

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 Lidia 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**

# Apresentação

A avaliação de desempenho dos programas de regularização fundiária demandam o reconhecimento da natureza e das causas do fenômeno da irregularidade da moradia urbana, a compreensão dos conceitos e das normas que amparam o tema, bem como dos desafios técnicos de sua implementação.

Como uma ação multidimensional, a regularização fundiária urbana requer a integração de diferentes campos do urbano, o que agrega maior desafio para a verificação de seus avanços e retrocessos. Vale destacar que sua própria existência é resultado de uma falha do processo de provimento do ordenamento urbano e do acesso a moradia. A regularização possui natureza corretiva, o que significa a necessidade, além de sua promoção, de ações conjuntas no sentido da prevenção da informalidade habitacional, somadas à articulação de diferentes políticas urbanas.

É possível observar que, tradicionalmente, os resultados da regularização fundiária ainda são mensurados em termos de títulos concedidos ou de famílias beneficiadas por meio do título de propriedade ou de concessão de uso, que resultam ainda em números muito pequenos diante do tamanho do problema.

Ao título de propriedade *pode* (e *deve*) ser atribuída a conclusão almejada do processo como um todo e o alcance efetivo da regularização fundiária. Por outro lado, o relevo dado à titulação da propriedade não deixa transparecer os avanços ocorridos nas outras dimensões (urbana, ambiental e social) e prejudicam a identificação de obstáculos para que o processo como um todo seja concluído.

Esse debate coloca foco nas diferentes visões de regularização, que recentemente voltou à tona no Brasil com a edição da Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017. Tema que parecia pacificado há mais de uma década após as diferentes normas estabelecidas. Integrar os assentamentos informais resgatando o direito à



cidade ou distribuir títulos de propriedade da terra, garantindo a segurança da posse, expressam valores que não deveriam se excluir.

A partir destas considerações, observa-se que as dificuldades de mensurar os avanços e os entraves dos processos se devem à falta de elementos para o acompanhamento e a avaliação das ações de regularização fundiária. Podem existir melhorias nas diferentes dimensões, mas que não estejam sendo computadas como resultados alcançados; assim como podem existir problemas e impasses que não estejam sendo devidamente monitorados, sistematizados e utilizados para retroalimentar o entendimento e a solução do fenômeno.

Este é o ensejo do livro que se apresenta: levantar as diferentes perspectivas sobre o tema. Constitui a consolidação de mais de uma década de estudos do Grupo de Pesquisa em Gestão Ambiental Urbana (g-GAU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de Brasília (UnB).

Várias abordagens sobre o tema integram esses estudos, que tratam, primeiramente, das razões do surgimento da informalidade na ocupação urbana e seu dimensionamento, de modo a amparar a formulação da base normativa e dos programas de intervenção. Outras linhas investigam os procedimentos de avaliação da regularização, com olhar sobre os programas federais nos últimos 12 anos, identificando investimentos realizados nas diferentes dimensões. Complementam o conjunto do trabalho os aspectos próprios da dimensão urbanística, como a lógica metodológica que integra o projeto de regularização e suas interfaces com temas candentes para promoção da cidade sustentável, tais como a mobilidade urbana e a proteção ambiental.

O conteúdo está estruturado em duas partes e sete capítulos. A Parte 1 possui três capítulos abordando as razões da ocupação irregular da terra urbana no país, as diferentes vertentes conceituais sobre a irregularidade e sua implicação sobre o dimensionamento do déficit habitacional, que irá nortear os contornos da Política Habitacional e da Regularização. Destacam-se os diferentes conceitos de regularização, desde os que envolvem a posse da terra, a qualidade da moradia e o acesso

aos serviços urbanos, até aqueles que entendem a titulação como um avanço em si. Visões que marcam a evolução conceitual e normativa sobre regularização no Brasil. O último capítulo do bloco apresenta uma análise dos investimentos dos programas federais com base no universo dos planos plurianuais posteriores ao Estatuto da Cidade, identificando qual a vertente vem sendo priorizada para traçar um quadro dos avanços alcançados.

A Parte 2 envolve quatro capítulos que versam sobre as dificuldades metodológicas para lidar com o Projeto Urbanístico de Regularização. Discute a formação acadêmica que privilegia a urbanização tradicional ou tecnicamente “adequada”, que, ainda, é preconizada pela maioria das correntes de planejamento urbano e urbanismo. Apresenta, como contribuição, as fases e os dados necessários ao enfrentamento do Projeto Urbanístico de Regularização e algumas experiências metodológicas que têm se consolidado na prática de projetos municipais e federais.

Por fim, trata de temas relevantes para integrar a cidade informal à formal, como: (i) custos associados a realização de obras em áreas de difícil acesso, que leva a discussão das vantagens e desvantagens coletivas e individuais de ter como pressuposto que é sempre melhor fixar a população onde ela reside no momento da regularização; (ii) mobilidade, quando se disponibiliza um conjunto de elementos que podem amparar os projetos urbanísticos que objetivem sua promoção; (iii) a proteção ambiental com ampla discussão sobre risco social e risco ambiental, prevalência e compensação de direitos a moradia e ao ambiente saudável; e (iv) as discussões que ocorrem na revisão do Código Florestal com avanços e retrocessos.

*As Organizadoras*

# 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**