelo a este número tem-se mais 10 milhões de domicílios com carência de infra-estrutura básica, mais de 2 milhões com adensamento excessivo e mais de 1,5 milhões com problemas de inadequação fundiária (CDUI, 2001).

## 1.3 As Dimensões da Habitação

A habitação adequada satisfaz três necessidades: abrigo (estrutura física), acesso e ocupação (DE OLIVEIRA, 1994). Todas essas dimensões são relevantes, interferem na qualidade da habitação e essa na qualidade de vida do ocupante. O abrigo significa um espaço coberto que proteja das intempéries, envolve adequação também em diversos itens como: privacidade, segurança, salubridade, localização e infra-estrutura básica.

Não se pode pensar habitação isoladamente do ambiente urbano. Em geral, o grande provedor da produção habitacional é o poder público, que tem concentrado preocupação com a estrutura física, o abrigo. A localização do abrigo nestas ações de governo ignora a proximidade a serviços e oportunidades de trabalho. O acesso ao espaço com apropriada localização (terreno) e com infra-estrutura básica, apesar de constituir um direito de todos os cidadãos, são necessidades que a habitação deve satisfazer desconsideradas quase sempre por programas habitacionais. Assim a questão fundiária urbana é quase sempre relegada, a começar pela legislação federal até a municipal. Os desfavorecidos, então, recorrem à informalidade.

São consideradas inadequadas 26,2% dos domicílios de Recife e 22,1% dos domicílios de Belém. Em São Paulo e no Rio de Janeiro cerca de 50% da população moram em favelas ou em loteamentos ilegais. Em Salvador 33% dos habitantes estão em áreas invadidas, encostas palafitas e favelas. Em Fortaleza são 34%, em Recife 40%, em Belo Horizonte e Porto Alegre são 20% da população. A falta de moradias atinge principalmente as famílias com renda até 3 salários mínimos, correspondendo a 63,32% do déficit habitacional no país.

Ocupações irregulares nas quais nem sempre o preço da terra é acessível à população mais carente: uma casa de 4 cômodos em uma favela da grande São Paulo chega a custar R\$20 mil, o mesmo preço de um apartamento construído pelo CDHU (CDUI,2001). Estas altas taxas de ocupação irregular dificultam programas habitacionais, pois sem a regularidade da terra não se obtém financiamento.

A atuação do setor público é criticada, o desafio é maior que a construção de quatro paredes e um teto, envolve água potável, redes de esgoto, acesso a serviços e a segurança de posse. Se a população moradora dos bairros pobres e periféricos das grandes cidades do mundo dobrou em sete anos a realidade mostrou que isso se deve em parte a migração aos centros urbanos em busca de melhores oportunidades.

## 1.4 A Política Habitacional

A “Carta Brasileira de Istambul” propõe a aplicação de 3,5% a 5% dos orçamentos públicos em programas de habitação popular. Não obstante, o Poder Público tem sido extremamente omissivo na garantia desse direito. Entre 1998 e 2002 os recursos orçados para a habitação caíram de R\$ 542 milhões (0,09%) para 110 milhões (0,02%). Enquanto isso, no ano passado, foram gastos bilhões de reais no pagamento de juros da dívida pública, que não pára de crescer, passando hoje de \$ 700 bilhões. Se for considerado o montante efetivamente aplicado, o quadro é ainda pior: R\$ 242 milhões em 1998 (0,04%) para R\$ 377mil em 2001 (0,003%) (CDUI, 2001).

Segundo dados da Associação Brasileira de COHAB's, estima-se que seria possível eliminar o déficit habitacional existente no país com investimentos no valor de R\$ 60 bilhões. Só neste ano, porém, o FMI

exige – e o governo brasileiro obedece – um superávit primário das contas públicas no valor de R\$ 40 bilhões, que serão utilizados para pagar parte dos juros da dívida, enquanto faltam recursos para habitação, saúde, educação e tantas outras necessidades sociais. O problema não é falta de recursos, mas direcionamento político e a desigualdade socioeconômica.

Atualmente a legislação urbanística está em uma fase transitória onde as leis que formulavam uma cidade excludente e segregadora estão sendo revistas sob uma ótica ética denominada de direitos sociais. A Constituição Federal de 1998 inclui um capítulo sobre a política urbana (Art. 182 e 183) ampliando os instrumentos de intervenção urbana a fim de garantir a função social da cidade e da propriedade urbana. Esses artigos foram regulamentados pela Lei 10 257 / 2001— Estatuto da Cidade.

Os procedimentos de aprovação dos loteamentos são um outro fator de restrição da oferta, por serem muito complexos, demorados e onerosos. Assim como o processo de individualização e legalização da propriedade imobiliária. Por muitos anos, as ações do promotor habitacional, centrada no Governo, era elaboração e execução de habitações. A atuação do poder público municipal tem se conscientizado que a urbanização e regularização de obras pode ter eficácia maior que a construção de HIS (PMF, 2003).

Uma análise da condução da política habitacional demonstra que após a extinção do BNH, a CEF passou a ser a única executora dos financiamentos habitacionais. Os órgãos estaduais, como as COHAB's, se encontram desestruturados financeiramente. No ano de 2001, até novembro, as contratações com recursos do FGTS voltadas a famílias com renda de até 1 salário mínimo foi apenas 0,05% do orçamento do Fundo; as contratações voltadas a famílias com renda entre 1 e 2 salários mínimos, 3,02%. Cabe salientar que a faixa de renda até 5 salários mínimos concentra 75% do déficit habitacional quantitativo.

Apesar da comprovação que a autoconstrução tem resolvido de maneira mais abrangente as necessidades da população de baixa renda é necessária à permanência de uma linha de investimentos que promova a urbanização e a regularização fundiária, além de ações na promoção de moradias. Para muitas famílias o subsídio é a única forma de acesso à moradia.

No Brasil apenas 20% dos domicílios são produzidos com a assistência do setor financeiro da habitação (público e privado). Os demais 80% constituem iniciativa e produção da população, sem assistência direta do setor público (relatório ao comitê DESC - ONU, 2000). Recente pesquisa mostrou que 90% das construções dos bairros das periferias são erguidas pelos próprios usuários com um custo entre 3 mil a 10 mil reais (média retirada da amostra das oito maiores metrópoles do país). A média de ocupantes por residência nesta área é de cinco pessoas. A construção típica é de alvenaria sem acabamento e sem pintura (SECCO & SQUEFF, 2001).

### 1.5 Conseqüências da Irregularidade

Há cidades brasileiras, como Recife, em que 40% das moradias estão em situação de alguma forma irregular. O mercado ilegal gerou 84% das moradias construídas no período de 1995-1999 (CDUI, 2001). O Poder Público não tem conseguido atuar com eficácia no setor, especialmente no que se refere às famílias com renda familiar de até 3 salários mínimos. Dos financiamentos efetivados no âmbito do SFH, apenas 3% direcionaram-se até agora a famílias nessa faixa de renda.

O ministro Olívio Dutra, do Ministério das Cidades, apresentou como uma solução para o déficit habitacional brasileiro a ocupação de imóveis desocupados, subutilizados, vazios, destinados a especulação imobiliária ou com problemas jurídicos. Somente o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), por exemplo, tem mais de 4 mil prédios disponíveis. A idéia não é uma transferência gratuita, a proposta é formular algumas regras para que estes assentamentos em imóveis devolutos sejam viáveis (WAMBIER, 2003).

A idéia é viável já que atende ao primeiro requisito a inclusão, pois esses edifícios, em geral, estão próximos a serviços e oportunidades de emprego. Poderiam atender em tempo mínimo a milhões de sem-teto sem grandes investimentos em infra-estrutura, o único impasse que poderia ser mais lento que a construção de novas unidades, seria o processo jurídico.

A existência de uma cidade ilegal, onde se concentram as ocupações irregulares, é uma conseqüência da segregação socioeconômica e uma das causas do aumento da criminalidade. Essa cidade ilegal é onde se estabelece o “poder paralelo”, até então ignorado pelo poder público, afetando não somente uma área, mas toda a cidade e estendendo-se a dimensão de todo o país. Sabemos que todos necessitam de um

local para morar e a legislação urbana juntamente com a omissão do poder público exclui em muitas cidades quase metade de sua população, fazendo-a morar em locais inadequados sob diversos aspectos.

Atualmente as políticas habitacionais se voltam para os programas de integração de favelas com a estrutura urbana, uma ação dispendiosa que deixa ainda de ser de longe o modelo habitacional que a população e a cidade anseia. Essas ações se concentram em “remediar” não resolvendo o problema, deixando como única alternativa de acesso a terra e a moradia a ocupação de áreas inadequadas.

## **2. A Regularização Fundiária Urbana**

Em geral as pessoas expulsas de suas casas e que carecem de proteção judicial são aquelas que vivem em assentamentos ilegais constituídos especialmente por favelas, loteamentos clandestinos ou habitações isoladas, ou seja, estão em situação de desacordo legal e/ou técnico. O poder público se faz omissivo a respeito da ilegalidade quando esta se limita à carência de títulos de propriedade. No entanto, por algum interesse, pode expulsar estes invasores em ações de reintegração de posse de propriedade.

A realidade tem mostrado que quem não tem renda e/ou endereço não tem crédito, pois não oferece um endereço cadastral como garantia de uma simples compra de eletrodoméstico ou uma roupa. Assim há necessidade de subsídio para a população com renda entre zero e um salário mínimo, quatro milhões de famílias, além da atuação direta do poder público na produção de habitações como “geração de endereços”.

Miranda (2003), em reportagem intitulada “Muralha do tráfico”, mostrou que o poder paralelo não ameaça somente o projeto Fome Zero, mas também a execução de qualquer projeto social, ação de ONGs e também de regularização de propriedades. Para entrar neste território dominado pelo tráfico e funcionar dentro dele é preciso ter a autorização do tráfico e de associações de moradores, muitas vezes manipuladas pelos traficantes.

Sentenciando um controle, o tráfico procura se impor nas associações de moradores, estabelecendo quem da sociedade está autorizado a entrar na área e indicando os moradores que devem receber os certificados de posse. As associações de moradores determinam quem da operadora de telefonia está autorizada a realizar serviços dentro da área por subcontratos dentro da comunidade, no sentido de evitar os “grampos” dos telefones. O mesmo cuidado tem com os funcionários da companhia de energia, carteiros, garis e qualquer serviço externo que possa ameaçar o poder paralelo.

Bater de frente contra esse poder parece loucura para alguns e negociar com eles também não é recomendável, sabemos que uma redistribuição da renda teria um efeito importante sobre a criminalidade, mas seria insuficiente sem a melhoria do ambiente e uma reforma educacional. A regularização fundiária ameaça o “status quo” porque não significa apenas o início de uma urbanização organizada, mas uma leitura do labirinto e esconderijos.

A compreensão dos efeitos da segregação e das dimensões que a regularização fundiária urbana realiza faz desta um instrumento de combate a criminalidade. Uma releitura da legislação urbana e das políticas públicas de habitação e urbanismo conclui a pesquisa salientando a abrangência positiva no espaço urbano da definição de ocupação e da reurbanização de ocupações irregulares.

### **2.1 A Função Social da Propriedade e da Cidade**

Sabe-se que muitos povos do mundo desconheciam o direito de propriedade. Segundo Portella Pereira (2002), os povos tinham a concepção de propriedade apenas sobre o rebanho, armas, animais, moedas, etc (alguns sobre pessoas, como no período de escravidão). Em alguns países não se conhecem os direitos de propriedade como na China e em Cuba. A civilização ocidental tem a concepção sedimentada do direito individual de propriedade do “meu / teu”.

Foi através da Revolução Francesa que se reconheceu a propriedade e a inscreveu como um direito natural e imprescritível do homem (PEREIRA, 2002). Assim passou a fazer parte das premissas dos países europeus e dos novos mundos descobertos, chegando assim ao Brasil.

O Estatuto da Cidade, em vigência desde 10 de outubro de 2001, regulamenta artigos constitucionais imputam a propriedade ao exercício de sua função social, sob pena de intervenção nos municípios, obrigando seus proprietários a utilizar adequadamente o solo, sob pena de parcelamento, edificação e

utilização compulsórios, e não o fazendo, a incidência de IPTU progressivo até a desapropriação com títulos da dívida pública, para resgate em 10 anos.

Assim como o movimento “sem terra” atingiu o campo ideológico socialista nas cidades o “Movimento dos Sem Teto” proliferou o mesmo cunho social. O Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana e é rico em conceitos. O seu art. 39 enumera as condições em que a propriedade exerce sua função social que:

- Atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa pelo Plano Diretor;
- Assegure o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida;
- Vise à justiça social;
- Propicie o desenvolvimento das atividades econômicas.

Para Pereira a exigência de estar atendendo à JUSTIÇA SOCIAL é, na ótica da interpretação constitucional, um critério totalmente subjetivo e político. Questões de como será a avaliação do poder público e quais os critérios para que a propriedade urbana assegure o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida. Para isso a clareza e justeza no conceito de “função social” são essenciais para que ações judiciais relativas à propriedade urbana, como reintegração de posse, não sejam um empecilho à desapropriação.

Na emenda constitucional no. 26, artigo 6º da Constituição estabelece a obrigação do Estado Brasileiro de promover e proteger o Direito à moradia, incluído como um direito humano. O direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis evidenciam a necessidade de uma política que promova a integração social e territorial. Segundo Rolnik (INSTITUTO PÓLIS, 2001, p.163):

*A construção de uma nova ordem legal urbana, contendo instrumentos de política de regularização fundiária voltados a combater a exclusão territorial e social, tem como fonte legal fundamental a Constituição brasileira, que reconhece o direito à moradia como um direito fundamental. Adota o princípio da função social da propriedade urbana, além dos institutos da Usucapião Urbano e da concessão de uso constitucional, mecanismos regulamentados pelo Estatuto da Cidade.*

## 2.2 Definição de Regularização Fundiária

Em 1996 Alfonsim constatou a existência de 3 visões sobre o entendimento de Regularização Fundiária: Regularização Jurídica de Lotes; Recuperação urbana do assentamento, através da urbanização da área; e Regularização urbanística dos assentamentos, com procedimento da implantação de áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Regularização fundiária como regularização jurídica de lotes. É importante a intervenção jurídica para a segurança da população e promoção do autoinvestimento. Porém existe o inconveniente para o poder público ao garantir apenas a titulação de propriedade, injustiças a divisões com lotes de média superior aos demais e acessos com configurações insensatas para o público. Neste caso, o condomínio é mais justo, porque cada um terá uma fração ideal de acordo com a área construída.

Regularização Fundiária como urbanização do assentamento conta com tais critérios de atuação:

- O redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, com alargamento de becos e abertura de novas vias de acesso, segundo Silveira (2003) ruas de pedestres com 4,50m onde 50 cm centrais seriam para drenagem pluvial;
- Criação de espaços públicos internos, que possam ser utilizados para fins de lazer pelas comunidades;
- O redesenho de lotes de tamanho superior à média dos lotes, aproveitando-se o terreno excedente, caso ocorra, para fins públicos;
- A realocação de algumas casas locadas em espaços estratégicos para o projeto de urbanização;
- A reconstrução de algumas casas, as mais deterioradas;
- A preservação de alguns equipamentos urbanos como creches;
- A definição de espaços em que veículos como caminhão de bombeiro e ambulância possam penetrar no sistema espacial do assentamento.

O trabalho de urbanização acompanhado de outras intervenções como a titulação de posse da propriedade em nome dos moradores evita futuros despejos devido à valorização. A regularização fundiária traz a continuidade de intervenção pela própria comunidade, com a garantia de estar investindo em um patrimônio familiar.

Regularização Fundiária como regularização urbanística: O foco central é fazer com que uma área ocupada em desconformidade com a legislação urbanística seja novamente recepcionada pela legislação. Entendendo que a legislação precisa ser flexível e ter instrumentos que possibilitem uma interação mais harmoniosa, duas linhas são definidas: a recuperação da área para atender o original regime urbanístico, ou a adaptação da legislação e do regime urbanístico à realidade das ocupações da área.

Para ambos os casos são necessárias clareza sobre os dados da área e vontade política para implementar estratégias visando a regularização fundiária. A utilização de AEIS (áreas especiais de interesse social) tem sido ferramenta essencial para a “adaptação” da legislação urbana à realidade da área ocupada pela população de baixa renda.

Alfonsin (1999, p.16) define assim regularização fundiária:

*Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras e áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.*

Para o entendimento da autora a regularização fundiária integra de forma conjunta as seguintes dimensões:

- Regularização jurídica dos lotes;
- A urbanização/reurbanização do assentamento;
- A adequação da legislação urbanística com a mudança do regime urbanístico aplicável à área;
- O apoio e a motivação dos moradores para a auto-organização, o associativismo e a cooperação mútua em iniciativas que impliquem a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

Salientamos para a compreensão que ao mencionarmos regularização fundiária fica subentendido também regularização urbanística já que como processo de intervenção de regularização fundiária não pode ser dissociada da intervenção urbanística. De importância similar, com a necessidade de implantação simultânea, a regularização urbanística compõe, de maneira oculta a definição de regularização fundiária exposta acima por Afonsin. Infelizmente os instrumentos ainda apresentam resultados inexprimíveis, a sua potencialidade ainda está inexplorada. As várias razões para a dificuldade de implantação dos instrumentos de regularização são:

- A capacitação dos técnicos em atuar em áreas multidisciplinares com novos instrumentos impostos no Estatuto da Cidade, exige um novo perfil técnico;
- A falta de integração entre órgãos públicos de um mesmo município para medidas administrativas aumenta a morosidade dos processos jurídicos;
- A descontinuidade da administração por motivos eleitorais;
- A burocracia da legislação dos registros de imóveis e da estrutura dos cartórios, com modelos arcaicos.

### 3. Aspectos da Regularização Fundiária Urbana

Através da definição de regularização fundiária sabe-se que esta se relaciona com os seguintes aspectos:

- Qualidade de vida dos moradores do assentamento;
- Sustentabilidade;
- Mercado Imobiliário.

#### 3.1 Qualidade de Vida dos Moradores do Assentamento

O “poder paralelo” se instalou onde a população sem alternativa de habitação ocupa uma área sem regularização fundiária e urbanística. A denominada “cidade paralela” cresceu com a omissão do poder público e ausência de vontade política de solucionar o problema habitacional. Hoje as conseqüências deste quadro sócio econômico urbano afetam toda a cidade e numa dimensão maior, ameaça se alastrar a todo o país.

Sabemos que uma “intervenção de Regularização Fundiária não altera a posição de classe dos

beneficiários, mas altera significativamente sua qualidade de vida e suas possibilidades individuais de acesso à formalidade: à economia e postos de trabalho formal, ao crédito, à educação formal” (ALFONSIN, 1999, p. 43).

Apesar da área continuar sendo destinada a ocupação de população de baixa renda a regularização fundiária da outra condição a população e ao local:

- A urbanização (infra-estrutura básica – água, luz e esgoto);
- Plano urbanístico (acessos, arruamento – integração da área com a cidade);
- Melhoria na circulação traz mais segurança para os moradores (fica possível a leitura de vias por todos, não tornando a área um labirinto para esconder criminosos).

Estas melhorias serão refletidas no entorno e conforme o tamanho do assentamento, segundo Alfonsin, por toda a cidade.

As regularizações fundiárias e urbanísticas são termos inseparáveis devendo também integrar sua área com a cidade pela melhoria no sistema espacial, vias de circulação, trazendo mais segurança para os moradores. O território de uma favela abriga um sistema espacial que é fácil de se esconder e difícil para a polícia exercer um controle local do sistema. A habitação regularizada tem uma relação direta e óbvia com a qualidade de vida do ser humano, a começar pela sua auto-estima. A mudança radical que se observa em termos de zelo com o patrimônio assegurado, não somente se concentra na habitação, mas se espalha em toda a área do assentamento. Serviços comunitários e praças passam a pertencer à comunidade, enfim a fazerem parte de seu endereço e, portanto, objetos de cuidado e preservação pelos moradores “re-incluídos”.

A regularização fundiária é indesejada pelos representantes do crime organizado e do tráfico. O território de uma favela abriga um sistema espacial que é fácil de se esconder e difícil para a polícia exercer um controle local do sistema.

Para resolver problemas de criminalidade, o estado precisa subir aos morros não através do seu aparato policial, mas deve começar pela re-inclusão social através da regularização fundiária. O desenvolvimento habitacional será propiciado pela inclusão social e pelo crescimento econômico da população, começando pela posse correta da terra.

### 3.2 Sustentabilidade

A definição de sustentabilidade é variável segundo a cultura incluindo uma visão de todo desenvolvimento urbano. Para Alfonsin (1999) os programas de regularização fundiária têm 4 aspectos de sustentabilidade:

- Ambiental e Espacial;
- Temporal;
- Social;
- Econômica auto-sustentabilidade.

Com exceção a áreas de risco todas áreas possuem um entendimento positivo com relação à regularização, compreendidas de Sustentabilidade Ambiental e Espacial. As áreas de risco que envolvem o risco de vida humana e o risco de vida ambiental.

Quando uma área de preservação já perdeu suas características devido à falta de fiscalização e a ocupação se consolidou através dos anos a regularização pode ser implantada se a área não apresentar um risco geológico. Assim como áreas destinadas a parques, praças e jardins que nunca exercem sua função social, pela falta de uso público adequado.

A relação pós-intervenção deve ser acompanhada por um programa de educação ambiental. A urbanização da área implica em coleta de lixo, esgoto e ações que previnem a poluição ambiental da área e do entorno.

A Sustentabilidade Temporal de uma intervenção envolve a manutenção das condições de habitabilidade do assentamento e mecanismos que permitam que a propriedade adquirida seja transmitida aos herdeiros (tanto para Usucapião como para Concessão do Direito Real de Uso).

A Sustentabilidade Social, para Alfonsin (1999), abrange uma compreensão dos danos da segregação

social, os direitos humanos, sociais e urbanos interligados durante o processo de regularização fundiária. A regularização neste contexto deve ter o papel conjunto com o poder público de integração.

Analisando os traços culturais de ocupação de solo de cada região ter-se-á uma visão diferente sobre a sustentabilidade social. Cada local apresenta traços culturais característicos, porém o país tem uma forma geral de expressão que diferencia de outros, mesmo tendo diferenças significantes regionalizadas. Segundo análise da psicóloga Ana Maria F. de Oliveira (2001) o comportamento pode ser visto dentro de uma pirâmide onde a base representa os valores Universais considerados herdados e denominados como de Natureza Humana. No segundo patamar têm-se valores específicos de grupos que são aprendidos, denominados Cultura. Já o topo da pirâmide é composto por valores herdados e aprendidos, denominado Personalidade.

Na base dessa pirâmide comportamental têm-se atitudes e costumes herdados que podem caracterizar um país. Assim como os descendentes anglo-saxônicos são vistos por um comportamento rígido, obediente a regras, controle na exposição de expressões emocionais e preocupação com atitudes politicamente corretas. Todavia os latinos são vistos por um comportamento afetivo familiar mais profundo. Esta ligação familiar pode ser comprovada na ocupação do solo onde um mesmo lote abriga mais de uma habitação, em geral são habitações de relativos familiares que fazem uma rede de conexão na área. É comum o encontro de mais de um membro familiar na área que reside, onde se auxiliam economicamente e dividem tarefas domésticas.

A Sustentabilidade Econômica – Auto Sustentabilidade – implica que além da titulação de propriedade e da urbanização, deve ser aplicado um modelo de financiamento que envolva o Estado, os beneficiários e a iniciativa privada.

A vida civil no Estado de Direito impõe aos cidadãos direitos e deveres. Colocar aos beneficiários somente direitos é uma forma de segregação, o pagamento de um valor, mesmo que simbólico, dá ao beneficiário um aumento na sua auto-estima. Tendo a percepção de não estar recebendo uma caridade, o beneficiário tem uma maior liberdade de opinar e uma melhor compreensão do direito de participar do processo. Para não haver inadimplência e desestímulo a taxa deveria ser compatível com a renda familiar. O cadastro socioeconômico é fundamental.

Quanto aos recursos privados outros instrumentos como a reurbanização consorciada, o solo criado e outros podem ser utilizados para programas de regularização fundiária. Empreendedores privados interessados na construção de shopping centers, por exemplo, ou a recuperação de investimentos realizados pelo poder público atrás da valorização financeira de imóveis podem ser destinados a um Fundo Municipal de Desenvolvimento Habitacional. A criação desse Fundo Municipal permite que o município receba recursos de diversas fontes: privadas, estaduais, nacionais e internacionais.

### **3.3 Mercado Imobiliário**

A venda da propriedade após a intervenção pode ir para dois tipos de compradores. Um é outro morador de baixa renda que deseje melhorar suas condições e outro é o especulador imobiliário. Em ambos os casos a situação é preocupante, pois o futuro local que o beneficiário vai se estabelecer pode gerar um ciclo de reiniciação de processo.

No caso do especulador, que espera a valorização com investimentos dos outros, a função social da área se perde, os objetivos da intervenção pelo poder público são perdidos. O estabelecimento de AEIS permite o controle da ocupação, independente de quem vá se instalar, a ocupação será de habitação de interesse social.

No caso da Concessão do Direito Real de Uso, instituir uma indenização simbólica que o poder público dará ao morador que esteja saindo do assentamento. Segundo Alfonsim (1999), permite que a troca de titulares seja conduzida pelo poder público. A autora salienta que os programas de regularização devem realizar combinações entre seus instrumentos e sejam complementados com outros programas sociais – programas de geração de trabalho e renda, de acesso ao crédito para melhorias da casa, cesta básica de materiais de construção, programas de educação ambiental e outros.

#### 4. Cadastro, Regularização e Registro

Apesar do foco do governo abranger a regularização fundiária, esta deverá estar acompanhada de obras de infra-estrutura e reurbanização, pois somente a emissão de títulos de propriedade não extingue as moradias precárias. Para muitos o documento é garantia para se investir no imóvel e melhorar as condições habitacionais. O documento é certeza que vai continuar no imóvel e ter acesso ao território urbano cada vez mais escasso.

O título de propriedade pode ser usado como garantia em operações de crédito, sendo incluído na economia formal da população. Essa tarefa sem a cooperação dos órgãos públicos, cartórios e a organização das associações de moradores se torna inviável, em custos para a população pagar ou em definição dos limites de propriedades.

Um sinal de avanço neste sentido foi realizado em Gravataí onde o governo firmou um convênio com a Associação Nacional dos Registradores (ANOREG) garantindo a isenção de taxas de registro de imóveis para famílias com até 5 salários mínimos e que queiram registrar o primeiro imóvel.

O denominado “Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável” prevê políticas preventivas concedendo linhas de microcréditos para as famílias de baixa renda, para financiar os custos envolvidos na regularização nos cartórios e para os municípios nos custos com saneamento e urbanização.

Para que a regularização não seja um círculo vicioso, como estímulo a novas ocupações é necessário um cadastro municipal de controle e planejamento confiável e atualizado. No caso de regiões metropolitanas esse cadastro precisa ser de acesso regionalizado pelos municípios próximos.

##### 4.1 O Levantamento Cadastral para uma Intervenção Corretiva de Regularização

Entre as ações de PMH – Política Municipal de Habitação – segundo as orientações para formulação e implementação do programa Habitar Brasil/BID estas podem ser caracterizadas nos seguintes tipos de intervenção (IPPUR/UFRJ, 2001):

- Normativas (preventivas, antecipação do problema, ampliando a oferta de moradia);
- Corretivas (correção de situações inadequadas em unidades ou assentamento);
- De provisão (produção direta de habitação – terra e/ou edificação).

Sabe-se que para o planejamento de qualquer ação Municipal, Normativa, corretiva ou de provisão o levantamento Cadastral constitui o primeiro passo de qualquer atuação na Política Municipal de Habitação. As Intervenções Corretivas envolvem Programas de Regularização Fundiária e Urbanística, sendo que o levantamento inicial deve definir o tipo de irregularidade e o instrumento (ou combinação de instrumentos) a serem adotados, entre os exemplos o IPPUR/UFRJ (2001) citam:

Ocupação de propriedade Pública, concessão do direito real de uso (Código Civil art. 742/745). A concessão deve ser por tempo determinado, ter destinação especificada, podendo ser gratuita. O Cadastro de Terras Públicas atualizado é imprescindível para essa intervenção.

■ Ocupação de propriedade privada, desde que haja posse comprovada por mais de 5 anos e 1 dia, sem interrupção e contestação, cabe a utilização da usucapião especial urbana (art.183 da CF). É necessário uma assessoria jurídica e auxílio na provisão de documentação. Caso não se aplique esse instrumento e a solução seja desapropriação por interesse social ou a negociação direta com o proprietário, com posterior repasse da terra aos seus ocupantes.

■ Ação contra loteadores que realizam a grilagem de terra, a Lei No.6.766 prevê a possibilidade de suspensão do pagamento, com depósito em juízo, e a moção de processo judicial contra o loteador, o que pode ser feito pela Procuradoria Geral do Município. A criação de um Núcleo de Regularização de Loteamentos, com a participação de representações de moradores, onde eram coletadas informações e os procuradores estudavam medidas judiciais cabíveis. O Instituto de Planejamento Municipal deve fazer um diagnóstico dos loteamentos com a descrição da situação jurídica da área, parcelamento e disponibilidade de infra-estrutura, com indicação das obras necessárias. O investimento pode ser ressarcido com recursos depositados em juízo.

A adoção de zonas especiais de interesse social (ZEIS), visa, também, a eliminação de dispositivos que impeçam a regularização, como critérios de ocupação de solo, zoneamento e parcelamento. “Cada assentamento deverá contar com um plano específico e sua execução depende de um levantamento

*exaustivo dos logradouros e das edificações*” (IPPUR/UFRJ, 2001). Junto ao processo de regularização uma intervenção urbanística, como infra-estrutura e acessibilidade interna deve ser realizada. Uma vez implantado esse plano, os imóveis reconhecidos oficialmente devem receber numeração.

Para regularização da propriedade e posterior titulação, seja coletiva ou individual, são necessários (IPPUR/UFRJ, 2001):

- Levantamento da situação fundiária da área, com definição das poligonais das propriedades onde se assenta a favela ou loteamento irregular;
- Pesquisa para levantamento dos titulares dos terrenos e possíveis demandas judiciais que envolvam a posse/propriedade do terreno (Registro Geral do Imóvel, serviços de patrimônio, etc.);
- Obtenção da posse ou propriedade sobre os terrenos, mediante doação negociada, compra por valores compatíveis ou utilização de instrumentos jurídico-urbanísticos como a desapropriação por interesse social, etc. Também com este objetivo, a definição de área de especial interesse social é um recurso importante, pois pode ocasionar a redução do preço do terreno, em casos de áreas valorizadas pelo mercado imobiliário;
- Levantamento cadastral dos terrenos correspondentes aos domicílios, condomínios, equipamentos coletivos, logradouros públicos e áreas remanescentes. É um trabalho detalhado e demorado que deve necessariamente ser feito com a ajuda dos ocupantes e vizinhos para se evitar conflitos na definição dos limites físicos das ocupações;
- Levantamento sócio-cadastral (coleta de informações por domicílio e por família);
- Definição de diretrizes para a titulação;
- Levantamento e descrição das confrontações de cada propriedade;
- Preparo e registro da documentação: desenho e aprovação dos projetos de alinhamento e loteamento, descrições dominiais, redação e edição dos contratos/títulos, etc.

Numa intervenção em Áreas Especiais de Interesse Social a pesquisadora acredita que se deve adotar a seguinte seqüência para o levantamento cadastral:

- Verificação se existe contestação de posse e o tipo de documentação existente com os ocupantes;
- Levantamento das confrontações de cada propriedade e transmissão dos dados aos ocupantes;
- Levantamento sócio-cadastral (coleta de informações por domicílio e por família) observando a necessidade de incluir novas questões ou excluir algumas de acordo com as características da área;
- Definição de diretrizes para a implantação de programas sociais e de um programa de urbanização;
- Definição de diretrizes para a titulação e levantamento das poligonais de cada propriedade;
- Preparo e registro da documentação: desenho e aprovação dos projetos de alinhamento e loteamento, descrições dominiais, redação e edição dos contratos/títulos, etc.

É aconselhável que um programa de Urbanização de assentamentos irregulares a Intervenção seja estrutural, ou seja, de execução progressiva de obras seguindo um plano urbanístico global, implantado total ou parcialmente no decorrer de determinado período, com as etapas de planejamento, obras e implantação de serviços públicos e tratamento da questão fundiária. Para tanto devem ser realizadas obras parciais ou pontuais de melhorias, como rede de esgoto, drenagem, calçamento das principais vias e a urbanização de alguns setores.

O IPPUR (2001) considera que dentro dos levantamentos para Programas de Urbanização de assentamentos devem ser incluídas:

- Levantamentos preliminares necessários para o reconhecimento e caracterização do local/problema:
- Levantamento aerofotogramétrico e/ ou planialtimétrico-cadastral, que dará origem à base cartográfica sobre a qual se irá trabalhar, no projeto básico (na escala 1:500 ou 1:250). A planta deverá conter todos os detalhes construtivos, conferidos em campo, e pontos cotados, assim como relevo e hidrografia. É importante que a planta englobe também o entorno da comunidade, principais vias de acesso, etc.
- Levantamento geológico-geotécnico com base na planta geral e vistorias minuciosas, principalmente em áreas de risco.
- Levantamento sóciocadastral (ou sócio-arquitetônico), que dará origem a um cadastro das famílias e domicílios correspondentes: endereço das edificações, usos, tipologia arquitetônica, materiais básicos, conservação, número de pavimentos, domicílios e seus titulares, número de moradores, idade, sexo, profissão/ocupação, renda familiar, tempo na moradia, preço de aluguel, etc.
- Levantamentos urbanísticos, que possibilitarão a organização de informações básicas e a elaboração das diretrizes do plano e projeto específicos.

Na realidade a pesquisadora considera que o levantamento denominado sócio-arquitetônico e outros devam ser incluídos na etapa inicial cadastral para acelerar o processo de implantação de melhorias e fazendo o cadastro acompanhar o dinamismo da ocupação.

## 4.2 A Situação Atual de Titulação no Brasil

Alves (1998) relembra que desde o mais primitivo cadastro oficial de que se tem notícia (mapeamento do império romano determinado pelo Imperador Diocleciano, por volta do ano de 287) até os cadastros mais atuais, designados como multifinalitários, todos devem fundamentalmente documentar qualquer informação relacionada com a propriedade da terra. A necessidade da produção de cadastros metódicos e modernos que possam ser usados conjuntamente com um registro descritivo, com vistas a guardar e manter atualizados quaisquer informações de interesse fundiário e, principalmente, na manutenção do registro legal e fiscal, são essenciais para maior confiança e segurança do título.

No Brasil, é comum encontrar-se nos Cartórios de Registros de Imóveis os seguintes exemplos de documentos de propriedades (ALVES, 1998):

1 - Descrição que não expressa a área do imóvel. O que é transcrito é o valor de terra, ou seja; de posse em "tantos mil réis de posse da Fazenda tal...". Quando alguns Cartórios atualizam o valor da moeda normalmente complicam a validação do documento, pois quase sempre o reajuste do valor é arbitrário.

2 - "Doze horas e quarenta e cinco minutos de água rio abaixo ...", como medida de distância.

3 - "Parte de terra que tem atualmente quarenta coqueiros ...", como medida de área.

Há indicações que não temos 10% do território nacional, com uma titulação correta, com área total da terra expressa e com memorial descritivo definido (ALVES, 1998). Baseado nesta afirmação o autor apóia a afirmação dos técnicos do INCRA: *"A Reforma Agrária Brasileira deve iniciar-se pela reforma dos Cartórios"*.

Um sistema cadastral eficiente é imprescindível para a administração territorial, o desenvolvimento sustentável e o crescimento econômico (BRANDÃO et al, 2000). A principal medida para reverter à precária realidade cadastral brasileira é estabelecer uma legislação cadastral adaptada à realidade social, tecnológica e jurídica do país, visando, principalmente, a implantação de um sistema de informações territoriais de fácil acesso, simples, completo e preciso. A Lei 10.267 / 2001 propõe um avanço em Cadastro Nacional de Imóveis Rurais – CNIR – porém não influi na sistemática do cadastro das áreas urbanas.

De uma maneira geral, uma legislação cadastral deve incorporar as principais orientações da FIG quanto ao estabelecimento de sistemas cadastrais eficientes. São recomendações da Declaração do "CADASTRO 2014" (BRANDÃO et al, 2000):

■ O cadastro deve apresentar a situação territorial legal de forma completa, incluindo as restrições e conveniências públicas e privadas;

■ Deve haver uma integração entre o cadastral e o registro territorial;

■ A carta cadastral pura e simples deve ser substituída por sistemas de informações territoriais;

■ O cadastro deve ser automatizado;

■ O cadastro deve envolver os setores público e privado;

■ O cadastro deve ser auto-sustentado economicamente.

Sabe-se que a instituição isolada de uma Lei de Cadastro Público de Bens Imobiliários para o Brasil não garante o estabelecimento de um sistema de informações territoriais eficiente. Existem outros aspectos relevantes como a articulação entre as várias instituições que demandam de informações territoriais, capacitação profissional e principalmente vontade política (BRANDÃO et al, 2000).

Para que um sistema de informações ambientais seja útil este deve ser atualizado, confiável, preciso e acessível a um grande número de usuários. SEIFFERT (1996) apud LOCH et al (2000) argumenta que existem diversas categorias de sistemas de informações e estes podem ser orientados para:

■ Informação ambiental para delimitar as zonas ou ecossistemas específicos;

■ Informações de infra-estrutura, com ênfase para as obras de engenharia como redes de irrigação, malha viária, barragens, etc.;

■ Informação cadastral relacionada a direitos sobre a posse e política tributária;

■ Informações sócio-econômicas e dados estatísticos.

Para COUTO (1996) apud LOCH et al (2000) o banco de dados é um instrumento que promove a utilização integrada das informações dispersa em diferentes instituições e órgãos. Neste processo as informações são utilizadas, atualizadas e complementadas com outras informações.

### 4.3 A Integração entre o Cadastro e Registro

O Cadastro deve representar a realidade física do imóvel e o Registro à realidade jurídica, o aperfeiçoamento dos dois sistemas é o estabelecimento de uma interconexão entre os mesmos (LOCH et al, 2000). A informação precisa fornecida pelo cadastro pode evitar disputas judiciais de propriedades, agilizam intervenções governamentais sobre a propriedade imobiliária e dificultam o planejamento territorial e o gerenciamento ambiental.

LOCH (2000) define uma alternativa viável para o intercâmbio de informações entre os sistemas de Cadastro Imobiliário e Registro de Imóveis, visando o aperfeiçoamento da descrição do imóvel no registro e o cumprimento da função de garantia da propriedade pelo cadastro.

Entre as medidas para integração do cadastro e do registro para imóveis urbanos estão:

- Propor a exigência de implantação de rede geodésica de referência, aos quais os levantamentos cadastrais sejam referidos;
- Propor a realização de convênios entre prefeituras, órgãos responsáveis por serviços públicos (transporte, telefonia, energia, água e esgoto), secretarias públicas (saúde, saneamento, educação, preservação ambiental) e Registros de Imóveis para que não haja duplicidade de esforços entre os órgãos, evitando trabalhos incompletos;
- Normalizar e padronizar os dados para facilitar o acesso e compreensão dos mesmos;
- Estabelecer o intercâmbio de informações de cada alteração na titulação da propriedade pelo registro (transferência, venda, desmembramento) seja atualizado o Cadastro;
- Informação de atualização do Cadastro sejam dirigidas aos cartórios;
- Formação de uma equipe de Auxílio Técnico e Jurídico – EATJUM – em convenio com universidades e entidades públicas para assessoria a população de AEIS.

Dr Edésio Fernandes, diretor de assuntos fundiários da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, Justiça, afirma: "O registro é fundamental para o acesso a crédito e todo tipo de segurança jurídica que o registro propicia" (RODRIGO & JACOMINO, 2004). Entre os desafios da regularização está a incógnita de como conciliar dentro de um único processo o Código Florestal, às ações de usucapião e a dimensão do cartório de registros.

Afirmando que são muitas as formas de produção ilegal do espaço urbano, entre diversas camadas da sociedade, o Dr Edésio Fernandes (RODRIGO & JACOMINO, 2004) acredita que a ordem jurídica brasileira é uma das principais razões de produção da ilegalidade. Essa afirmação não se baseia somente na Lei 6.766/79, mas no cumprimento da função social da terra.

Para o diretor de assuntos fundiários no Brasil o registro é constitutivo da propriedade, ou seja, quem não registra não é dono. Além da burocracia, abertura das matrículas individualizadas, o registro de cada uma, seja concessão de uso, seja da sentença de usucapião ou da doação que o município faz os custos são altíssimos. Outra problemática é a ausência de critérios uniformes, onde cada cartório tem uma sentença, ou cada estado trata da mesma questão cartorária de maneira diversa, não havendo critérios nacionais.

### 5. Considerações Finais

O problema habitacional, com muita frequência, tem sido remetido como falta da estrutura física da moradia. No entanto é o problema da terra que impede a maioria das ações de resolução (ou sua tentativa) do déficit habitacional, porém, o poder público do país está pessimamente organizado em bases de gestão territorial.

A organização dos cadastros, estabelecendo referências para a constituição e povoamento de dados, auxilia o processo, mesmo ciente que o cadastro municipal não substitui o registro imobiliário. O cumprimento de finalidades divergentes não deve permitir falta de compatibilidade entre o CTM e O registro imobiliário. A Lei 10.267/01, para áreas rurais, utiliza o georreferenciamento para identificar com precisão, no espaço físico, onde determinada área está localizada e com a utilização de sistema de informação permite a compatibilização da base cartorária com a cadastral. As adaptações destes princípios para as áreas urbanas devem ser estudadas com o estabelecimento de uma referência básica, o CTM.

## 6. Referências Bibliográficas

- ALFONSIN, Betânia De Moraes.** Electronic publishing at APS: “*Políticas de regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade*”. Cambridge, MA, USA, 1999. Research Report – Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em: < <http://www.lincolinst.edu> > . Acesso em 8 de maio 2002.
- Alves, José Luiz; De Souza, Moacir Canuto.** *Levantamentos Cadastrais Para Projetos Fundiários*. COBRAC 98 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC, Florianópolis, 1998.
- Brandão, Artur Caldas; Carneiro, A F.T.; Rocha, R.S.; Pinto, M.M.R.; Philips, J..** *A Inconsistência Métrica / Cartográfica na Atual Legislação Territorial Brasileira*. COBRAC 2000 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC, Florianópolis, 2000.
- Cardoso, Aduauto Lúcio** (coord). *Política Municipal de habitação – Orientações para Formulação e Implementação*. In: Cadernos do Programa Habitar Brasil/Bid – Vol. 01. Brasília, IPPUR/UFRJ-FASE, 2001.
- CDUI** - Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior e Câmara dos Deputados. *II Conferência Das Cidades: “Moradia Digna Para Todos”*. Relatório Final. Brasília, DEZ/2001.
- Correio Braziliense.** *O dobro de favelados até 2030*. Capa/Mundo, Brasília, 07 de outubro de 2003.
- Davidovich, Fany.** *A volta da Metrópole no Brasil: referência para a gestão*. Trabalho apresentado no Seminário Nacional – “Metrópoles: entre a coesão e fragmentação, a cooperação e o conflito”. Rio de Janeiro, Observatório – IPPUR/UFRJ – FASE, 5 a 9 de agosto de 2002.
- De Oliveira, Ana Maria F.** Palestra “*Cultura, aprendizado e sustentabilidade social*”. Disciplina Projeto Habitacional—ECV, Pós Graduação, UFSC, 2001.
- Fundação João Pinheiro,** Centro de Estatística e Informações. *Déficit Habitacional no Brasil 2000*. Projeto PNUD-BRA-00/019 Habitar Brasil-BID\_ Belo Horizonte, 2001.
- Gonzatto, Marcelo.** *Modelo gaúcho será exemplo de regularização fundiária*. Zero Hora (RS), Geral, Porto Alegre, 11/11/2003.
- IBGE.** Notícias IBGE – *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Comunicação Social, 12 de novembro de 2003.
- IPPUR/UFRJ – FASE.** *Estatuto da Cidade: Orientações para Formulação e implementação*. Cadernos Do Programa HABITAR BRASIL/BID Vol 1 – Apoio Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Agosto, 2001.
- Lisboa, Euclides.** *País melhora renda, mas a concentração continua*. Diário Catarinense, Florianópolis, 5 de abril de 2001, Economia, p.16.
- LOCH, Carlos et al.** *Proposta de Cadastro Técnico Multifinalitário Rural para Santa Catarina*. COBRAC 2000 - Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. UFSC, Florianópolis, 2000.
- Loch, Carlos.** *A importância do cadastro técnico no monitoramento da estrutura fundiária*. II Seminário Nacional de Cadastro Técnico Rural e Urbano – Anais dos SENCTRUS. UFPE/GTZ, Recife – PE, 1988.
- Miranda, Ricardo.** *Muralha do Tráfico*. Revista Isto É – São Paulo, Editora Três, no.1739, 29 jan. 2003.
- O Estado de São Paulo.** *O problema das favelas*. Imprensa. Editorial, São Paulo 09 de outubro de 2003.
- Pereira, Luís Portella.** Home page, autor do livro: *O Estatuto da Cidade - A Revolução Social na Propriedade Urbana*. Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.com.br/>> acesso em jun. 2002.
- Petinne, Jusara; De Oliveira, Roberto.** *A Habitação Como Estratégia de Gestão Territorial Urbana*. In: IV Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário. Florianópolis, UFSC, 2002.
- Prefeitura Municipal de Florianópolis.** Workshop UFSC/PMF. Debate após apresentação Palestra *Habitação Emergencial de Hong Kong*, Florianópolis, Secretaria Municipal da Habitação, Trabalho e Desenvolvimento social, 27 de junho de 2003.
- Rodrigo, Fátima; Jacomino, Sérgio** (editores). Boletim Eletrônico Irib/Anoreg. No.1052, ANO IV, ISSN 1677-4388. São Paulo, 11 de março de 2004.
- SDM** – Secretaria De Estado Do Desenvolvimento Urbano Meio Ambiente. *Programa de Capacitação Técnica para o Planejamento Urbano*. Diretoria de Desenvolvimento Urbano (DURB), Gerência de Planos Diretores (GEPLA). Florianópolis, Governo de Santa Catarina, junho de 1993.

**Secco, Alexandre; Squeff, Larissa.** *A explosão da periferia* – Revista Veja, São Paulo, número 1684, 24 de janeiro de 2001, p.86 – 93.

**Silveira, W. J. C.** *Geração de renda através de obras sociais para viabilização econômica das comunidades* – Tese de doutorado – Florianópolis UFSC, 2000.

**Souza, Gilberto De.** *Número de favelados dobra em sete anos e chega a 1 bilhão.* Jornal do Brasil, Brasília, 07 de outubro de 2003.

**Wambier, Ana.** *ONU: apenas 59% dos lares têm acesso a rede de esgoto no Brasil.* O Globo, Economia, 07 de outubro de 2003.