

EDITORA



**UnB**

# O que avançou na regularização fundiária urbana

Conceitos, marco legal,  
metodologia e prática

Maria do Carmo L. Bezerra  
Tatiana M. S. Chaer  
(org.)



Pesquisa,  
Inovação  
& Ousadia



**Universidade de Brasília**

**Reitora**  
**Vice-Reitor**

Márcia Abrahão Moura  
Enrique Huelva

EDITORA



**UnB**

**Diretora**

Germana Henriques Pereira

**Conselho editorial**

Germana Henriques Pereira  
Fernando César Lima Leite  
Beatriz Vargas Ramos Gonçalves de Rezende  
Carlos José Souza de Alvarenga  
Estevão Chaves de Rezende Martins  
Flávia Millena Biroli Tokarski  
Jorge Madeira Nogueira  
Maria Lídia Bueno Fernandes  
Rafael Sanzio Araújo dos Anjos  
Sely Maria de Souza Costa  
Verônica Moreira Amado



# O que avançou na regularização fundiária urbana

Conceitos, marco legal,  
metodologia e prática

Maria do Carmo L. Bezerra  
Tatiana M. S. Chaer  
(org.)



**Coordenação de produção editorial**  
**Preparação e revisão**  
**Diagramação**

**Equipe editorial**

Luciana Lins Camello Galvão  
Alexandre Vasconcellos de Melo  
Wladimir de Andrade Oliveira

© 2018 Editora Universidade de Brasília

Direitos exclusivos para esta edição:  
Editora Universidade de Brasília  
SCS, quadra 2, bloco C, nº 78, edifício OK,  
2º andar, CEP 70302-907, Brasília, DF  
Telefone: (61) 3035-4200  
Site: [www.editora.unb.br](http://www.editora.unb.br)  
E-mail: [contatoeditora@unb.br](mailto:contatoeditora@unb.br)

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da Editora.

Esta obra foi publicada com recursos provenientes do Edital DPI/DPG nº 2/2017.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília

---

Q3 O que avançou na regularização fundiária urbana : conceitos, marco legal, metodologia e prática / Maria do Carmo L. Bezerra, Tatiana M. S. Chaer (org.). – Brasília : Editora Universidade de Brasília, 2020.  
220 p. ; 23 cm. – (Pesquisa, inovação & ousadia).

ISBN 978-65-5846-042-8

1. Regularização fundiária. 2. Política habitacional. 3. Assentamentos informais. 4. Projeto de regularização. I. Bezerra, Maria do Carmo L. (org.). II. Chaer, Tatiana M. S. (org.). III. Série.

CDU 711.4

---

# Sumário

Prefácio – Benny Schvarsberg..... 9

Apresentação .....13

## **Parte 1** – Aspectos conceituais, normativos e avaliação da implementação da regularização fundiária

**Capítulo 1.** Formação da cidade informal.....19

Maria do Carmo L. Bezerra e Tatiana M. S. Chaer

1. Visões sobre política habitacional e as abordagens sobre a promoção da moradia urbana de baixa renda no Brasil..... 20

2. O papel do modelo do planejamento urbano na formação da cidade informal .....29

3. A definição e o dimensionamento do problema da informalidade nas cidades brasileiras..... 34

**Capítulo 2.** Visões sobre a regularização fundiária.....51

Maria do Carmo L. Bezerra, Tatiana M. S. Chaer e Karoline Blanco

1. Marco conceitual e legal da regularização fundiária brasileira ..... 53

2. A visão pluridimensional da regularização ..... 56

3. A visão jurídica ou o enfoque na titulação..... 63

4. As vantagens e desvantagens de cada visão .....67

5. Marco legal brasileiro: a transição entre as duas visões.....73

**Capítulo 3. O quadro da implementação da regularização fundiária brasileira.....81**

Tatiana M. S. Chaer

1. As ações que representam o cumprimento da regularização na visão pluridimensional ..... 82
2. O atendimento à regularização nos programas governamentais federais .....96

**Parte 2 – Interfaces e método do Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária**

**Capítulo 4. A lógica e a metodologia dos Projetos Urbanísticos de Regularização.....111**

Yvette C. Salomon, Maria do Carmo L. Bezerra e Tatiana M. S. Chaer

1. O escopo do Projeto de Regularização..... 111
2. Os procedimentos preliminares ..... 113
3. As etapas do Projeto..... 118
4. Método de elaboração de diagnóstico e preparação para as decisões de projeto .....130
5. Proposta de ordenamento urbanístico: o Projeto .....133
6. Os produtos técnicos resultantes de cada etapa do Projeto .....134
7. Considerações finais .....139

**Capítulo 5. Mobilidade para integração da cidade formal à cidade informal ..... 141**

Karoline Blanco e Maria do Carmo L. Bezerra

1. A mobilidade inserida na visão pluridimensional da regularização 142
2. Parâmetros urbanísticos e elementos configuracionais facilitadores da mobilidade ..... 147
3. Considerações finais .....162

**Capítulo 6.** Incremento de custos de obras de urbanização em áreas urbanas informais ..... **165**

Maria do Carmo L. Bezerra

1. Diferenças e similaridades entre melhoria de bairros e regularização fundiária..... **166**
2. Risco ambiental e risco social e a relação com custos de urbanização ..... **169**
3. Análise sobre os fatores de incremento dos custos de urbanização: intervenções na comunidade do Jaburu em Vitória/ES..... **172**
4. A elaboração dos projetos de engenharia, orçamentos e avaliação econômica ..... **174**
5. As técnicas de execução das obras..... **175**
6. Custos das obras em assentamentos informais no panorama nacional ..... **176**
7. Discussão sobre os fatores de incremento dos custos na comunidade do Jaburu..... **180**

**Capítulo 7.** Desafio da regularização fundiária em áreas de preservação permanente ..... **187**

Maria do Carmo L. Bezerra e Tatiana M. S. Chaer

1. Risco social e ambiental no contexto de ocupação das APPs..... **188**
2. A regularização fundiária e a proteção ambiental no cenário do marco legal inaugurado pelo Estatuto da Cidade ..... **193**
3. Avanços e retrocessos do marco legal ambiental voltado à regularização fundiária ..... **195**
4. À guisa de definição de procedimentos que articulem a proteção ambiental à regularização fundiária ..... **202**

Referências..... **205**

Sobre as autoras ..... **219**

# Prefácio

De modo geral, os prefácios são escritos como estímulo e recomendação à leitura de obras. Trata-se de uma tarefa facilitada em se tratando dos conteúdos e abordagens elaborados neste livro, pois ao tratar do amplo tema da regularização fundiária no Brasil, as autoras conseguem sistematizar todo um conjunto abrangente de aspectos e dimensões; tanto conceituais quanto analíticas, metodológicas e propositivas envolvidas na questão. E seu oportuno título, *O que avançou na Regularização Fundiária Urbana: conceitos, marco legal, metodologia e prática*, já consegue ser, por si só, revelador da amplitude da tarefa a que se propõem as autoras: construir um balanço rigoroso que tem por base empírica os dilemas e os desafios colocados a partir da experiência brasileira.

Pela pertinência, qualidade e atualidade das referências conceituais, legais, metodológicas e práticas, calcadas em pesquisas e levantamentos realizados pelas autoras acerca das experiências em curso nas cidades brasileiras, trata-se efetivamente de uma sistematização de grande interesse para um público amplo de leitores. A obra sugere, em princípio, uma destinação específica para os estudiosos, especialistas, pesquisadores e profissionais atuantes na arquitetura, urbanismo, planejamento urbano, operadores do Direito, ambientalistas, assistentes sociais e áreas afins. Todavia, ao mergulhar na leitura, rapidamente, percebe-se que seria algo limitado enquadrá-la exclusivamente como material de suporte às práticas profissionais, o que já seria de suma relevância e justificativa para sua publicação. Seguramente a obra vai além dessa perspectiva pragmática; as referências de autores e conceitos teóricos postos em debate nos quadros da cidade informal; das distintas concepções da regularização fundiária, bem como as vicissitudes e dilemas de sua trajetória na política brasileira contemporânea revelam riqueza

científica e relevância política da produção de conhecimento, que demonstram o compromisso e a capacidade crítica das autoras ao tratar de nossa realidade de forma séria e competente.

Cabe destaque para o bem-sucedido formato de organização dos conteúdos da obra em duas partes, o que ajuda e favorece didaticamente aos leitores a compreensão da amplitude e complexidade inerentes à regularização fundiária enquanto política e ação de política urbana fundamental diante das demandas do quadro urbano, fundiário e ambiental brasileiro. Desta forma, a Parte 1, ao tratar de aspectos conceituais, normativos e avaliação da implementação da regularização fundiária, discorre, nos três capítulos iniciais, sobre a problematização do contexto de dramas e desafios da formação da cidade informal, das visões sobre a regularização fundiária e do chamado “quadro brasileiro de implementação da regularização fundiária”. A Parte 2 possui características mais instrumentais no sentido de apoio às ações de regularização fundiária, sobretudo aquelas voltadas para a qualificação do projeto urbanístico de regularização. Assim, são abordados, nos quatro capítulos finais, temas de caráter muito mais aplicado como a lógica e metodologia do projeto urbanístico de regularização fundiária, a mobilidade para integração da cidade formal a à cidade informal, o incremento de custos de obras de urbanização em áreas urbanas informais, e a regularização fundiária urbana em áreas de preservação permanentes. Todos esses temas são absolutamente pertinentes e imprescindíveis para a informação de uma práxis renovadora da política, da gestão e do planejamento urbano, tanto nas cidades brasileiras quanto mesmo em outras realidades urbanas, respeitadas as suas particularidades regionais e locais.

Em suma, os gestores, técnicos e planejadores que formulam, aplicam e avaliam políticas, programas, projetos e ações no campo da regularização fundiária, em suas distintas e complementares dimensões sociais, jurídicas, urbanísticas e ambientais – especialmente nestas duas últimas –, poderão se apropriar de um repertório significativo de conteúdos e *insights* proporcionados por este esforço

de sistematização e pormenorização proporcionado pelas autoras, cuja trajetória técnica, profissional e acadêmica, certamente, contribuiu para a maturidade da obra.

*Professor Dr. Benny Schvarsberg*

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília

Ex-Diretor de Políticas Públicas do Ministério das Cidades

# O que avançou na regularização fundiária urbana

Conceitos, marco legal, metodologia e prática

Conhecer o desempenho das políticas públicas de regularização fundiária urbana demanda o conhecimento de elementos capazes de fundamentar o acompanhamento dos processos, verificando avanços e apontando impasses. No entanto, é sabida a limitação e a fragilidade que predominam nos processos de monitoramento e avaliação dos programas voltados à temática urbana, de forma geral. E a regularização fundiária, ou as ações sobre as áreas irregulares, não fogem à regra.

Este livro visa levantar as diferentes perspectivas sobre o tema da regularização fundiária, desde as razões de seu surgimento, os diferentes entendimentos da irregularidade da ocupação urbana e seu dimensionamento para avaliar a formulação da base normativa sobre o tema e a formulação e implementação das políticas públicas que se apresentam como respostas ao problema. Objetiva avaliar quanto se avançou, bem como os êxitos e os obstáculos. Os achados são resultados de pesquisas dos últimos 15 anos e se dão sob a perspectiva dos investimentos realizados nas diferentes dimensões da regularização, e não só na titulação, como poderia levar uma visão mais restrita da problemática da irregularidade. Como contribuição à elaboração dos projetos urbanísticos de regularização, apresentam-se resultados de estudos sobre a lógica metodológica própria desse tipo de projeto urbanístico que deve possuir na interface entre o ambiental e o social a base para promoção da cidade sustentável.



EDITORA



UnB