

A ENGENHARIA PÚBLICA CHEGANDO NA PERIFERIA

Carlos Augusto Ramos Kirchner

Diretor do Seesp - Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo

Estamos muito perto da engenharia e arquitetura pública se tornar uma realidade no país e finalmente trazendo um efetivo ganho social para as famílias de baixa renda que promovem a construção de suas casas pelos processos de mutirão, autoconstrução e autogestão. A Lei Federal nº 11.888 de 24 de dezembro de 2008, com vigência a partir de 24 de junho de 2009, traz expressivos avanços, pois não apenas abrange os trabalhos de projeto, acompanhamento e execução da obra a cargo dos profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia, necessários para a edificação, reforma, ampliação ou regularização fundiária da habitação mas caracterizando com uma conquista ao assegurar o direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita.

Parte da sociedade dispõe de poder aquisitivo suficiente para contratar profissionais, desta forma, a abrangência da nova lei vai apenas para quem indiscutivelmente precisa, ou seja, a lei federal tem o seu alcance para as famílias que recebem até três salários mínimos e que terão assegurado o direito à assistência pública e gratuita.

O compromisso do Poder Público ao “assegurar o direito à assistência técnica gratuita” estabelece um instrumento, portanto, muito mais poderoso do que seria, por exemplo, “oferecer” assistência técnica pública e gratuita, o que se traduz na obrigação legal de se disponibilizar todos os recursos financeiros necessários para prover toda a assistência técnica requerida pela população de baixa renda. As mudanças não se fazem de forma simples e rápida, pois ainda se requer uma transformação cultural tendo em vista que a população que constrói às duras penas sua casa ainda desconhece seu novo direito de poder dispor dos serviços profissionais de engenheiro e arquiteto gratuito e ainda não tem como avaliar quanto que isto lhe poderá ser útil e refletir em economia e melhores condições de conforto e salubridade para sua moradia.

Estima-se que mais de 70% do que se produz no país no setor habitacional residencial está fora do mercado formal, uma vez que é feito pela força dos cidadãos que constroem suas casas nem sempre com a qualidade desejável. Assim é a este segmento que tem que se voltar a política de assistência técnica.

Existem várias formas que podem vir a ser adotadas para a assistência técnica, voltadas para os municípios, movimentos sociais e cidadãos.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, afirma que todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, e os serviços sociais indispensáveis. A Constituição Federal de 1988, com a emenda constitucional de , passou a estabelecer como direitos sociais São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A Lei nº 10.257, de 10/07/2001 (Estatuto da Cidade), estabelece diretrizes gerais da política urbana e dentre elas instituiu a assistência técnica gratuita:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

...

V – institutos jurídicos e políticos:

...

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

A função Social dos serviços de Assistência Técnica que não pode ser confundida como mera prestação de serviços.

O desafio vinha sendo o de construir uma política nacional de assistência técnica à moradia, de forma a regulamentar a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade, ou seja, construir um novo direito.

Ao longo de vários anos, desde a década de 70, se discutia a assistência técnica gratuita, muitas vezes com a liderança e iniciativas do ex-deputado e arquiteto Clóvis Ilgenfritz. Um grande impulso veio a acontecer a partir de 02 de maio de 2005, quando em Campo Grande – MS se realizou o Seminário “Assistência Técnica, um Direito de Todos: Construindo uma Política

Nacional”, com apresentação de experiências e debates, seguindo por um sem número de discussões e eventos, sempre com a participação e liderança do Deputado e Arquiteto Zezéu Ribeiro (PT/BA), autor do projeto de lei 6.981/2006, até que a Lei nº 11.888, foi sancionada em 24 de dezembro de 2008.

Estabelece a Lei nº 11.888/2008 que a garantia do direito das famílias de baixa renda à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social deve ser efetivada mediante o apoio financeiro da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia.

Segundo o autor da Lei, Deputado Zezéu Ribeiro, o novo instrumento é uma saída para a melhoria da qualidade da moradia da população que, na maioria dos casos, constrói suas casas de forma improvisada sem segurança e nem conforto e com o custo muito mais alto de materiais, uma vez que não planeja o processo de reforma ou construção, O poder público, por outro lado, principalmente, os municípios, passa a ter também uma forma institucionalizada para promover a assistência técnica em mutirões de construção de moradias de interesse social e a dar assistência técnica na formulação e aprovação de projetos habitacionais para a população de baixa renda.

Estabelece ainda a mesma lei que na seleção e contratação dos profissionais deve ser garantida a participação das entidades profissionais de arquitetos e engenheiros, mediante convênio ou termo de parceria com o ente público responsável.

A execução de “serviços permanentes” com utilização de profissionais autônomos, previamente credenciados com a “participação de entidades de profissionais de arquitetos e engenheiros, mediante convênio”, como umas das possibilidades de aplicação da lei, pode significar que a contratação de tais profissionais não se dará por licitação e ainda que não haverá intermediação e margem adicional em cima dos ganhos sobre a prestação de serviços prestados diretamente pelo profissional junto ao beneficiário escolhido.

Trata-se de uma abertura legal que permite exceção a regra da Prefeitura ter de realizar licitações com base na Lei Federal nº 8666/93. Os valores a serem pago aos profissionais, de acordo com as atividades previstas de serem realizadas, em construção, reforma e regularização fundiária, e de acordo com a área do imóvel, poderão ser estabelecidos de comum acordo entre as entidades profissionais e Prefeituras e homologados pelo Conselho Municipal de Habitação.

Programas para elaboração de projetos personalizados e acompanhamento técnico, como o Promore – Programa de Moradia Econômica são perfeitamente aderentes ao estabelecido pela Lei nº 11.888/2008.

A Lei ainda recomenda que as ações da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem ser planejadas e implementadas de forma coordenada e sistêmica, a fim de evitar sobreposições e otimizar resultados. Muita oportuna a colocação pois é um equívoco a pretensão posta através de legisladores estaduais ou municipais de fazer projetos de leis em seu âmbito que inovem em relação a lei federal. A intenção ainda que possa ser a melhor possível, muito provavelmente irá desembocar em sérios desvirtuamentos da proposta por emendas parlamentares e, justamente o que seria mais importante que é a consolidação da lei federal sobre assistência técnica pública e gratuita, não ser atingida.

Segundo Zezéu Ribeiro, a implementação de uma política nacional de habitação de interesse social deve ser descentralizada e articulada com os Estados e Municípios, de forma que seja realmente estendido a todas as pessoas o direito á moradia popular adequada, regularizada, segura, sadia e confortável, além de ser dotada de infraestrutura básica, com acesso ao transporte público e a equipamento e serviços públicos, como saúde, educação, lazer, cultura, etc..

A Lei Federal estimula a participação de profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em engenharia e arquitetura ou em programas de extensão universitária. De outro lado, estimula a capacitação dos profissionais e da comunidade usuária para os serviços de assistência técnica, possibilitando se firmar convênio ou termos de parceria com entidades promotoras de programas de capacitação de profissional, residência ou extensão universitária, nas áreas de engenharia e arquitetura, devendo tais

instrumentos prever a busca da inovação tecnológica, a formulação de metodologias de caráter participativo e a democratização do conhecimento.

Zezéu Ribeiro afirma que a nova lei, na medida que estabelece uma obrigatoriedade para a assistência técnica para a população de baixa renda, cria a necessidade de uma nova qualificação profissional de engenheiros e arquitetos e abre uma nova frente de trabalho para esses profissionais, além de promover especializações nos respectivos cursos.

Sebastião Fonseca, diretor da Federação Nacional dos Engenheiros e presidente do Senge-AC e da ONG Engenheiros Solidários, ressalta que nas médias e grandes cidades, 70% dos lotes ou das construções são irregulares e conclui que “Não pode haver engenharia pública sem antes haver regularização fundiária”.

Destaca-se o acerto da afirmação acima pois uma grande transformação que se processa no país no campo da engenharia social é exatamente a regularização fundiária. A regularização fundiária tem como objetivo inserir qualitativamente, os assentamentos urbanos irregulares de baixa renda, no contexto da cidade legal. Além dos argumentos baseados no reconhecimento de uma dívida histórica, marcada pela falta de uma política de oferta habitacional para a população de menor poder aquisitivo - exclusão social - a informalidade atinge a todos pela precariedade ambiental e - do ponto de vista da economia não gera riqueza - pela falta de acesso ao crédito e emprego formal. Estimativas realizadas pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos indicam que 12 milhões de domicílios urbanos ocupados por população de baixa renda são irregulares.

Segundo o Estatuto das Cidades, artigo 20, inciso I, o objetivo da regularização fundiária deve ser o de adequar os assentamentos ilegais ao modelo legal ou ideal de cidade sustentável, esta definida como a que gera direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, o trabalho e o lazer para as futuras gerações

O Governo Estadual de São Paulo e o Governo Federal tem lançado ações concretas no campo da regularização fundiária. O Governo Estadual quebrou certos paradigmas ao tirar toda regularização fundiária da apreciação e aprovação do GRAPROHAB (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos

Habitacionais) e não apenas delegá-la e direcioná-la para os Municípios a fazerem, porém sem deixar de dar todo o apoio necessário para que possa ser implementada. Para isso, foi criado no Estado de São Paulo o programa “Cidade Legal” que se destina a auxiliar os Municípios mediante a orientação e apoio técnicos nas ações de regularização de núcleos habitacionais, públicos ou privados, bem como na reurbanização de assentamentos precários e favelas, em áreas urbana ou de expansão urbana. Foi criado o Comitê de Regularização, dentro da Secretaria Estadual de Habitação, não para atuar no lugar do Graprohab uma vez que suas atribuições, no caso de regularização fundiária, foram repassadas aos Municípios, mas com a função de coordenar e agilizar os trabalhos de análises, anuências e manifestações dos órgãos estaduais, quando for o caso, bem como orientar e disponibilizar condições aos Municípios para o desenvolvimento das atividades técnicas que viabilizem a regularização;

Para os Municípios que firmam o convênio “Cidade Legal” podem ser ajudados até com o levantamento topográfico e recebem orientação dos técnicos da Secretaria de Habitação que visitam os assentamentos precários a ser regularizados.

A Lei Federal nº 11.977 de 07/07/2009 proveniente da conversão da Medida Provisória nº 459 de 25/03/2009, além de ter instituído o programa Minha Casa, Minha Vida, trouxe grandes inovações nos processos de regularização fundiária, em questões legais e cartoriais. Como definição legal, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Como nova ferramenta de gestão pública, foi introduzida a “demarcação urbanística” que foi definida como o procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses; e ainda introduzida a “legitimação de posse” como ato do poder público destinado a

conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

O texto legal define e diferencia regularização fundiária de interesse social, com sendo a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda da regularização fundiária de interesse específico, quando não caracterizado o interesse social.

O poder público responsável pela regularização fundiária de interesse social poderá lavrar auto de demarcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação.

Na possibilidade de a demarcação urbanística abranger área pública ou com ela confrontar, o poder público deverá notificar previamente os órgãos responsáveis pela administração patrimonial dos demais entes federados, para que informem se detêm a titularidade da área, no prazo de 30 (trinta) dias. Diz o texto legal que na ausência de manifestação no prazo previsto acima, o poder público dará continuidade à demarcação urbanística.

Tendo sido encaminhado o auto de demarcação urbanística ao registro de imóveis, o oficial deverá proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e de matrículas ou transcrições que a tenham por objeto.

Uma vez realizadas as buscas, o oficial do registro de imóveis deverá notificar pessoalmente o proprietário da área e, por edital, os confrontantes e eventuais interessados para, querendo, apresentarem, no prazo de 15 (quinze) dias, impugnação à averbação da demarcação urbanística.

Se o proprietário não vier a ser localizado nos endereços constantes do registro de imóveis ou naqueles fornecidos pelo poder público, a notificação do proprietário deverá ser realizada por edital.

A publicação do edital deverá se dar no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, sendo uma vez pela imprensa oficial e uma vez em jornal de grande circulação local; com a determinação do prazo de 15 (quinze) dias para apresentação de impugnação à averbação da demarcação urbanística.

Uma vez decorrido o prazo sem impugnação, a demarcação urbanística deverá ser averbada na matrícula da área a ser regularizada.

Em não havendo matrícula da qual a área seja objeto, esta deverá ser aberta com base na planta e no memorial.

Na hipótese de haver impugnação, o oficial do registro de imóveis deverá notificar o poder público para que se manifeste no prazo de 60 (sessenta) dias.

Neste caso, o poder público poderá propor a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

Em havendo impugnação apenas em relação à parcela da área objeto do auto de demarcação urbanística, o procedimento seguirá em relação à parcela não impugnada. Ao oficial de registro de imóveis caberá promover tentativa de acordo entre o impugnante e o poder público. Em caso de insucesso de acordo, a demarcação urbanística será encerrada em relação à área impugnada.

Vencida esta etapa e a partir da averbação do auto de demarcação urbanística, o poder público deverá elaborar o projeto de parcelamento de solo e submeter a registro.

Após concluído o registro do parcelamento referido, o poder público concederá título de legitimação de posse aos ocupantes cadastrados, sendo concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel.

Com base nesta nova legislação, a legitimação de posse, devidamente registrada, constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia.

A legitimação de posse somente será concedida aos moradores cadastrados pelo poder público, desde que não sejam concessionários, foreiros ou proprietários de outro imóvel urbano ou rural, não sejam beneficiários de legitimação de posse concedida anteriormente; e os lotes ou fração ideal não sejam superiores a 250m² (duzentos e cinquenta metros quadrados).

O grande feito deste poderoso instrumento de pacificação social, que pode ser chamado de processo de usucapião administrativo e sem prejuízo dos direitos decorrentes da posse exercida anteriormente, é que o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro,

poderá requerer ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do art. 183 da Constituição Federal.

A regularização fundiária de interesse específico, portanto, quando não caracterizado o interesse social, depende da análise e da aprovação do projeto pela autoridade licenciadora, bem como da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental. A autoridade licenciadora poderá exigir contrapartida e compensações urbanísticas e ambientais, na forma da legislação vigente.

A autoridade licenciadora deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação, do sistema viário, da infraestrutura básica; dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária; e das medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental eventualmente exigidas.

A citada Lei estabelece ainda que não serão cobradas custas e emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social.

Como disposições gerais a lei estabelece que as matrículas oriundas de parcelamento resultante de regularização fundiária de interesse social não poderão ser objeto de rememoração. E ainda que as glebas parceladas para fins urbanos anterior a lei de 6766 de 19/12/79 que não possuem registro poderão ter sua situação regularizada, com registro do parcelamento, desde que implantadas e integradas á cidade.

A citada Lei Federal nº 11.977/2009 caracteriza o conceito de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social da Lei nº 6.766/79 e suas alterações introduzidas pela Lei nº 9.785/99 facilitando a regularização dos assentamentos urbanos voltados para a população de baixa renda.

Para tanto e como exposto, introduz o conceito e procedimentos de demarcação urbanística e legitimação da posse facilitando o processo de pesquisa e identificação de proprietários, agilizando os trâmites jurídicos burocráticos e de difícil identificação. Diminui os gastos públicos com processos de desapropriação urbanística que constituem um grande entrave

para a regularização fundiária. Facilita o processo de regularização fundiária com a introdução dos procedimentos de demarcação urbanística de forma extrajudicial.

Prioriza a permanência da população de baixa renda nos locais ocupados em função dos vínculos sociais estabelecidos (emprego , serviços, etc.) justificando os investimentos públicos em programas de urbanização assentamentos precários para a população e baixa renda.

Garante a gratuidade das custas cartoriais para população de baixa renda e aumenta o interesse pela regularização por parte dos beneficiários com a possibilidade de reversão da legitimação da posse em título de propriedade.

Nos se pode perder de vista o que se pretende com a regularização fundiária:

- É pré-requisito intransponível para investimento público em obras de melhorias de urbanização de parcelamentos de solos irregulares pois não se pode colocar dinheiro público em área privada.
- Resgatar a condição de cidadão e de proprietário de algo que passa a formalmente a ser seu.
- Promover uma tal transformação urbanística de forma que o assentamento precário possa se tornar gradativamente uma vila residencial normal provida de todas as melhorias públicas e nas condições das habitações.

O Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), com a proposta de se construir 1.000.000 de casas e fortes subsídios como uma arma para enfrentar a crise financeira, criado pela Medida Provisória nº 459/2009 e sucedido pela Lei nº 11.977/2009 agradou fortemente o setor habitacional e, pelas inscrições havidas, mostrou uma enorme demanda que não tem sido atendida.

Pessoas excluídas do sistema financeiro tais aquelas que detém dívidas não pagas registradas junto ao SPC – Serviço Proteção ao Crédito, desde que na faixa salarial familiar de 1 a 3 salários mínimo, podem agora, pelo PMCMV, se tornar donos de imóvel e pagar apenas 10% de seu salário ou R\$ 50,00 como prestação mensal, o que for maior, pelo prazo de apenas 10 anos.

O PMCMV é extraordinário para resgate de muitos cidadãos mas não será por ele que teremos uma política pública permanente para combate do déficit habitacional pois 1 milhão de casas está muito longe do real déficit de 8 milhões de moradias existente no país.

A assistência técnica pública e gratuita perdeu uma real oportunidade de se colocar com um dos principais pilares para o combate do déficit habitacional quando a emenda aprovada pelo Congresso Nacional foi vetada pelo Presidente ao sancionar a Lei nº 11.977/2009 (inciso II do § 1º do art. 4º) que incluía no PMCMV a produção ou aquisição de lote urbanizado em áreas urbanas, desde que o beneficiário assuma o compromisso contratual de iniciar a construção da unidade residencial no prazo de até 6 (seis) meses.

As razões apresentadas para o veto foram que “o dispositivo não garante a consecução plena de um dos principais objetivos do Programa, qual seja, a geração de emprego e renda por meio da criação de demanda para o setor da construção civil. Isso se deve à dificuldade de implementação de um controle eficaz sobre o cumprimento do compromisso contratual de início da construção da unidade residencial em até 6 (seis) meses. No caso específico da construção de unidades residenciais, o acesso aos recursos do Programa deve se dar para a realização da obra civil, ainda que nessa destinação esteja incluída a aquisição do terreno, mas sem que haja a oportunidade de aquisição de lotes isoladamente”.

Com os mesmos recursos seria possível a construção de muito mais moradias, com assistência técnica pública e gratuita e financiamento do material de construção. Para os processos de autogestão ou autoconstrução seria ainda possível o projeto personalizado atendendo os desejos dos proprietários que se constitui não apenas de melhor satisfação para os moradores mas uma maior probabilidade de se manter o pagamento das prestações habitacionais em dias.

As mudanças estão acontecendo mas são gradativas. No ano de 2010, teremos a realização do Fórum Mundial de Reforma Urbana e que terá como sede o Brasil. Esperamos que até lá possam haver muitos outros avanços e o número dos excluídos socialmente esteja em franca redução.