

Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas
Disciplina: Regularização Fundiária e Patrimônio da União Unidade 03
Professor(a): Nelson Saule / Ellade Imparato / Mariana Mencio

AULA 3 - LEGISLAÇÃO VIGENTE PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS DE BAIXA RENDA LOCALIZADOS NOS BENS IMÓVEIS DA UNIÃO

3.1) Objetivos

3.2) Introdução

3.3) Assentamentos Informais em Áreas Urbanas e aplicação do Decreto-lei 9.760/1946; Decreto-lei 1.876/1981; Decreto-Lei 2.398/1987; Lei 9.636/1998; Artigo 6º da Constituição Federal, Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), Medida Provisória 2.220/01, Resolução CONAMA 369 e Medida Provisória 292, de 26/04/2006;

3.4) Assentamentos Informais em Áreas Rurais e a aplicação do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), artigo 188 da Constituição Federal e Lei 6.383/1976;

3.5) Populações Tradicionais e a aplicação da Lei de Sistema Nacional de Unidades de Conservação Lei 9.985/2000 e seu Decreto 4.340, de 22/8/2002, bem como a atual Medida Provisória 292/2006;

3.6) Demarcação de terras indígenas;

3.7) Regularização dos territórios quilombolas.

Objetivos:

O objetivo da aula 3 é identificar, no conjunto de Leis que regulamentam os Bens Imóveis da União, os fundamentos jurídicos, procedimentos e instrumentos que podem ser aplicados sobre cada tipologia de assentamento informal de baixa renda, localizados em áreas públicas de domínio da União, com o propósito de adequá-los ao regime jurídico vigente, proporcionando aos ocupantes dignas condições físicas e jurídicas que propiciem o exercício do direito de moradia sobre essas áreas.

Introdução:

O Tema Regularização Fundiária em Assentamentos Informais localizados em Bens Imóveis da União suscita discussão acerca do seu exato teor de abrangência. Neste sentido, existem basicamente duas formas de ocupação do solo, seja ele urbano ou rural. De um lado, existem as formas de apropriação que atendem aos padrões mínimos urbanísticos e ambientais, caracterizadas pelas ocupações de alta e média renda. Trata-se do padrão considerado formal, baseado na relação de propriedade da área ocupada, onde há amplo acesso aos serviços e infra-estrutura urbana. Embora considerado formal, o

modelo não é ideal, uma vez que gera impactos ambientais e urbanos, traduzidos em poluição, trânsito e até mesmo utilização ilegal de certos bens da União, como por exemplo, praias, ilhas, que, muitas vezes, são “privatizadas” em nome da construção de condomínios luxuosos no litoral brasileiro.

Por outro lado, encontramos grande parte das ocupações que não atendem aos mínimos padrões urbanísticos e ambientais estabelecidos pelas legislações, as quais geram moradias precárias e irregulares. Encontram-se neste “rol de ocupações” os assentamentos informais de baixa renda, destinados a moradia, e por vezes ao comércio, como as favelas, loteamentos e conjuntos populares clandestinos, palafitas, várzeas, ocupações de áreas ambientalmente sensíveis e de risco, como mangue e morros, considerados áreas de preservação ambiental. Trata-se de ocupações que, da mesma forma que a tipologia anterior, causam impactos ambientais e urbanos, sendo a principal característica, o fato da população exercer a posse dessas áreas, por vezes públicas, de propriedade de qualquer dos entes federados.

O foco do curso será a abordagem da regularização fundiária, amplamente discutida no módulo I, das populações de baixa renda. Especificamente, o módulo II será destinado a estudar o processo de regularização das ocupações de baixa renda em áreas públicas de domínio da União.

Especificamente esta aula, mencionará os tipos de irregularidades encontradas nas áreas públicas de domínio da União, procurando articular as legislações de patrimônio da União às tipologias existentes, com o intuito de fornecer as bases legais e procedimentos para efetivamente propiciar a regularização jurídica e urbanística das posses exercidas sobre essas áreas.

Nas áreas urbanas é comum encontrar em áreas públicas da União, bem como de suas autarquias (INSS) e antigas empresas públicas (RFFSA), favelas, loteamentos ilegais, conjuntos habitacionais, os quais contam com uma legislação específica que pode ser aplicada sobre essa tipologia (Decreto-lei 9.760/1946, Decreto-lei 1.876/1981, Lei 9.636/1998 e a recente Medida Provisória 292, de 26/4/2006).

Em áreas litorâneas urbanas, há presença maciça do mesmo tipo de tipologia anterior, desta vez sobre terrenos de marinha e seus acrescidos.

Por sua vez, em áreas rurais existem ocupações informais de baixa renda que são inseridas nos programas de Reforma Agrária, pelo INCRA, reguladas pelo Estatuto da Terra, Lei 6.383/1976 e artigos 188 e 189 da Constituição Federal.

Ao lado das tipologias urbanas e rurais, consideradas irregulares, quando não enquadradas em previsões e instrumentos legais, existem um conjunto de populações tradicionais, definidas recentemente pelo artigo 3º, X da Lei 11.284, de 2/3/2006 (dispõe sobre gestão de florestas públicas para produção sustentável), que ocupam áreas da União, localizadas em Unidades de Conservação de Uso Sustentável. Por força da Lei são consideradas: “*comunidades locais: populações tradicionais e outros grupos humanos, organizados por gerações sucessivas, com estilo de vida relevante à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica*”. Trata-se das populações tradicionais que vivem nas Unidades de Conservação de Uso Sustentável, nas margens e várzeas de rios (comumente denominadas Ribeirinhas), comunidades de pescadores artesanais que vivem em ilhas marítimas, nas praias das cidades litorâneas. Neste caso, a legislação aplicável é a Lei do Sistema Nacional de Unidades de

Conservação, Lei 9.985/2000 e seu Decreto Regulamentador 4.340, de 22/8/2002, bem como a atual Medida Provisória 292/2006.

A tipologia, bem como a legislação adequada para disciplinar o direito à moradia desses grupos de populações tradicionais, merecem um tratamento da matéria nesta aula, pois são marginalizados e encontram dificuldades de terem seu direito assegurado, vivenciando, neste sentido, uma realidade semelhante aos assentamentos de baixa renda das áreas urbanas e até mesmo rurais. Na realidade, não há que se falar em regularização fundiária dessas áreas, mas reconhecimento do direito à moradia desses grupos, aliado ao componente cultural vivenciado por essa comunidade, uma vez que fazem parte da sobrevivência a subsistência e o modo de vida relacionado à natureza.

E por último, trataremos dos quilombos e dos Índios, os quais guardam algumas semelhanças com as às populações tradicionais, no que toca ao manejo e uso compartilhado dos recursos naturais, preocupação com a sustentabilidade ambiental no seu modo de vida e até mesmo dificuldades de acesso à terra, embora sejam tratados pelo ordenamento jurídico de forma distinta, respectivamente, pelos artigos 68 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e 231, ambos da Constituição Federal. Da mesma forma, não há que se falar em regularização fundiária dessas áreas, mas em reconhecimento dos direitos à moradia e cultura dos territórios indígenas e quilombolas.

3.3) Assentamentos Informais em Áreas Urbanas e a aplicação do Decreto-lei 9.760/1946; Decreto-lei 1.876/1981; Decreto-Lei 2.398/1987; Lei 9.636/1998; Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01), Medida Provisória 2.220/01 e Medida Provisória 292, de 26/04/2006;

3.3.1) Breve descrição da tipologia de Assentamento Informal de Baixa Renda, submetido à legislação mencionada:

A tipologia tratada refere-se tanto às favelas, conjuntos habitacionais, loteamentos ilegais localizados em áreas públicas de domínio da União nas cidades, em geral, quanto às ocupações realizadas sobre os Terrenos de Marinha e Ilhas nas cidades litorâneas do Brasil.

Vale lembrar, que tanto em Municípios litorâneos, quanto em Municípios não litorâneos, essas ocupações podem estar localizadas em áreas de preservação ambiental, como preservação permanente (palafitas localizadas no Mangue) e até mesmo em áreas de risco, consideradas inaptas para moradia, como, por exemplo, encostas de montanhas e topos de morro.

Além disto, é importante ressaltar, que, ao lado das ocupações realizadas em terrenos da União, destacam-se assentamentos informais localizados em terrenos de autarquias federais como INSS e sociedades de economia mista como a quase extinta RFFSA (Rede Ferroviária Federal).

Os imóveis da RFFSA constituem um conjunto considerável de terras vazias e edificações nos centros urbanos, de áreas ocupadas irregularmente por populações de baixa renda e alta renda, ocupações nos limites dos trilhos, em áreas *non aedificandi* e em áreas de proteção ambiental em várias cidades do Brasil.

Constituem tipologias de irregularidades de imóveis da RFFSA: Imóveis não residenciais vinculados à revitalização das Áreas Centrais, Imóveis de propriedade da RFFSA já utilizados pela União, Estados e Municípios (como bens dominicais), para usos institucionais, Imóveis ocupados por população de baixa renda (de 0 a 05 salários mínimos), Imóveis residenciais ocupados por Ferroviários em áreas denominadas Vila dos Ferroviários e Imóveis Residenciais ocupados por população de média e alta renda.

Entretanto, a gestão desses Bens e de sua correta destinação vem constituindo um grande desafio para os Municípios. Isto porque, a proprietária dos bens, a RFFSA, está sob processo de liquidação de seus bens desde 1999, sendo que seus bens imóveis estão sob a responsabilidade da Comissão de Liquidação, que responde pelos problemas advindos da ocupação e gestão desses bens.

Por sua vez, nas áreas centrais de muitos centros urbanos existem terrenos e imóveis pertencentes ao Instituto Nacional de Seguridade Social, os quais perderam sua função originária e estão vazios, subutilizados ou ocupados por população de baixa renda.

Durante vários anos esses imóveis estavam disponibilizados para serem vendidos, embora não existissem compradores interessados. Já foram utilizados como objeto de estudo para reforma e transformação em unidades residenciais, por parte de Prefeituras, COHAB'S e outros agentes responsáveis pela habitação, por meio de programas habitacionais como PAR e Crédito associativo.

3.3.3) Aplicação dos Diplomas Legais Vigentes para Regularização Fundiária dos Assentamentos Informais de Baixa Renda localizados nessas Áreas.

3.3.3.1) Decreto-lei 9.760/1946; Decreto-lei 1.876/1981; Decreto-Lei 2.398/1987; Lei 9.636/1998:

O Decreto-Lei 9.760/1946 tem importância fundamental na regulamentação sobre a gestão dos bens da União. Além de apresentar a definição de alguns bens da União, especialmente os bens dominicais¹, como, por exemplo, os terrenos marginais dos rios navegáveis em territórios Federais, terrenos de marinha, terras devolutas, na faixa de fronteira, introduz normas de identificação e uso dos bens, bem como de regularização da ocupação de imóveis presumidamente de domínio da União.

¹ A classificação dos bens públicos em geral, o que inclui os da União, está no artigo 99 do novo Código Civil. De acordo com sua destinação, podem ser de uso comum do povo, uso especial e dominical.

Os bens de uso dominical não apresentam destinação pública definida. São comumente denominados bens do patrimônio da União, disponíveis, isto é, podem ser aplicados, na forma da lei, para produzir rendas destinadas a compor as disponibilidades financeiras deste ente federativo.

Essa categoria de bem é assemelhada à propriedade privada, isto é, a titularidade é exercida pelo particular sobre seus bens. No entanto, isto não exclui a possibilidade de tais bens serem utilizados para satisfação de interesses públicos, como, por exemplo, serem cedidos a particulares para fins de utilidade pública. Este é o caso da Concessão de Direito Real de Uso, que pode ser atribuída a terceiros para urbanização, industrialização, cultivo, cultura e atividades esportivas. Da mesma forma, esses bens podem ser utilizados pela Administração, ao gerir os bens no benefício de todos, como as terras públicas onde estão localizadas florestas, mananciais, recursos naturais e áreas de preservação permanente.

É importante salientar que os particulares utilizam, segundo esse diploma legal, os bens de União por aforamento, cessão de uso, locação e ocupação, cujo conteúdo será desenvolvido na aula 4.

O regime de aforamento, nos termos do artigo 6º, sujeita o titular do terreno aforado ao pagamento do foro de 0,6% do valor do respectivo domínio pleno, que será anualmente atualizado. Quando o titular do domínio útil for alienar o bem, deverá pagar à União o valor de 5% do valor atualizado do domínio pleno e benfeitorias, de acordo com o disposto no artigo 3º do Decreto-Lei 2.398/1987.

Por sua vez, quem ocupa o terreno da União, sem ter um título apropriado, mas sabendo ser terra pública, é denominado ocupante. No caso, deverá pagar a taxa de ocupação para a União. Nos termos do Decreto-Lei 2.398, de 21/12/1987, artigo 1º, a taxa é calculada sobre o valor do domínio pleno do terreno, sendo 2% para as ocupações já inscritas e para aquelas cuja inscrição tenha sido requerida à SPU até 30 de setembro de 1988 e 5% para ocupações cujas inscrições foram requeridas ou promovidas *ex officio*, a partir de 1º de outubro de 1988.

Contudo, o Decreto-Lei n. 1.876/1981 dispensa do pagamento de foros, laudêmios e taxas de ocupação os titulares de domínio útil dos bens imóveis da União, considerados pessoas carentes, entendidas, nos termos do artigo 1º, aquelas cuja situação econômica não lhes permita pagar esses encargos, sem prejuízo do sustento próprio e de sua família.

De acordo como o parágrafo único, a situação de carência deve ser comprovada anualmente, perante a Secretaria de Patrimônio da União.

Por sua vez, o artigo 2º possibilita a isenção de pagamento de laudêmio para as transferências do domínio útil de bens imóveis foreiros à União quando a transferência for feita por empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como por pessoas físicas pertencentes a essas entidades, desde que vinculadas a programas habitacionais.

A primeira Lei Federal que procurou tratar especificamente da regularização dos bens da União foi a Lei 9.636/1998, que alterou dispositivos dos Decretos-Leis 9.760/1946 e 2.398/1987. Destaca-se que a preocupação não era fundiária, envolvendo aspectos urbanísticos e jurídicos, mas apenas, a de regularizar o uso e titularidade dos bens junto à União.

Nesse sentido, o artigo 1º definiu que o Poder Executivo, por meio da Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério da Fazenda, passou a ser o órgão responsável para regularizar as ocupações desordenadas, realizadas sobre os bens imóveis de domínio da União.

Além disso, ressaltou no artigo 3º que a regularização dos imóveis deve ser promovida pela SPU e pela Procuradoria da Fazenda Nacional, com o concurso, sempre que for necessário, da Caixa Econômica Federal.

É importante verificar que o diploma legal faculta a realização de convênios entre Estado e União para fins de regularização dos Bens da União, nos termos do artigo 4º, parágrafo 2º, possibilitando, como retribuição pelas obrigações assumidas pelos Estados e Municípios, a destinação das receitas provenientes da arrecadação anual das taxas de ocupação e foros. Nesse caso, as receitas, nos termos do parágrafo 4º, poderão ser repassadas por meio de recursos financeiros. No entanto, dispõe o parágrafo 3º que a participação nas receitas será ajustada nos convênios celebrados, observando sempre os limites previstos nas instruções e regulamentos do Ministro de Estado da Fazenda, que

determina que se leve em consideração a complexidade, volume, custo dos trabalhos, elaboração e execução dos projetos de urbanização.

De acordo com a Lei, a primeira etapa para promoção da regularização dos bens é a realização do cadastramento das ocupações realizadas sobre os terrenos da União, que não contam com títulos de propriedade, as quais dependem do efetivo aproveitamento do imóvel, definido no parágrafo 1º, para efeitos da inscrição como: *“A área de até duas vezes a área de projeção das edificações de caráter permanente existentes sobre o terreno, acrescida das medidas correspondentes às demais áreas efetivamente aproveitadas, definidas em regulamento, principalmente daquelas ocupadas com outras benfeitorias de caráter permanente, observada a legislação vigente de parcelamento do solo”*. Acrescenta o parágrafo 2º que as áreas de acesso necessárias ao terreno, bem como os remanescentes que não puderem constituir unidades autônomas, a critério da Administração, poderão ser incorporadas àquelas áreas calculadas no parágrafo 1º, bem como pelo parágrafo 3º as faixas de terrenos de marinha e terrenos marginais que não possam constituir unidades autônomas, utilizadas pelos proprietários lindeiros.

O parágrafo 4º proíbe que sejam inscritos na posse, os ocupantes que não tiverem como comprovar o efetivo aproveitamento do imóvel, nos termos descritos pela Lei.

A Lei, no artigo 7º, determina que deverão efetuar o recadastramento para fins de regularização da posse nos bens da União, os ocupantes inscritos até 15 de fevereiro de 1997, na Secretaria de Patrimônio da União, sendo que serão mantidas, se mais favoráveis, as condições de cadastramento utilizadas à época da inscrição originária, desde que estejam ou sejam regularizados os pagamentos das taxas, foros e laudêmos.

O artigo 9º proíbe a inscrição de ocupações que ocorrerem após a data de 15/2/1997 e que estejam concorrendo para comprometer a integridade das áreas de uso comum do povo, de segurança nacional, de preservação ambiental, das necessárias à proteção dos ecossistemas naturais, das reservas indígenas, das ocupadas por remanescentes de quilombos, das vias federais de comunicação, das reservadas para construção de hidrelétricas, ou congêneres.

Caso as posses ou ocupações existentes nos terrenos da União estejam em desacordo com o disposto na Lei, segundo o artigo 10, a União poderá ingressar na posse do bem que lhe pertence, cancelando as inscrições realizadas.

Nesse caso, até que o imóvel seja desocupado, aquele que estava ocupando indevidamente o bem da União deverá indenizá-la, por ter ocupado o bem de forma ilícita, pelo valor de 10% do domínio pleno do terreno.

Esse diploma legal permite que os bens da União sejam regularizados pelo aforamento, cessão de uso, alienação, doação e ocupação. A aplicação de cada instrumento será desenvolvida de forma detalhada na aula 4.

E por fim, em termos registrais, a lei passou a determinar, no artigo 3º, parágrafo 2º, que os Cartórios de Notas e Registro de Imóveis não poderão lavrar nem registrar escrituras relativas a bens imóveis de propriedade da União sem que seja apresentada pelo interessado certidão emitida pela SPU que declare o recolhimento do laudêmio devido, nas transferências onerosas entre vivos e outras obrigações junto ao patrimônio da União.

3.3.3.2) Assentamentos Localizados em Imóveis de Autarquia Federal (INSS)²:

Em 16 de fevereiro de 2005, o INSS junto com o Ministério das Cidades, Ministério da Previdência e a Caixa Econômica Federal celebraram um Convênio, tanto para alienar terrenos e imóveis vazios e subutilizados pertencentes ao INSS, quanto para alienar imóveis considerados desnecessários ou não vinculados às atividades operacionais da autarquia federal, nos termos do artigo 1º, 1º da Lei 9.702, de 17/11/1998.

No primeiro caso, enquadram-se os imóveis que perderam sua função original e que poderão ser utilizados para fins habitacionais, ocupados por famílias de baixa renda, nas ações dos programas de reabilitação de Áreas Urbanas centrais e de Regularização Fundiária do Ministério das Cidades e demais usos previstos nos Planos Diretores dos Municípios, como forma de dar cumprimento à função social da propriedade urbana.

Já no segundo caso, os imóveis objeto do Convênio são aqueles que não estão enquadrados na definição do §1º, do artigo 1º, da Lei 9.702, de 17/11/1998, ou seja, não vinculados às atividades operacionais do INSS, por não serem imóveis residenciais destinados à ocupação por servidores ou dirigentes do órgão federal, e aqueles que, por suas características e localização, ou não sejam declarados pelo INSS como relacionados aos objetivos institucionais.

Como forma de iniciar as ações de alienação de imóveis a terceiros, no ato da Celebração do Convênio, foi criada uma força-tarefa, composta por integrantes das quatro instituições que celebraram o Convênio, para formularem uma lista de 1073 imóveis que se enquadram nas hipóteses do acordo. No entanto, nem todos os imóveis cadastrados estão adequados aos objetivos do Convênio. Nesse sentido, no *site* do Ministério das Cidades é disponibilizado um formulário para que seja preenchido pelas Gerências Locais da Caixa Econômica Federal e pelo INSS, para que a força-tarefa possa dispor de dados atualizados, para cumprir suas funções de alienar os bens, dentro dos critérios do Convênio estabelecido.

A Lei 9.702/1998 estabeleceu alguns critérios para promover a alienação dos imóveis que não estão mais vinculados à função do INSS, estabelecendo no artigo 1º, §2º, que a alienação deverá obedecer ao disposto no artigo 24 da Lei 9.638/1998 que determina que as vendas de bens imóveis da União sejam feitas por licitação, nas modalidades de concorrência ou leilão público.

O artigo 3º determina que seja dada preferência, nas alienações de imóveis residenciais e rurais, para quem comprove que em 31 de dezembro de 1996 já estava ocupando regularmente o imóvel até a data da formalização do instrumento.

O §1º do artigo 4º da Lei permite que os adquirentes dos imóveis utilizem financiamentos concedidos por entidades integrantes do sistema financeiro de habitação, do sistema de financiamento imobiliário ou outras linhas de crédito, bem como os saldos de contas vinculados ao FGTS.

As alienações destinadas às áreas ocupadas por assentamentos de famílias de baixa renda, consideradas pelo § 2º do artigo 4º com as dotadas de renda global igual ou

² Denise Gouvêa dos Santos e Sandra Bernardes Ribeiro. Regularização dos Imóveis da Rede Ferroviária Federal S.A: um Grande Desafio dos Governos Federal, Estaduais e Municipais. "Um Trem de Histórias e de Regularização Fundiária", Brasília, junho de 2004, p. 7.

inferior a cinco salários mínimos mensais, deverão seguir o disposto no artigo 26 da Lei 9.636/1998, no que for possível, que possibilita que os imóveis sejam adquiridos em condições especiais.

A lei veda, pelo artigo 10, que os imóveis do INSS sejam objeto de concessão de direito real de uso, por considerar como instrumento de regularização a alienação dos imóveis, podendo, em certos casos, serem locados, nos termos do artigo 11.

A celebração do Convênio, com vistas a promover a regularização fundiária dos bens imóveis do INSS, atendeu a vários objetivos como geração de recursos para recomposição do fundo do INSS, possibilitando o custeamento dos benefícios previdenciários, extinção das despesas com a manutenção dos bens, promoção do repovoamento das áreas centrais das cidades, bem como regularização fundiária das áreas do INSS ocupadas, possibilitando atendimento à demanda por habitação de interesse social.

3.3.3.3) Assentamentos Informais localizados em Imóveis da RFFSA³:

Diante da existência desse patrimônio imobiliário ocioso nos territórios do Município, as Prefeituras dos Municípios, interessadas em regularizar os bens, reabilitar as áreas centrais, preservar o patrimônio cultural, começaram a estimular a formulação de uma política de regularização de bens imóveis da RFFSA, com a participação do Ministério dos Transportes, Departamento de Extinção e Liquidação (DELIQ), Ministério do Planejamento, Caixa Econômica Federal e com a Comissão de Liquidação da RFFSA. O intuito da política pública é o de proporcionar uma política habitacional tanto para assentamentos de baixa renda existentes, vilas de ferroviários consolidadas, como para a revitalização das áreas centrais com a restauração das Estações e Galpões Ferroviários e a requalificação dos espaços urbanos, integrando-os ao conjunto da cidade.

Dentro deste escopo, foi desenvolvido como projeto piloto em 16/12/2003, na cidade de Porto Alegre, através de um Convênio entre a Prefeitura e a Comissão de Liquidação, com a interveniência do Ministério das Cidades, com recursos do Habitar Brasil-Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB/BID).

Com base na experiência de Porto Alegre, no dia 11 de maio de 2004 foi assinado um Convênio entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, a Comissão de Liquidação da RFFSA e a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de operacionalizar a alienação de imóveis não operacionais, de propriedade da RFFSA, visando à regularização fundiária e ao atendimento da demanda habitacional de interesse social, através da utilização desses bens. Em 30/6/04 foi assinado um termo aditivo, incorporando o IPHAN no convênio, como parceiro nas ações, devido a sua atribuição de se pronunciar a respeito do interesse histórico-cultural dos imóveis e a Secretaria do Patrimônio da União.

³ Denise Gouvêa dos Santos e Sandra Bernardes Ribeiro. Regularização dos Imóveis da Rede Ferroviária Federal S.A: um Grande Desafio dos Governos Federal, Estaduais e Municipais. "Um Trem de Histórias e de Regularização Fundiária", Brasília, junho de 2004, p. 7.

As ações necessárias para execução do Convênio estão sendo desenvolvidas por um Grupo de Trabalho (GT), composto por representantes das entidades envolvidas que definiram os critérios de seleção dos imóveis e a metodologia de trabalho. Eles têm a responsabilidade de analisar as solicitações encaminhadas ao Ministério das Cidades. Os interessados no Convênio, Poder Executivo de qualquer das esferas federativas, associações de moradores, cooperativas habitacionais devem encaminhar as demandas ao Ministério das Cidades, através do preenchimento de formulário disponível no *site* do Ministério das Cidades.

Ao preencher o formulário, o proponente deverá indicar que a solicitação formulada é destinada a solucionar problemas coletivos relativos à moradia e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda ou à provisão habitacional para esta parcela da população. Além disso, a solicitação, encaminhada ao Ministério das Cidades, deve ser acompanhada de uma apresentação sintética de levantamento da área em planta na escala disponível, identificação do perfil socioeconômico da população moradora ou a ser contemplada no programa municipal de regularização fundiária, e apresentação de cópias de documentos de registro de propriedade. Caso existam projetos de parcelamento, os mesmos e seus respectivos memoriais descritivos também devem ser apresentados.

3.3.3.4) Assentamentos Informais Localizados em Áreas de Domínio da União que contenham Preservação Permanente:

Com base na previsão do Código Florestal, alterado pela Medida Provisória 2.166, de 2001, foi possível estabelecer casos de supressão das áreas de preservação permanente, sendo que a recente Resolução 369, de 28/3/2006, editada pelo CONAMA, com base nessa Lei, passou a permitir, nos casos de interesse social, a supressão da vegetação, nos casos de regularização fundiária sustentável de área urbana.

No entanto, com relação aos mangues, dunas e restingas, considerados, pela Resolução Conama 303, de 20/3/2002, no artigo 3º, IX e XI, áreas de preservação permanente, a recente Resolução 369 não permite sua supressão, salvo em casos excepcionais.

Algumas atividades e empreendimentos turísticos sustentáveis podem ser autorizados nas dunas originalmente sem vegetação, desde que considerados como de interesse social, segundo critérios definidos pela Resolução Conama 341, de 25/9/2003 e pelo art. 4º do Código Florestal, quais sejam:

- * existência de procedimento administrativo próprio, caracterizando-o como de interesse social;
- * inexistência de outra alternativa técnica ou locacional;
- * existência de 20% de sua extensão, limitada a ocupação a 10% do campo de dunas, recobertas e desprovidas de vegetação
- * prévia definição das dunas que vierem a ser ocupadas e identificadas pelo órgão ambiental competente, com aprovação do Conselho Estadual de Meio Ambiente.
- * realização prévia de Estudo de Impacto Ambiental.

Com relação aos Municípios litorâneos, ocupados por assentamentos de baixa renda, a Resolução CONAMA 369, de 28 de março de 2006, em seu §1º, do artigo 1º, veda a intervenção ou supressão de vegetação em APP de manguezais e dunas

originalmente providas de vegetação, previstas nos incisos X (manguezal em toda a sua extensão e duna), excepcionalmente permitindo a supressão pela Resolução CONAMA 303, de 20 de março de 2002, nos casos de utilidade pública como atividades de segurança nacional e proteção sanitária, obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e implantação de área verde pública em área urbana. Neste último caso, é possível que o projeto contemple, por exemplo, a adição de equipamentos como rampas de lançamento de barcos e pequenos ancoradouros.

Por sua vez, a Resolução 369 permite a supressão de restingas, nos casos de interesse social, sobretudo, regularização fundiária em área urbana localizada exclusivamente em restinga, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima.

As supressões e intervenções em Área de Preservação Permanente devem ser autorizadas por órgãos competentes, podendo ser os ambientais, caso o Município da Zona Costeira possua Conselho Municipal Ambiental deliberativo e Plano Diretor.

3.3.3.5) Adequação da Legislação Patrimonial da União aos fundamentos Jurídicos de Regularização Fundiária, estabelecidos pelo artigo 6º da Constituição Federal, Estatuto da Cidade, Medida Provisória 2.220/01 e Medida Provisória 292/2006.

O artigo 6º, da Constituição Federal, que passou a considerar como direito social o direito à moradia, bem como a edição do Estatuto da Cidade, introduziram em nosso ordenamento jurídico um novo marco legal destinado a promover o direito às cidades sustentáveis, tendo como foco principal o direito à moradia como núcleo básico.

O Estatuto da Cidade é o diploma federal básico que traça, no artigo 2º, inciso XIV, como diretriz para política urbana, a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por populações de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, levando em conta a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Como forma de efetivar a proteção ao direito à moradia, o Estatuto da Cidade prevê como instrumentos de regularização fundiária, nos termos do inciso V do artigo 4º, as Zonas Especiais de Interesse Social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de Moradia, regulamentada pela Medida Provisória 2.220/01, usucapião especial de imóvel urbano e assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Diante da nova ordem urbana introduzida, torna-se necessário adequar a legislação patrimonial da União às diretrizes desses diplomas, uma vez que inúmeros imóveis da União são ocupados por assentamentos informais de baixa renda, que necessitam regularizar sua moradia, com vistas a integrar e proporcionar a todos o direito às cidades sustentáveis, previsto no artigo 2º, I, do Estatuto da Cidade.

Como resposta à necessidade de adequação das leis patrimoniais da União ao Estatuto da Cidade, foi editada a Medida Provisória 292, de 26/4/2006, que alterou a Lei 9.636/1998 (como foi visto, trata da regularização dos bens da União), o Decreto-Lei 271/1967 (Concessão de Direito Real de Uso), o Decreto-Lei 9760/1946 e a Lei 1.876/1981.

No que toca à Lei 9.6536/1998, a Medida Provisória instituiu que o Poder Executivo, por meio da SPU, passou a ser responsável pela promoção da regularização das ocupações, inclusive de assentamentos informais de baixa renda.

Nesse caso, foram previstas normas específicas para promover o cadastramento dos bens destinados a essa forma de regularização de bens, até então inexistente para assentamentos de baixa renda.

No que toca à regularização de assentamentos de baixa renda, o cadastramento das terras ficará dispensado de comprovar o efetivo aproveitamento, caso os assentamentos sejam definidos pelo Município como área ou ZEIS, nos termos do Plano Diretor.

Caso não seja possível individualizar as posses nesses assentamentos, poderá ser feita a demarcação da área mesmo assim.

Para que o ocupante tenha direito a ser incluído na regularização fundiária promovida nas áreas da União, é necessário que ele se inscreva nesta categoria, ocasião em que receberá um ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, sendo outorgado pela administração, depois de analisadas a conveniência e oportunidade, gerando a obrigação do pagamento anual da taxa de ocupação.

A atual Medida Provisória passou a permitir, nos termos do artigo 6º A, a outorga pela União dos títulos de ocupação, cessão de uso, concessão de uso especial, para fins de moradia e concessão de direito real de uso para fins de promoção de regularização fundiária. O detalhamento sobre a aplicação destes instrumentos será estudado na aula 4.

Além disso, a Medida Provisória passou a prever, no artigo 8º, um procedimento específico, consubstanciado na lavratura de auto de demarcação, para demarcar os terrenos que serão objeto de regularização fundiária.

A Medida Provisória facilitou a comprovação, por parte dos ocupantes de baixa renda, da situação de carência. Nesse caso, a comprovação deixou de ser anual e passou a ser de quatro em quatro anos. O critério de carência foi modificado, sendo considerado carente ou de baixa renda, para fins de isenção de foro, laudêmio e taxa de ocupação, o responsável por imóvel cuja renda familiar for igual ou inferior ao valor correspondente a cinco salários mínimos. A comprovação de carência pode ser delegada aos Estados e Municípios, por meio da celebração de convênios.

E por fim, a Medida Provisória introduziu algumas regras destinadas a facilitar a regularização fundiária efetuada sobre imóveis do INSS e da RFFSA

Com relação ao INSS, os bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social poderão ser alienados diretamente à União, Distrito Federal, Estados, Municípios e aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou provisão habitacional de interesse social. Nessa hipótese, a União terá o prazo de até cinco anos para compensar financeiramente o Regime Geral de Previdência, pelos imóveis que foram alienados.

Por sua vez, os imóveis não operacionais da RFFSA (aqueles não destinados a operar a linha de transporte ferroviário, à preservação do patrimônio histórico e cultural e à preservação ambiental), em liquidação, poderão ser alienados diretamente à União, Distrito Federal, Estados, Municípios e aos beneficiários de programas de regularização fundiária ou de provisão habitacional de interesse social.

Além disso, a Medida Provisória autorizou as procuradorias do INSS e da RFFSA, em liquidação, a negociarem a suspensão das ações possessórias, quando houver

concordância do poder público na alienação da área ou imóvel em litígio, objeto da regularização fundiária.

3.4) Assentamentos Informais em Áreas Rurais e a aplicação do Estatuto da Terra (Lei 4.504/1964), Lei 6.383/1976; artigo 188 da Constituição Federal e Lei 8.629/1993:

As irregularidades de assentamentos informais em áreas públicas rurais dizem respeito às ocupações realizadas sem a correspondente titulação por trabalhadores rurais sem terra, trabalhadores individuais, ou em regime de economia familiar, definido como trabalho dos membros da família, indispensável para a própria subsistência.

Nesses casos, o trabalho do INCRA consiste na realização de um conjunto de ações fundiárias, tendentes a distribuir os títulos de moradia adequados à permanência dos trabalhadores nas áreas públicas rurais.

Além das irregularidades referentes à ocupação de áreas públicas rurais da União, por falta de título de propriedade, existe a possibilidade de adequar essas áreas ao Programa de Reforma Agrária Nacional do INCRA, definido nos termos do artigo 1º, §1º do Estatuto da Terra, (Lei 4.505/1964) como sendo: *Conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios da justiça social e ao aumento da produtividade.*

Trata-se, na verdade, da possibilidade de ampliar aos trabalhadores rurais o acesso à terra, considerada moradia e sustento econômico, promovendo a redução das desigualdades sociais e bem-estar do trabalhador rural.

No que toca à regularização dos assentamentos informais na área rural, a Lei 6.383, de 7/12/1976, através dos artigos 29 e 30, passou a disciplinar a outorga de um importante título de regularização, denominado legitimação da posse, cuja aplicação será detalhada na aula 4.

Até então, os diplomas legais previam apenas a regularização fundiária dos assentamentos rurais com a distribuição de títulos pelo INCRA e inclusão em programas de reforma agrária, destinados exclusivamente às terras de particulares.

No entanto, a partir da Constituição Federal de 1988, especialmente, com o artigo 188, foi introduzido um novo marco legal em termos de regularização fundiária em áreas rurais. O artigo constitucional passou a determinar a destinação das terras públicas para reforma agrária e política agrícola, apontando para o cumprimento da função social da propriedade em terras públicas, localizadas em área rural.

Nos termos do artigo 188, da Constituição Federal, as ações de reforma agrária devem ser compatíveis com ações de política agrícola. Nesse sentido, dispõe o artigo 187, §1º, que a política agrícola é um conjunto de medidas econômicas, fiscais e sociais que visam a promover a fixação do homem no campo, através de atividades agroindustriais, agropecuárias, pesqueiras e florestais.

Com relação à aplicação de reforma agrária em terras públicas, introduzida pela Constituição Federal de 1988, foi editada a Lei 8.629/1993, que, em seu artigo 13, passou

a determinar que as terras públicas rurais, dentre elas as da União, fossem destinadas preferencialmente à Reforma Agrária.

Nesse caso, as terras da União passaram a sofrer a incidência da regularização fundiária, consistente na outorga de títulos de propriedade ou posse das áreas compatibilizada com os planos de reforma agrária, que visam também à promoção do desenvolvimento econômico das famílias que recebem os títulos, propiciando sua fixação no local, já que no âmbito rural a terra é necessária tanto sob o enfoque da moradia quanto do sustento das famílias que residem no local.

3.5) Populações Tradicionais e a aplicação da Lei de Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei 9.985/2000 e seu Decreto 4.340, de 22/8/2002, bem como a atual Medida Provisória 292/2006:

Os Espaços Territorialmente protegidos são áreas, públicas ou privadas, dotadas de relevante característica ambiental, por desempenharem papel estratégico na proteção da diversidade de espécies biológicas existentes no território nacional. Nesse caso, são submetidos à legislação que limita e regula a utilização desses recursos ambientais por parte de quem desempenha atividades econômicas, com o intuito de manter a proteção ambiental.

A Constituição Federal, no artigo 225, §1º, III, combinado com a Lei 6.938/1981 determinam a criação de espaços territorialmente protegidos, considerados um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, pelo Poder Público. A Constituição Federal engloba sob o gênero espaços territoriais protegidos as Unidades de Conservação, Áreas de Preservação Permanente, Reserva Legal, Biomas Constitucionais protegidos como Floresta Amazônica, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira, parágrafo 4º, e as reservas de biosfera.

No caso, a aula 3 tratará apenas dos espaços territorialmente protegidos, onde estejam localizados os bens imóveis da União, que trazem problemas inseridos em zonas de conflito fundiário. Nesse sentido, são considerados espaços territorialmente protegidos apenas as Unidades de Conservação.

As Unidades de Conservação da Natureza são reguladas pela Lei 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A lei foi regulamentada pelo Decreto 4.340, de 22/8/2002, que detalhou os aspectos referentes à criação de unidades de conservação, gestão compartilhada com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), exploração de bens e serviços, compensação por significativo impacto ambiental, reassentamento de população tradicional, reavaliação de categorias de unidades não previstas e gestão das reservas de biosfera.

Nos termos do artigo 2º, da Lei 9.985/00, unidade de conservação é: *“o espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”*.

Por esta definição, percebe-se que para que uma unidade de conservação seja configurada, é preciso reunir os seguintes elementos: relevância natural, caráter oficial,

delimitação territorial, objeto conservacionista e regime especial de proteção e administração.

Do ponto de vista de relevância, para abordagem desta aula, além de vários objetivos do SNUC, sob o ponto de vista do equilíbrio ambiental dos ecossistemas naturais, definidos no artigo 4º, como contribuição para a preservação e a restauração da diversidade de ecossistemas naturais, promoção do desenvolvimento sustentável, a partir dos recursos naturais, proteção e recuperação de ecossistemas degradados, o conteúdo do artigo de lei busca realizar o equilíbrio sócio ambiental, baseado na proteção dos recursos naturais necessários à subsistência de populações tradicionais, respeitando e valorizando seu conhecimento e sua cultura promovendo-as social e economicamente. Nitidamente, a Lei demonstra que um dos paradigmas das Unidades de Conservação é a articulação entre os aspectos de proteção à biodiversidade ecológica, sem desconsiderar os aspectos das ocupações humanas, que formam a sociodiversidade, composta pelas populações tradicionais.

Como diretrizes do SNUC, o artigo 5º, da Lei 9.985/2000, em seus incisos, cuidou de fixar normas que assegurem tanto a manutenção do equilíbrio ambiental ecológico das áreas quanto a manutenção do equilíbrio sócio ambiental, quais sejam: * participação efetiva das populações locais na criação; * implantação e gestão das unidades de conservação; * incentivo para que a população local e as organizações privadas estabeleçam e administrem unidades de conservação dentro do sistema nacional, garantindo às populações tradicionais cuja subsistência dependa da utilização de recursos naturais, existentes no interior das unidades de conservação, meios de subsistência alternativos ou a justa indenização pelos recursos perdidos.

De acordo com o artigo 7º, I e II, com o propósito de atender aos objetivos perseguidos pela Lei, as unidades de conservação que integram o SNUC estão divididas em dois grandes grupos, com características peculiares, quais sejam: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

Vale ressaltar que dentro desses dois grandes grupos genéricos, foram identificadas e diferenciadas várias categorias de unidades de conservação. Elas pertencem a cada um dos subgrupos e cada modalidade realça em um grau maior ou menor um ou vários objetivos da Lei, priorizando sempre a conservação da unidade.

A lista é taxativa, sendo que excepcionalmente e por meio de autorização do CONAMA outras unidades poderão vir a serem integradas ao sistema, sendo que as unidades de conservação criadas com base na Lei anterior a esta, mas que não se enquadram às categorias previstas, deverão ser revisadas, com o objetivo de definir a destinação para que foram criadas.

As Unidades de Proteção Integral visam a preservação da natureza, buscando o quanto possível se afastar das interferências humanas, vale dizer, da presença do homem, em qualquer de suas formas, sobretudo de ocupações.

Nessas áreas admite-se o uso indireto dos seus recursos, desde que não envolva consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. Em regra, não é permitida visita humana. Estão inseridas nessa categoria as Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parque Nacional, Monumento Natural e Refúgio da Vida Silvestre.

Levando-se em consideração o objeto da aula, que visa a orientar a regularização dos bens imóveis da União que estão inseridos em áreas onde se admitem ocupações humanas, torna-se necessário abordar apenas as Unidades de Uso Sustentável.

De acordo com o artigo 7º, II, §2º e artigo 2º, XI, da Lei, são unidades cujo objetivo básico é o de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Na realidade, buscam conciliar a exploração do ambiente com a garantia de permanência dos recursos naturais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. Nos termos do artigo 14, pertencem ao grupo, destacando aquelas que apresentam interseção com as áreas de domínio da União: Área de Proteção Ambiental, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista e Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

As áreas de Proteção Ambiental foram criadas pela Lei 6.902, de 27/4/1981 e consideradas pela Lei 6.938, de 31/8/1981, pelo Decreto 9.9274/1990 e Resolução CONAMA 010, de 12/12/1988. Segundo o artigo 15, caput da Lei, essa área admite ocupação humana e pode ser definida como: *“uma área em geral extensa, com um certo grau de ocupação humana, dotada de atributos abióticos, bióticos, estéticos ou culturais especialmente importantes para a qualidade de vida e o bem-estar das populações humanas, e tem como objetivos básicos proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais”*.

A APA pode ser instalada em terra da União, podendo ser estabelecidas normas de restrição pelo órgão gestor da unidade, que estabelece condições para seu uso.

Por sua vez, as áreas de Relevante Interesse Ecológico, previstas nas Leis 6.938/1981 e 7.804/1989, definidas no Decreto 89.336/1984 e na Resolução CONAMA 012, de 14/9/1989, foram definidas pelo artigo 16, caput, e contam com muito pouca ocupação humana, pois são caracterizadas pelos seus aspectos naturais extraordinários, justamente por visarem à proteção dos ecossistemas naturais da área.

As Florestas Nacionais, criadas pelo artigo 5º, b, do Código Florestal de 1965 e definidas como área de domínio público, pelo Decreto 1298/1994, são áreas providas de cobertura vegetal nativa ou plantada, voltadas à geração de produtos e subprodutos florestais.

Esse tipo de espaço protegido foi a primeira modalidade de unidade de conservação que cuidou da permanência de populações tradicionais que já se encontravam habitando a área, antes de ser qualificada como Floresta Nacional.

Nos termos do artigo 17, caput, da Lei, é considerada *“uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas”*.

De acordo com a Lei, a Floresta Nacional é de posse e domínio público, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Admite-se, por lei, a permanência das populações tradicionais que habitavam a área quando de sua criação, conforme estabelecido e regulado no Plano de Manejo da Unidade criada nestes termos.

A Lei 7.804/1989, ao conferir nova redação ao artigo 9º, VI, da Lei 6.938/1981, previu a criação das Reservas Extrativistas, como forma de tratar das questões referentes às atividades seringueiras, sobretudo, da Amazônia.

De acordo com o artigo 18, caput, da Lei do SNUC, trata-se de uma área: *“utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de*

animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade”.

Esses espaços territorialmente protegidos são considerados de domínio público e caso existam nas áreas, terras particulares, elas deverão ser desapropriadas.

As condições de visitação pública devem ser reguladas pelo plano de manejo, sendo permitidas desde que compatíveis com interesses locais.

A gestão dessas áreas é realizada por um Conselho Deliberativo, que também aprova o Plano de manejo, composto por representantes de órgãos públicos, ONGS e populações tradicionais residentes nas áreas.

Por último, como espaço protegido, de relevância para a aula, foi instituída pelo artigo 20, caput, a Reserva de Desenvolvimento Sustentável, considerada: *“área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica”.*

Essa categoria de área de domínio público da União é a que mais enfatiza a proteção das populações tradicionais. Essas áreas apresentam como objetivo a preservação da natureza, ao mesmo tempo em que visam a assegurar as condições e os meios necessários para reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos pelas populações tradicionais. Nesse caso, têm como objetivo valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente desenvolvidas por essas populações.

Da mesma forma que as reservas extrativistas, as áreas particulares incluídas em seus limites devem ser, quando for necessário, desapropriadas e a posse e o uso destas áreas passam a ser regidos por contrato de concessão de direito real de uso.

A forma de gestão é semelhante a da Reserva Extrativista, realizada por um Conselho Deliberativo, constituído por representantes de órgãos públicos, ONGS e populações tradicionais residentes na área.

Permite-se, nessa região, visitação pública compatível com interesses locais e com o Plano de manejo. Além disso, é possível explorar os componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, respeitando o zoneamento, limitações legais e o Plano de Manejo.

São exemplos pilotos dessas áreas: Reservas de Desenvolvimento Sustentável de Reservas do Piranha e do Mamirauá, ambas no Estado do Amazonas.

Desta forma, fica claro que a Lei do Sistema de Unidade de Conservação reconhece o papel das comunidades tradicionais, para a conservação e uso sustentável da biodiversidade biológica, criando unidades de uso sustentável que priorizam essa relação, quais sejam: Reserva Extrativista e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável.

Embora as florestas nacionais não tenham como objetivo principal abrigar essas populações, como nas reservas extrativistas e nas de uso sustentável, por serem destinadas à promoção do uso múltiplo sustentável dos recursos naturais, a lei admite a permanência das populações tradicionais residentes no local.

As Unidades de Conservação, qualquer que seja a sua espécie, serão criadas por ato do Poder Público, podendo ser por Lei ou Decreto, após a realização de estudos técnicos e consultas públicas que permitam identificar a localização, a dimensão e os

limites mais adequados para a unidade. No entanto, a alteração ou supressão desses espaços só podem ser feitas por lei.

A execução de atividades, serviços ou obras é feita por ato administrativo, baseado na lei ou decreto que regulamentam a Unidade de Conservação criada.

É preciso ressaltar o importante papel atribuído ao Plano de Manejo, na organização das atividades e usos desses espaços, considerado nos termos do artigo 2º, XVII, da Lei *“um documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”*.

O Plano de unidades localizadas em áreas públicas deverá ser elaborado pelo órgão gestor, no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação, e deverá abranger a área, estabelecendo ações com o intuito de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades, bem como as atividades permitidas que estejam coerentes com o objetivo da área. Nesse processo, deverá ser assegurada, nos termos do artigo 27, §2º, ampla participação popular.

Vale a pena ressaltar a inovação introduzida pela Medida Provisória 292, de 26/4/06 que ampliou o conceito de população tradicional, aproveitando a conceituação formulada pela Lei de Florestas Públicas (Lei 11.284/06) e passou a considerar também as populações que realizam o uso sustentável das várzeas e outras que realizam tradicionalmente seu modo de vida em outros ambientes que não sejam unidades de conservação, como por exemplo, comunidades tradicionais de pescadores, também denominados caiçaras, que vivem baseados nos recursos extraídos do mar. Nesse sentido, a Medida Provisória modificou a redação do Decreto-Lei 271 e passou a prever a concessão de direito real de uso para assegurar a posse dessas comunidades nessas áreas, como será visto na aula 4.

Da mesma forma, é importante mencionar a função dos Municípios onde estão situadas algumas comunidades tradicionais, ribeirinhas, extrativistas, localizadas em Unidades de Conservação de uso Sustentável.

O Plano Diretor, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e 40 do Estatuto da Cidade, considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável que deve regulamentar o uso e a ocupação do solo em todo o território do Município, deverá preocupar-se em contemplar, por meio das ZEIS, instrumentos de regularização fundiária, em garantir a presença dessas comunidades, com base nos artigos 2º, XIV e 4º, f, do Estatuto da Cidade.

Esta foi a orientação expedida pela Resolução n. 34, aprovada em 1/7/2005 que foi editada para recomendar aos Municípios obrigados a editarem os Planos Diretores, por possuírem mais de 20 mil habitantes ou integrarem áreas de regiões Metropolitanas, o conteúdo mínimo de seus planos diretores. Nesse sentido, o artigo 5º determinou, no que toca às ZEIS, considerando o interesse local, que o Município deverá demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, como ribeirinhas e extrativistas, como forma de garantir o direito à moradia em seus territórios, incluindo as comunidades no território do Município onde estão inseridas, justamente para serem contempladas com as políticas públicas de desenvolvimento social, econômico e ambiental promovidas pelo Município.

3.5.1) Populações Tradicionais localizadas em Áreas de Várzea:

Ao lado das populações tradicionais que estão localizadas em Unidades de Conservação, existem assentamentos Humanos localizados em áreas de várzea, denominados populações ribeirinhas, que exercem sua sobrevivência nas várzeas, definidas na aula 1 deste módulo.

Trata-se de uma população que não tem documentos para comprovar o domínio da terra, vivenciando insegurança constante, sendo alvo permanente de ações de grileiros.

É possível regularizar as ocupações das áreas de várzea, apesar de serem consideradas bem de uso comum do povo. Nesse caso, firma-se um contrato administrativo entre a SPU e a associação de moradores ou ocupante, pelo qual o Poder Público cede o direito de uso e utilização de uma determinada área. Denomina-se contrato de cessão e pode ser realizado de forma gratuita ou onerosa. Esse contrato inclui como objeto o plano de uso da área concedida, e o plano de manejo dos recursos ambientais.

O plano de uso é um documento escrito, proposto e elaborado pelos moradores, por meio do qual define-se a área utilizada para o desenvolvimento de cada atividade econômica e social, e descreve-se a forma como serão utilizados os recursos naturais, a fim de reivindicar a regularização da área pretendida. Por sua vez, o plano de manejo é um instrumento de planejamento da administração pública que define um conjunto de ações que possam garantir o uso e a proteção dos recursos naturais, como forma de licenciar a utilização dos recursos naturais. A competência para aprovar o Plano de Manejo é do órgão ambiental competente, no caso o IBAMA.

3.6) Demarcação de Terras Indígenas:

O principal instrumento normativo que trata do direito à demarcação das terras indígenas é a Constituição Federal, cujo artigo 231 determina: *“São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”*.

Desse modo, a Constituição Federal reconhece aos índios o direito à demarcação de suas terras pela União, a quem compete proteger e fazer respeitar todos os seus bens. É garantido, nos termos do parágrafo 2º do artigo 231, aos índios o direito ao usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes. (parágrafo 2º).

Nos termos do parágrafo 6º, são nulos e extintos os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras indígenas, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União.

De acordo com o parágrafo 5º, a Constituição Federal de 1988, proíbe a remoção de população indígena de suas terras, exceto em caso de catástrofe ou epidemia que a coloque em risco, ou por interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional.

O Estatuto do Índio (Lei n. 6.001/73) dispõe acerca da situação jurídica dos índios, reconhecendo a proteção de seus costumes e a posse permanente sobre as terras

que habitam. Sobre a demarcação das terras indígenas, determina que esta deverá ser homologada pelo Presidente da República, registrada em livro próprio da Secretaria de Patrimônio da União e do registro imobiliário da comarca competente.

Por sua vez, o Decreto n. 1.775, de 08 de janeiro de 1996, estabelece o procedimento administrativo de demarcação das terras indígenas e atribui à FUNAI essa competência. De acordo com esse diploma, logo após a elaboração do estudo antropológico e apresentação das provas e pareceres técnicos, o procedimento deverá ser enviado para o Ministro da Justiça que terá 30 dias para decidir, de acordo com uma das alternativas: (i) declarando mediante portaria, dos limites da terra indígena e determinando a sua demarcação; (ii) ordenando a realização de todas as diligências que julgue necessárias, as quais deverão ser cumpridas no prazo de noventa dias ou (iii) desaprovando a identificação e retornando os autos ao órgão federal de assistência ao índio, mediante decisão fundamentada, circunscrita ao não atendimento do disposto no § 1º do art. 231 da Constituição e demais disposições pertinentes (parágrafo 10º do artigo 2º).

O Decreto ainda prevê a possibilidade de manifestação dos Estados e Municípios em que se encontre a área sob demarcação, apresentando ao órgão federal, de assistência ao índio, razões instruídas com todas as provas pertinentes, tais como títulos dominiais, laudos periciais, pareceres, declarações de testemunhas, fotografias e mapas, para o fim de pleitear indenização ou para demonstrar vícios, totais ou parciais, do relatório técnico elaborado para a demarcação.

Promovendo a adequação dos diplomas legais que tradicionalmente regulam a regularização das terras indígenas ao novo marco legal, introduzido pela Constituição Federal e Estatuto da Cidade que promove o direito às cidades sustentáveis, enfocando o direito à moradia, consagrado no artigo 6º, da Constituição Federal, os Municípios onde estão situados os territórios indígenas têm um importante papel a cumprir no momento em que for realizada a demarcação dos territórios, através do Plano Diretor e da instituição de Zonas Especiais de Interesse Social.

No caso dos Municípios, o Plano Diretor, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e 40 do Estatuto da Cidade, é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável que deve regulamentar o uso e a ocupação do solo em todo o território do Município, englobando áreas urbanas e rurais.

Com base nos artigos 2º, XIV e 4º, f, do Estatuto da Cidade, as áreas das comunidades indígenas devem ser incluídas nos planos diretores, para fins de reconhecimento do direito à moradia desses territórios, mediante o estabelecimento de ZEIS de interesse social e cultural, com regras de uso e ocupação do solo, levando em conta as situações socioeconômicas, ambientais e culturais do território.

Esta foi a orientação expedida pela Resolução n. 34, aprovada em 1/7/2005 que foi editada para recomendar aos Municípios obrigados a editarem os Planos Diretores, por possuírem mais de 20 mil habitantes ou integrarem áreas de regiões Metropolitanas, o conteúdo mínimo de seus planos diretores. Nesse sentido, o artigo 5º determinou, no que toca às ZEIS, considerando o interesse local, que o Município deverá demarcar os territórios ocupados pelas comunidades indígenas como forma de garantir a moradia em seus territórios, incluindo as comunidades no território do Município onde estão inseridas, justamente para serem contempladas com as políticas públicas de desenvolvimento social, econômico e ambiental promovidas pelo Município.

3.7) Regularização dos territórios quilombolas.

Os territórios das comunidades de quilombo são territórios étnicos de ocupação tradicional, embora não reconhecidos pela Lei de Terras brasileira. Historicamente desrespeitados, até hoje buscam reconhecimento, mediante a demarcação e titulação de suas terras e a proteção e promoção de sua identidade e cultura, consideradas patrimônio cultural brasileiro (arts. 215 e 216 da CF/88), contra práticas do Estado e de particulares que violam seus direitos fundamentais, especialmente pela expropriação arbitrária de suas terras.

De acordo com o Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, são remanescentes das comunidades dos quilombos *“os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”*.

Todas as comunidades afrodescendentes, rurais e urbanas, que se identificam como quilombolas têm direito à propriedade definitiva das terras que ocupam, de acordo com o artigo 68 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição, considerado norma de produção imediata de efeitos, que não está atrelada a nenhuma lei infraconstitucional.

Trata-se, portanto, de dever do Estado reconhecer o direito de propriedade dos quilombolas. Parece-nos que é justamente em atenção a esse dever que a MP 292/06 vedou a possibilidade de inscrição de ocupação de populações que vivem em áreas da União, que estejam concorrendo ou tenham concorrido para comprometer a integridade das áreas ocupadas por comunidades remanescentes de quilombos (artigo 1º, MP 292/06).

A edição do Decreto 4.887, de 20/11/2003, não pretendeu dar à norma constitucional eficácia plena, uma vez que esta já produzia seus efeitos, reconhecendo aos quilombos o direito de propriedade, apenas passou a regulamentar o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos quilombos.

Por força desse Decreto, nos termos do artigo 2º, parágrafo 1º, a caracterização dos remanescentes das comunidades dos quilombos será atestada mediante auto-definição da própria comunidade. A auto-definição é decorrente do princípio da auto-determinação dos povos, consagrado no artigo 4º da Constituição Brasileira e na Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil, através do Decreto Legislativo n. 143/2002.

Por força do artigo 3º, do Decreto 4.887, de 20/11/2003, foi atribuído ao INCRA a realização da identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades dos quilombos, sem prejuízo da competência concorrente dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios.

Nesse sentido, o INCRA poderá, nos termos do artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal (desapropriação por utilidade pública ou interesse social), 216, parágrafo 1º (desapropriações como forma de proteger o patrimônio cultural), 184 (desapropriação-sanção nos casos de terras improdutivas) e Lei 4.132/1962 (Lei Federal que trata da desapropriação por interesse social), titular a propriedade localizada na área de particular, para os remanescentes de quilombo, por desapropriação ou compra de áreas pelo INCRA.

Dessa forma, com base no arcabouço legal demonstrado, o INCRA⁴ entende que a aquisição de terras situadas em áreas particulares ocupadas por quilombolas pode ser realizadas por três modos:

- Pela desapropriação-sanção, com base no artigo 184 da Constituição Federal de 1988, quando se tratar de imóvel improdutivo, hipótese em que a indenização deverá ser realizada em títulos da Dívida Agrária;
- Desapropriação com base na Lei 4.132/62, combinada com artigo 5º, XXIV, da Constituição Federal, quando o imóvel for produtivo, mediante indenização prévia e em dinheiro;
- Aquisição derivada de compra e venda, com base no Decreto 433/1992, caso em que a indenização poderá ser toda em Títulos da Dívida Agrária. Na hipótese de benfeitorias úteis e necessárias, caso o proprietário não concorde em receber os Títulos da Dívida Agrária, as benfeitorias poderão ser indenizadas em dinheiro.

No entanto, o procedimento adotado pelo INCRA vem sofrendo questionamentos, pois não há que se falar que a única possibilidade de titular áreas quilombolas que estejam em áreas particulares seja desapropriação. Dependendo do caso concreto, as terras particulares onde estão as comunidades quilombolas poderão ser reconhecidas pela legitimação da posse, nos termos do artigo 29, da Lei 6383/1976 e até mesmo usucapião constitucional urbano, de acordo com o artigo 183 da Constituição Federal.

O Decreto 4.887/2003 previu a possibilidade de o INCRA estabelecer convênios, contratos, acordos com órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal, ONGS e entidades privadas.

No caso dos Municípios, o Plano Diretor, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal e 40 do Estatuto da Cidade, é considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano sustentável que deve regulamentar o uso e a ocupação do solo em todo o território do Município, englobando áreas urbanas e rurais.

Com base nos artigos 2º, XIV e 4º, f, do Estatuto da Cidade, as áreas das comunidades de quilombos devem ser incluídas nos planos diretores, para fins de reconhecimento da propriedade de seus territórios, mediante o estabelecimento de ZEIS de interesse social e cultural, com regras de uso e ocupação do solo, levando em conta as situações socioeconômicas, ambientais e culturais do território.

Essa foi a orientação expedida pela Resolução nº 34, aprovada em 1/7/2005 que foi editada para recomendar aos Municípios obrigados a editarem os Planos Diretores, por possuírem mais de 20 mil habitantes ou integrarem áreas de regiões Metropolitanas, o conteúdo mínimo de seus planos diretores. Nesse sentido, o artigo 5º determinou, no que toca às ZEIS, considerando o interesse local, que o Município deverá demarcar os territórios ocupados pelas comunidades quilombolas, como forma de garantir o direito à moradia, incluindo as comunidades no território do Município onde estão inseridas,

⁴ De acordo com os comentários feitos pela publicação do COHRE (Centro pelo Direito à Moradia contra Despejos), baseados em informações fornecidas pela Coordenação de Processos Agrários, Legislação, Normas e Pesquisa do INCRA à Ação Direta de Inconstitucionalidade, atacando o Decreto 4.887/2003 (ADIN 3239, STF) – “Direito à Moradia e Territórios Étnicos – Proteção Legal e violação de direitos das comunidades de quilombos no Brasil”, p.43.

justamente para serem contempladas com as políticas públicas de desenvolvimento social, econômico e ambiental promovidas pelo Município.

A regulamentação do Decreto 4.887/03 inicialmente foi realizada pela Instrução Normativa do INCRA, n. 16/2004, atualmente substituída pela Instrução Normativa 20/2005, aprovada pela Resolução 20, de 19/9/05, do Conselho Diretor do INCRA, que estabeleceu novos procedimentos para identificação, conhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas pelos quilombos. Ao todo foram previstas 18 etapas, todas conduzidas pelo INCRA, contando, em algumas fases específicas, com a participação da Fundação Cultural Palmares, IPHAN, SPU, FUNAI, Conselho de Defesa Nacional.