

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
<b>Parte 1 – Aspectos conceituais, normativos e avaliação da implementação da regularização fundiária</b>	
<b>Capítulo 1. Formação da cidade informal.....</b>	<b>19</b>
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
<b>Capítulo 2. Visões sobre a regularização fundiária.....</b>	<b>51</b>
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**



# Parte 1

Aspectos conceituais,  
normativos e avaliação  
da implementação da  
regularização fundiária



## CAPÍTULO 1

---

# Formação da cidade informal

Maria do Carmo L. Bezerra

Tatiana M. S. Chaer

A análise sobre as dinâmicas geradoras da irregularidade da moradia urbana remete às estratégias de política urbana habitacional praticada durante décadas no país (ou sua ausência) e, também, ao modelo de planejamento urbano seguido no meio técnico e nas municipalidades.

Ampliar o campo de análise, entendendo a irregularidade da moradia urbana como parte integrante de uma questão maior que abrange o tema habitacional e o conjunto de políticas e das ações de planejamento, ajuda a perceber a necessidade de abrangência das diferentes dimensões que a regularização fundiária<sup>1</sup> carrega consigo e a sua inter-relação com as demais políticas urbanas para que se alcance a solução do problema.

---

<sup>1</sup> Regularização fundiária é aqui considerada o processo de reversão da irregularidade das ocupações urbanas, no sentido de integrar a cidade ilegal à cidade legal, abarcando, além dos aspectos legais da posse da terra, também os aspectos urbanísticos, sociais e ambientais.

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

O problema habitacional brasileiro se caracteriza, essencialmente, por uma grande demanda não atendida que atinge, de maneira mais drástica, as classes de menor renda. As estratégias de políticas públicas ao longo dos anos não foram capazes de suprir a falta de moradia nem de aplacar os graves problemas que surgem como consequências do denominado “déficit habitacional”, qual seja, a multiplicação de áreas ocupadas irregularmente, em precárias condições de moradia, como resposta, na maior parte dos casos, à falta de alternativas no mercado formal para a habitação de baixa renda.

Hoje, o termo “déficit habitacional”, pelo menos no âmbito das pesquisas e levantamentos censitários oficiais, é tratado por uma diferenciação entre o quantitativo, referente ao dimensionamento do estoque de habitações, e o qualitativo, que se aplica à inadequação das moradias. Entretanto, durante muito tempo, o termo foi vinculado à noção de um problema a ser superado apenas quantitativamente, por meio da construção de novas unidades. O conceito da *inadequação das moradias* apareceu somente mais tarde, quando a postura de remover as moradias irregulares e precárias foram dando lugar ao discurso em prol da permanência destas ocupações. Nas palavras de Maricato (2011, p. 107), “se até os anos 1980 as favelas eram apenas ‘caso de polícia’, a partir dessa década elas passam a ser também caso de políticas sociais”.

Segundo o Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 3,2 milhões de domicílios equivalentes a 11,4 milhões de pessoas (ou 6% da população brasileira) vivem em áreas irregulares, dados referentes ao déficit qualitativo. Enquanto o déficit habitacional quantitativo corresponde a quase 7 milhões de domicílios, dos quais, mais de 80% estão localizados nas áreas urbanas (Fundação João Pinheiro, 2013).

A diferenciação entre os conceitos de déficit quantitativo e qualitativo demonstra algum avanço na compreensão do problema habitacional a partir do reconhecimento do direito à moradia e do direito à cidade. Muito embora existam críticas que apontam problemas de metodologia do levantamento nessas áreas e dúvidas em relação à precisão dos dados, como será melhor aprofundado em item adiante deste capítulo.

O que de fato ainda prevalece, na prática, são as limitações que delineiam as iniciativas governamentais sobre o tema da habitação construídas sobre conceito de déficit habitacional a ser resolvido por meio da provisão em massa de moradias. Um exemplo da limitação das iniciativas em favor da moradia reside na ausência de estratégias para a situação dos 6 milhões de domicílios vagos no país, número que muito se aproxima do déficit quantitativo existente (NASCIMENTO; BRAGA, 2009).

Ocorre que a política habitacional no Brasil nunca foi capaz de enfrentar o desafio da moradia urbana de baixa renda de forma adequada. E mais do que isso, a inadequação das respostas do poder público está diretamente relacionada com o agravamento do quadro de formação das áreas ocupadas ilegalmente, seja pelo formato da política que deixou de fora a camada mais pobre da população, fazendo com que esta fosse buscar a solução nas áreas irregulares (alimentando o processo de produção da informalidade), seja pela localização essencialmente periférica dos empreendimentos habitacionais de interesse social, apartada da cidade, longe dos equipamentos e serviços e muito pouco, ou quase nada, dotada de urbanidade.

Um breve retrospecto histórico ajuda a compreender tanto a postura de praticar a produção de moradia de forma descolada do espaço urbano quanto o tratamento dado à habitação como sendo déficit a ser resolvido quantitativamente apenas.

No período entre o começo do século XX até os anos de 1930, o crescimento das cidades brasileiras esteve atrelado ao aumento dos fluxos migratórios (ex-escravos, imigrantes), e, desde então, já se registram a escassez de ofertas de moradias e o atendimento precário de serviços públicos e infraestrutura. O acesso à habitação pelos mais pobres se disseminou tanto na forma de moradias improvisadas ou provisórias, autoconstruídas, por meio de acréscimos e adensamentos de edificações

existentes, nos centros comerciais ou próximas deles, quanto na forma coletiva dos cortiços, alternativa originada por ofertas de investidores privados para o alojamento a custo baixo, também precário do ponto de vista da infraestrutura ou da salubridade (NASCIMENTO; BRAGA, 2009).

O crescimento e a reprodução desse modelo de ocupação desordenada e insalubre aos olhos da cidade (sociedade e governança) representava problema de saúde pública, foco de doenças e epidemias, logo, associado a problemas de segurança e marginalidade. Demandava, portanto, ações do poder público no sentido do desadensamento e da remoção das moradias para serem resolvidas em outra localidade, também funcionando como pretexto para o afastamento da moradia social para as áreas periféricas. Às áreas centrais e melhores localizações, caberiam os planos de embelezamento ou reestruturação da circulação. Firmou-se a postura, desde então, de trabalhar a moradia social enquanto unidade a ser construída para repor uma deficiência de quantidade (a ser mensurada e suprida por meio de construções em massa), e não como parte integrante da cidade.

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP) se sobressaem em termos de financiamento habitacional no período Getulista, entre 1930-1945. Esse período marca as transformações das cidades brasileiras em função de uma política econômica de desestímulo à produção agrícola e de ações políticas direcionadas ao desenvolvimentismo do país em uma base industrial, portanto, potencializando o crescimento urbano.

Dois obstáculos comprometeram os resultados dos IAP: a limitação em atender os trabalhadores que estavam inseridos no mercado formal, ainda assim, de maneira parcial; somado ao fato de se ter estabelecido como prioridade os empréstimos habitacionais para o mercado médio, para privilegiar a saúde financeira dos institutos, o que deixava de fora as camadas de menor renda (CARDOSO, 2001).

Dentro da lógica dos investimentos em estímulo à modernização e à industrialização, a moradia passou a ser condição básica de fortalecimento e atração da força de trabalho, para que a produção industrial pudesse ser firmada.

O poder público também lançou mão, nesse período, do incentivo à produção intelectual em instituições públicas e privadas em busca de soluções para o crescente déficit habitacional, especialmente na racionalização de processos produtivos (NASCIMENTO; BRAGA, 2009). Os aspectos técnicos voltados para definição de critérios para construções mínimas e materiais econômicos (padrões de moradia operária, construção em série, modelo estético) prevaleceram como modelo a ser seguido em detrimento das questões de localização e ocupação de áreas já supridas de infraestrutura. Instala-se o rompimento entre a política habitacional e a política urbana de estruturação da cidade envolvendo todos os segmentos sociais aos benefícios da urbanização.

Mais tarde, em 1946, a criação da Fundação Casa Popular (FCP), primeiro órgão destinado exclusivamente à provisão de moradia de interesse social, que, embora não tenha atingido seus objetivos, marcou o reconhecimento, reforçado por manifestações do meio intelectual e acadêmico, de que seria necessário que o Estado tomasse as rédeas do enfrentamento do problema da habitação social ao invés de deixar às custas do livre mercado o suprimento desta demanda. A falta de recursos, a propositura de objetivos muito amplos (financiar moradia, infraestrutura, saneamento e outros), a falta de articulação e a ausência de coordenação esvaziaram a FCP, que nem sequer chegou a se consolidar como política (BONDUKI, 1994).

A associação entre a ausência de ofertas da produção habitacional de custo acessível às camadas de menor renda e o crescimento da população urbana junto do aumento da demanda fortaleceu o processo da periferação no período entre os anos de 1950-1960, e de maneira contundente, pelas proporções tomadas das ocupações ilegais nos grandes centros urbanos após esse período.

A informalidade da geração da moradia se deu tanto por loteamentos irregulares, vendidos a preços menores e a longo prazo, sem infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, quanto por meio de ocupações informais (invasões de áreas públicas ou privadas, de fragilidade ou proteção ambiental, insalubres, indesejáveis pelo mercado regular), ambas caracterizadas pela autoconstrução e pela improvisação da moradia.

O que se consolidou como a primeira política habitacional de alcance federal remonta de meados da década de 1960, no governo da ditadura militar (1964-1985), com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Embora tenha sido uma resposta do governo à forte crise da moradia que, desde então, já se estabelecia, o que verdadeiramente prevaleceu foi o objetivo de alavancar as bases do setor da construção civil e a dinamização da economia, por meio da política permanente de financiamento habitacional.

Entre 1964 e 1986 – período de existência do BNH –, 25% das moradias novas eram financiadas pelo banco. Porém, esse número ainda ficou muito aquém das necessidades geradas pela crescente demanda impulsionada pelo acirrado processo de urbanização brasileiro. Além disso, outros problemas se interpuseram e são apontados como equívocos dessa política: gestão rígida e centralizada; enfoque excessivo na produção da casa própria como único acesso à moradia; inexistência de participação social; baixa qualidade arquitetônica dos projetos (BONDUKI, 2008).

Diversas críticas dão conta dos desajustes urbanísticos promovidos pela localização dos empreendimentos que geraram os grandes conjuntos periféricos e os bairros dormitórios, como as dificuldades de mobilidade, de acesso a equipamentos públicos, a escassez de infraestrutura, dentre tantos outros (CARDOSO, 2001; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2007). A prática dessa lógica agravou a supervalorização da terra, uma vez que os conjuntos habitacionais eram implantados em áreas onde o solo urbano custava menos; num efeito contrário, valorizou as áreas centrais, consolidando o paradoxo das áreas urbanas “bem localizadas” e abastecidas de serviços e redes (muitas vezes vazias em função da especulação imobiliária) e as áreas periféricas, precárias e carentes de investimentos básicos (MONTE-MÓR, 2006).

A política desenvolvida pelo BNH também se revelou incapaz de atender à faixa de população de renda até três salários mínimos, pois o financiamento, mesmo sendo governamental, regia-se pelas normas bancárias do banco, o que excluiu grande parte da população de menor poder aquisitivo, como também contribuiu para os processos

de espraiamento do território urbano, uma vez que os critérios de aplicação dos recursos eram desvinculados do planejamento urbano e de outras políticas urbanas.

Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica. (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2007, p. 2).

A situação foi terreno fértil para a intensificação do processo de ocupações informais e irregulares como solução de moradia de grande contingente populacional de baixa renda sem recursos para custear o valor do solo urbanizado. De nomenclatura diversa (favelas, periferias, morros, cortiços, mocambos), têm como características comuns: configuram habitações autoconstruídas; apresentam condições precárias de segurança e salubridade; localizam-se em regiões afastadas das áreas urbanizadas; são mal servidas de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos.

Nesse contexto, a autoconstrução e a chamada cidade informal cresceram nas grandes metrópoles: em São Paulo, a população nas favelas aumentou 1.000% entre 1973 e 1987; 22% do município vivia em moradias autoconstruídas (FARAH, 1996 citado por NASCIMENTO; BRAGA, 2009).

A crise econômica (recessão, inflação, desemprego) já no início da década de 1980, somada aos movimentos e à articulação política pelo fim do regime ditatorial e pela democracia, enfraqueceram sobremaneira a já combalida estrutura do BNH.

O período posterior se caracterizou pela ausência de uma estratégia nacional para a questão habitacional e urbana. Mesmo tendo fracassado sob vários aspectos, a política habitacional dos anos do BNH era, pelo menos, articulada na esfera federal, havia acumulado experiências e conhecimento técnico, bem como financiado a maior produção habitacional de até então. O vazio e a negação sobre a consideração do que poderia ser aprendido da política anterior fizeram com que algumas ações e

tentativas de reestruturação de bases de um programa habitacional fossem infrutíferas, num primeiro momento, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Por outro lado, a descentralização promovida pela Constituição levou ao empoderamento da municipalidade, abrindo espaço para que surgissem experiências urbanas e habitacionais mais aproximadas da realidade local. Pode-se atribuir o fato à viabilidade do diálogo com as organizações civis e com os movimentos sociais locais. Os movimentos sociais de luta pela moradia, a incorporação das organizações comunitárias nos processos decisórios de urbanização dos assentamentos e os recursos financeiros junto a organismos internacionais, saíram fortalecidos no período pós-Constituição Federal de 1988 e com precondições de construir um novo olhar sobre o tema da moradia urbana.

Mesmo que isso não tenha significado uma mudança imediata no âmbito dos programas e da atuação governamental federal, o tema habitacional, sob o paradigma do direito à cidade e à moradia digna, ganhou contornos de destaque na Carta Magna, nos dois artigos sobre a política urbana – arts. 182 e 183. Além da autonomia delegada ao município sobre a disciplina do solo urbano e do poder participativo da população na gestão urbana, o conteúdo dos artigos que seria regulamentado apenas mais tarde (no Estatuto da Cidade – Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001), abriu caminhos para a abordagem da regularização fundiária ao designar instrumentos capazes de embasar e articular processos de regularização da moradia de interesse social.

Dentro desse novo contexto, ganharam realce temas como urbanização de favelas, mutirões pela moradia, participação popular nos processos decisórios, que serviram de embasamento para programas que ocorreram em âmbito local (municipal). Vários programas municipais podem ser considerados exitosos e representam importantes conquistas para o tema da regularização fundiária, além de comporem um relevante conjunto de experiências de onde podem ser retiradas importantes lições. Mais tarde, essas experiências municipais serviriam de modelo para a construção de instrumentos e diretrizes para a política urbana federal e para a moradia de interesse social.

No ano de 1995, ainda houve uma retomada nos financiamentos habitacionais e de saneamento básico com base nos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), porém em proporções bem menores que no período do BNH. Nas décadas de 1980 e 1990, o foco foram os debates em torno das possibilidades de regularização das ocupações informais e ilegais e de como integrar e moradia precária à cidade formal.

As bases estruturais da regularização fundiária brasileira se deram nesse período pós-constitucional, como pode ser visto em Alfonsin (2000). A autora organizou os ciclos da política habitacional brasileira desde o final do século XIX até a última década do século XX, sob os enfoques do marco legal urbanístico e da atuação governamental sobre o tema da habitação de baixa renda.

Entretanto, até hoje, o que continua a ser denominado como política habitacional é apenas a construção de unidades residenciais. Essa visão apartada entre política urbana e habitacional persiste em detrimento de todas as críticas feitas ao modelo do BNH e dos avanços dos conceitos de regularização, o que demonstra a política habitacional dos anos de 2010.

Nos mesmos moldes do que havia ocorrido na década de 1970, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) do Governo Federal foi lançado em um cenário de crise internacional com previsões de queda de números de empregos no país e foi implementado com o objetivo principal de impulsionar a construção civil e a economia. Retoma antigos conceitos sobre a promoção de moradias, com interesse na quantidade e não na questão fundamental da sua condição urbana (MARICATO, 2011).

O programa prevê a implementação do BNH, com a meta de construção de um milhão de casas para famílias com renda até 10 salários mínimos. Os seus maiores problemas apontados dizem respeito: (i) a transferência do processo de tomada de decisões (referente aos aspectos técnicos, ambientais e de qualidade) ao setor da construção civil, com claros benefícios financeiros a este; e (ii) à falta de conexão com qualquer estratégia urbanística ou fundiária, confundindo política habitacional com política de geração de empregos na indústria da construção e com política de ampliação de acesso

ao crédito (ROLNIK; NAKANO, 2009 citado por NASCIMENTO; BRAGA, 2009); (iii) falta de estratégias para controle sobre a localização da implantação das unidades e sobre o custo da terra (PAIVA, 2009 citado por NASCIMENTO; BRAGA, 2009).

De fato, as características presentes no PMCMV remetem à política praticada entre os anos de 1960 e 1980, do BNH/SFH (Sistema Financeiro da Habitação). Ainda predominam como características de grande parte dos conjuntos habitacionais construídos pelo programa: unidades voltadas à classe de renda média e menor atendimento à população de baixa renda; má localização dos conjuntos nas regiões afastadas dos centros urbanos; baixa qualidade de unidades construídas; falta de qualidade urbanística, de equipamentos comunitários e de transporte público (ROLNIK; NAKANO, 2009; NASCIMENTO; TOSTES, 2011).

Aravena (2015) chama a atenção sobre a falta de urbanidade dos conjuntos habitacionais para o PMCMV, que se resumem em “aglomerações de casas”, o que não necessariamente é promover acesso à cidade; e, ainda, complementa sobre a construção ideológica do nome do programa, no sentido de que “Minha Casa, Minha Vida” não expressa uma verdade, “[...] a vida são as oportunidades de trabalho, educação, transporte e lazer”. Daí, pode-se apreender que a habitação (unidade construída) é um dos aspectos da vida urbana e deve estar incluída numa questão maior, e não concebida como política segmentada.

O emprego do termo da moradia em sentido mais amplo, dentro da visão de complementariedade entre os direitos básicos, pode ser observado no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc), de 1992, do qual o Brasil é signatário, por meio do Decreto n.º 591 de 1992, que em seu artigo 11, estabelece:

1. Os Estados Partes do presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados Partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (BRASIL, 1992).

O Comentário Geral n.º 4, do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em referência ao artigo 11 do Pacto Internacional, discorre em 19 itens a delimitação conceitual da moradia e a importância da compreensão ampla de seu sentido. Dentre outras observações importantes, é possível destacar no documento: (i) que o direito à habitação não deve ser interpretado em um sentido estreito; (ii) o conceito amplo está constituído sobre diferentes fatores que configuram a ideia de adequação da moradia, quais sejam, privacidade, qualidade do espaço, segurança legal da posse, iluminação e ventilação suficientes, infraestrutura básica e localização em relação ao trabalho e facilidades básicas, custo razoável, disponibilidade de serviços e materiais, acessibilidade e adaptação à cultura local (PDHJ - Provedoria dos Direitos Humanos e Justiça, [s.d.]).

Mesmo mediante a consagração dos direitos à moradia e à cidade, todo o instrumental legal disponível e a avaliação crítica sobre experiências anteriores, a forma de tratamento do problema da moradia urbana ao longo da trajetória da política habitacional parece persistir no mesmo caminho que reconhecidamente resultou em graves desajustes urbanos e sociais.

Parte do marco legal do PMCMV, até o ano de 2016,<sup>2</sup> tratava, em dispositivos específicos, o caso da regularização fundiária. No entanto, a não ser o compartilhamento do mesmo diploma legal, os temas não foram vinculados por seus instrumentos e dispositivos, tampouco existiu articulação entre os programas afetos à habitação e à regularização fundiária.

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

O efeito perverso resultante do formato da política habitacional, gerando o fenômeno da informalidade do processo de urbanização, encontra respaldo, também, no

---

<sup>2</sup> A partir de dezembro de 2016, passou a vigorar a Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, depois transformada na Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, sobre a regularização fundiária, revogando os dispositivos afetos ao tema da Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009.

modelo de planejamento urbano vigente, em que podem ser destacados diversos aspectos que dão mostras da inadequabilidade dos instrumentos usuais para responder à dinâmica do crescimento urbano (RIBAS, 2003; SOUZA, 2003; FERNANDES, 2006b).

Tanto a forma de “atuação” dentro da ordem urbanística tradicional quanto a forma de “não atuação” permitem identificar muitas das disfunções das cidades, dentre as quais a produção da informalidade e da irregularidade da ocupação do solo urbano.

De um lado, as ações pautadas pela regulação convencional do solo urbano, sob legislação urbanística detalhista, determinada pelo ponto de vista econômico e pelos interesses da propriedade privada, impõem condições que dificultam muito o acesso de grande parcela da população à cidade regular. De outro, a ausência de ação do poder público e a postura de ignorar a formação da ilegalidade contribuiu para seu crescimento. Atualmente, procedimentos de política urbana ainda impactam os processos de regularização fundiária, que são anunciados criando expectativas e resultam em não iniciados ou implementados de forma lenta e ineficaz, o que, por sua vez, alimenta a reprodução da informalidade.

O modelo de planejamento urbano dialoga com os aspectos acima referidos de diferentes formas, dentre algumas:

*a) Dificultando o acesso ao mercado imobiliário formal devido a regras urbanísticas de difícil atendimento dado o custo que envolvem*

O caráter físico territorial do planejamento, centrado na regulação de uso do solo, munido de legislação restritiva e geradora dos altos custos impostos, estabelece regras e padrões urbanísticos que são descumpridos pela cidade que cresce espontaneamente.

Os altos custos impostos aos processos de produção do espaço urbano regular (desde o projeto do parcelamento urbano até a sua aprovação, seu registro e sua implementação) obviamente são transferidos ao valor da terra no mercado imobiliário regular, elevando os preços dos terrenos, tornando-os inacessíveis para faixas de rendas mais baixas. Este, junto de outros aspectos, como o mercado imobiliário

especulativo (que detém a posse de áreas centrais estratégicas) e a ordem política clientelista (desequilíbrios de investimentos públicos), desempenham papéis fundamentais na produção da informalidade urbana, dentro do processo desenfreado de urbanização (FERNANDES, 2006b; FERNANDES, 2006c).

Os investimentos públicos, equipamentos e serviços, priorizam áreas já urbanizadas, agravam as condições de precariedade das ocupações informais e perpetuam a cisão entre a cidade legal e ilegal. O modelo do planejamento urbano tradicional voltou os olhos apenas para a cidade formal e negligenciou, por muito tempo, a cidade real.

*b) Planejando somente uma parte da cidade e orientando a atuação do poder público para cidade formal, o que fez agravar o problema da ilegalidade das ocupações*

A forma com que o poder público lidou com o problema da cidade informal passou por transformações no decorrer do tempo. Por um longo período, essas áreas ficaram invisíveis aos olhos do planejamento urbano, e os instrumentos existentes eram inadequados para o enfrentamento da questão (ALFONSIN, 1997). As ocupações eram desconsideradas nos mapas de zoneamento das cidades e nos seus planos diretores, dirigidos apenas à cidade legal. A regularização urbanística, que poderia se dar pela adequação da ocupação à Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979), esbarrava na dificuldade de atendimento aos dispositivos bastante restritivos e idealistas que pautavam a atuação técnica do urbanismo, como, por exemplo, larguras de vias, área mínima de lotes, percentual de equipamentos.

Predominava a expectativa da remoção dessas áreas, que, quando ocorriam, davam-se nos moldes da política habitacional, conforme visto em item anterior, pautada pelo remanejamento de populações e ações de “desfavelamento”, localizando os novos assentamentos em locais afastados dos centros urbanos, de difícil acesso, muitas vezes não apropriados ambientalmente, à revelia das populações envolvidas e até dos poderes municipais.

Se por um lado, como já exposto, os antigos moldes da política habitacional provocaram o surgimento de novas áreas irregulares; por outro, a inércia do poder público em atuar sobre a questão, durante décadas, somada ao modelo de planejamento urbano que alimentava o processo de produção da ilegalidade, fez aumentar exponencialmente o número de assentamentos irregulares. Essa conjuntura teve participação considerável na ruptura entre a cidade regulada e a cidade informal.

No encadeamento da sequência do planejamento convencional, também a gestão urbana esbarra na versão real da cidade e nos desafios que ela impõe. Conforme Ribas (2003), há a inversão da lógica usual que prevê, em ordem, as fases de implantação de infraestrutura, de construção e, por fim, de ocupação. No caso das estruturas irregulares, contrariamente, o processo é iniciado com a própria ocupação, que é seguida da construção e da infraestrutura, para que posteriormente ocorra a etapa de planejamento, nesse caso, substituído pelos processos de regularização, de natureza curativa, que objetivam integrar os assentamentos à cidade regulada (FERNANDES, 2006c).

*c) Desconsiderando a integralidade do território da cidade gerando vazios urbanos e desconsiderando as funções das áreas de preservação ambiental*

De modo geral, as ocupações informais ocorrem em áreas inseridas na malha urbana para as quais não foram definidos usos ou destinação. Enquanto a cidade regular dotada de infraestrutura torna-se inacessível pelos altos custos e pela regulação urbana tradicional e inflexível, a formação da cidade informal se consolida em áreas vazias e, na maioria das vezes, de fragilidades físicas e impróprias para ocupação. As áreas subutilizadas e vazias, por sua vez, são decorrentes do modelo de expansão urbana, que se configuram tanto pelos terrenos impróprios para parcelamentos ou desinteressantes para o mercado imobiliário como também pelas áreas ou imóveis mantidos propositadamente vazios, por parte da iniciativa privada, na expectativa de sua valorização. Tais áreas também podem ser consideradas como

resultado da ineficácia dos instrumentos do planejamento urbano (já existentes e previstos pelo Estatuto da Cidade) em combatê-las.<sup>3</sup>

Outra tipologia de áreas “vazias”, que, em muitos casos acaba sendo irregularmente ocupada, corresponde às áreas de proteção ambiental, onde a proibição de uso não foi eficaz em evitar a ocupação, e que representam também o descolamento entre o planejamento urbano e a dimensão ambiental. É grande a incidência de ocupações em áreas protegidas pela legislação ambiental, como as áreas de preservação permanente (APP), em especial, as faixas de proteção de cursos d’água. São espaços impróprios para ocupação e de fragilidades físicas, fatores que, somados à ausência de infraestrutura, distribuição desordenada e construções precárias, deflagram consequências diretas aos moradores, como os problemas de saúde pública e os que representam perigos iminentes de enchentes ou deslizamentos. São usualmente denominadas “situações de risco”, significando, neste caso, risco para a população moradora.

Se representam graves problemas para a comunidade moradora, há também que se considerar os impactos negativos e a pressão sobre os recursos naturais advindos dos processos de ocupação ilegal, significando, neste caso, os riscos ao meio ambiente. A ocupação irregular sobre as áreas protegidas leva à contraposição de dois valores: o meio ambiente e a moradia, ambos previstos pela Constituição Federal de 1988 como direitos dos cidadãos – o direito ao meio ambiente equilibrado e o direito à moradia (FERNANDES, 2005).

O fato consolidado da ocupação ilegal em APP expõe uma das interfaces mais conflituosas entre a proteção ambiental e a questão urbana. Os entraves que dificultam possíveis soluções, seja pela regularização fundiária, seja pela realocação da população, dão mostras da desarticulação entre os enfoques ambiental e urbanístico (CHAER, 2007; BEZERRA; CHAER, 2010).

---

<sup>3</sup> Instrumentos do Estatuto da Cidade, como a “edificação e parcelamento compulsórios”, “imposto progressivo e desapropriação”, podem atuar de maneira conjunta à regularização e no combate aos “vazios” urbanos, por exemplo.

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

É possível afirmar que a irregularidade das ocupações urbanas de baixa renda não tem sido reduzida, o que é confirmado pelos dados oficiais e as estatísticas sobre o tema. Esses dados são de fundamental importância não somente para a compreensão, a definição e o dimensionamento do problema, mas também para a composição e o desenho dos programas governamentais. Entende-se que os levantamentos, a política e os programas, assim como as bases conceituais, precisam estar consonantes à mesma realidade.

Durante muito tempo, a imprecisão e a fragilidade de dados nacionais representou grandes desafios para estudiosos, técnicos e gestores públicos. A atuação sobre o tema significava operar em ambiente notadamente marcado pelo desconhecimento do real tamanho do problema e suas variáveis nas diversas situações encontradas nas cidades brasileiras (FERREIRA *et al.*, 2007).

Sabe-se que a revisão metodológica dos levantamentos, a tecnologia e a sofisticação de instrumentos e meios, principalmente para identificar as áreas irregulares nas diferentes realidades dos municípios brasileiros, representaram alguma melhora para a mensuração do problema a partir dos últimos anos (mais especificamente, no Censo Brasileiro de 2010). Entretanto, diversos estudos ainda apontam certo distanciamento entre as pesquisas e o retrato fiel de tais áreas, chamando a atenção, dentre outros aspectos, para um possível subdimensionamento do problema da irregularidade que persistiria, apesar das inovações nos procedimentos dos levantamentos (TASCHNER, 2001; BALTRUSIS, 2004; COSTA; NASCIMENTO, 2005; FERREIRA *et al.*, 2007).

Emerge, a partir da reflexão sobre o tamanho do problema, além da investigação sobre os resultados estatísticos, a indagação também sobre a forma com que o conceito e a caracterização das áreas ocupadas irregularmente aparecem nas fontes oficiais de informações, levantamentos e dados censitários. São conhecidas

as dificuldades de acesso às áreas irregulares e as necessidades de adequações da metodologia de levantamentos (coleta dos dados) e das estatísticas que compõem os processos censitários.

Nas condições brasileiras, de tantas distâncias entre lei e a realidade, em função da exclusão, um primeiro desafio é conceituar o conteúdo da expressão *assentamento irregular*. Adequado ou não, só é irregular o que a legislação urbanística estabelece como tal. Aí se torna o grande fosso entre o desejável e a realidade urbana. (MARTINS, 2002, p. 17, grifo nosso).

Portanto, a investigação sobre o descolamento que persiste entre a realidade e os dados passa pela necessidade de compreender o que define as ocupações informais e o que tem sido considerado como ilegalidade pelos institutos oficiais que trabalham estes dados.

### 3.1 A caracterização das ocupações informais

As ocupações irregulares para fins de moradia urbana, pela população de baixa renda, podem ter sido formadas espontaneamente ou por iniciativa de particulares (ou até pelo poder público), mediada ou não por alguma atividade comercial da terra, mas sem que se fizesse presente o estabelecimento de uma relação jurídica de titularidade formal. Nos meios técnico e jurídico, não há a definição de um único termo para a denominação do fenômeno. Comumente são utilizadas expressões, também adotadas por este livro, tais como: ocupações ou assentamentos informais, irregulares ou ilegais e, ainda, estruturas informais de ocupação ou assentamentos autoconstruídos. Além das acepções que se popularizaram nas diferentes regiões do país, como favela, mocambo, cortiço, posse, dentre tantas outras expressões (CHAER, 2007).

A ocupação informal do solo urbano pode ser definida por diferentes enfoques, mas que, de modo geral, contrariam um ou todos os seguintes aspectos: (i) normas que incidem sobre o espaço urbano relativas ao uso, à ocupação, ao parcelamento urbano, ao código de edificações, ao zoneamento inerente ao planejamento urbano

ou ambiental; e (ii) regras que regem o mercado formal de terras e que ferem o direito de propriedade da terra. Assim, do conjunto de aspectos capazes de definir a ilegalidade, resultam duas ordens de características importantes que colaboram em identificar as áreas irregulares: (i) quanto aos elementos físicos das ocupações; e (ii) quanto à insegurança da posse.

São bastante variadas as configurações espaciais, tanto em função das características do sítio físico ou de densidades quanto da forma em que se originou a ocupação, que pode ter sido espontânea, resultando em espaços mais desordenados ou mais precários; ou ter sido implementada por meio de loteamentos irregulares ou clandestinos,<sup>4</sup> neste caso, apresentando algum ordenamento espacial.

Mesmo compondo um conjunto variado de tipologias, as áreas de baixa renda se destacam, principalmente, pelos contrastes com a cidade formal. Envolvem os elementos físicos da ocupação, que vão desde a configuração do sistema viário e das circulações em geral, a distribuição das unidades habitacionais, que pode se dar de forma individual ou coletiva, o estado das habitações e demais edificações; até a presença ou não de áreas livres, de convívio, de equipamentos públicos, as características de densidades e a existência ou não de infraestrutura e de serviços urbanos.

Os elementos de configuração são mais facilmente distinguíveis (também pelos procedimentos dos levantamentos dos institutos de pesquisas oficiais) do que os relativos a insegurança da posse, este último de mais difícil detecção e comprovação (ÁVILA; FERREIRA, 2016).

### *3.2 As definições de informalidade contidas no conceito de déficit habitacional*

Atualmente, as pesquisas oficiais se voltam para o problema habitacional, como já mencionado no item anterior, levando em consideração dois grandes aspectos: a

---

<sup>4</sup> Conforme a Lei n.º 6.766/1979, loteamento irregular é aquele que teve sua matrícula no órgão competente, mas o processo de aprovação não foi finalizado, diferente do loteamento clandestino que foi implantado sem cumprir nenhuma etapa do processo da aprovação.

questão da necessidade de construção de novas unidades (necessidade de reposição do estoque), que de forma limitada é o que se entende como política habitacional; e a questão da precariedade da moradia, quando são necessárias intervenções de diferentes naturezas (reformas físicas na unidade; implantação de redes de infraestrutura e serviços; regularização urbanística, de titularidade da propriedade, ambiental; dentre outras), que recai no entendimento corrente de regularização fundiária que será detalhado adiante.

O estudo estatístico, em matéria de habitação, mais significativo em âmbito nacional, é o da Fundação João Pinheiro (FJP), encomendado e adotado oficialmente pelo Governo Federal, que desenvolveu uma metodologia própria, além de trabalhar sobre dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (Pnad) e com os censos demográficos do IBGE. Essa metodologia foi criada em 1995, primeiramente aplicada sobre os dados do Censo de 1991, e, desde então, os resultados são apresentados anualmente.

A fundação estabeleceu, dentro de sua metodologia, a separação do déficit em dois conceitos principais: o déficit habitacional (ou, como definido por alguns autores, quantitativo) e a inadequação de moradias (ou déficit qualitativo), cada um delimitado por conjunto de características das habitações, denominadas de *componentes*.

Como *déficit habitacional*, entende-se a necessidade mais imediata de construção de novas moradias (áreas urbanas e rurais). Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física (necessidades de reposição do estoque); coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar); dos moradores de baixa renda com dificuldade de pagar aluguel e dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade; e moradia em imóveis e locais com fins não residenciais (necessidades de incremento do estoque).

Os resultados mais atuais<sup>5</sup> da FJP trazem como déficit habitacional o número de 6,94 milhões de moradias (12% dos domicílios do país). A grande maioria está nas áreas urbanas, correspondendo a 84% ou 5,88 milhões. E mais de 70% dos casos são referentes aos componentes coabitação familiar e ônus excessivo de aluguel. A apresentação dos resultados permite ainda a leitura da distribuição do déficit habitacional por classes de renda familiar,<sup>6</sup> sendo a faixa de rendimento de até três salários mínimos (incluindo a faixa sem rendimento) a que responde por aproximadamente 65% do valor total.

Já o conceito de *inadequação de moradias* reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações, e, sim, às suas especificidades internas (apenas áreas urbanas). Atualmente, são considerados inadequados os domicílios que não oferecem condições satisfatórias de habitabilidade: com carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores (em domicílios próprios), sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Anteriormente, esse conceito esteve relacionado com a situação de ilegalidade da ocupação. Ocorre que, nesses resultados atuais, a FJP excluiu o componente que remetia especificamente aos problemas de ordem fundiária, e atribui este fato à modificação nos levantamentos do referido quesito pelo próprio IBGE. Permaneceram os critérios que apontam a falta de infraestrutura urbana – água, luz, esgoto e coleta de lixo –, que podem indicar apenas o problema da irregularidade urbanística (parcial), conforme a legislação de parcelamento urbano (Lei n.º 6.766/1979). Entretanto, nos levantamentos recentes, em função dos critérios que permaneceram, esse conceito de inadequação da moradia está mais claramente atrelado à caracterização da unidade habitacional propriamente dita, ou à inadequação construtiva.

---

<sup>5</sup> Os resultados da fundação apresentados constam das publicações de novembro de 2013 – Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010; e Nota Técnica 1, de junho de 2014. O trabalho foi baseado na Pnad dos anos de 2007 a 2012, com os pesos de expansão da amostra reponderados pela projeção populacional que considerou os resultados do Censo Demográfico 2010.

<sup>6</sup> Sem rendimento, rendimento de até três salários mínimos, rendimento acima de três até cinco salários mínimos, rendimento acima de cinco até 10 salários mínimos e rendimento acima de 10 salários mínimos.

O Quadro 1 a seguir mostra os critérios definidores dos dois conceitos, déficit habitacional e inadequação de moradias, utilizados nos diferentes anos de publicação das pesquisas da FJP, para efeito comparativo, no qual é possível observar a exclusão da variável referente à questão fundiária.

**Quadro 1:** Comparação dos conceitos de déficit habitacional e inadequação de moradia ao longo do tempo conforme a FJP (continua)

DÉFICIT HABITACIONAL		
1991	2000	2010
Renda média domiciliar	Renda média familiar	-
Reposição do estoque Domicílios rústicos	Reposição do estoque Domicílios rústicos Depreciação	Domicílios precários Rústicos (material) Improvissados (local)
Incremento do estoque Domicílios improvisados Coabitação familiar Famílias conviventes secundárias Cômodos alugados e cedidos	Incremento do estoque Domicílios improvisados Coabitação familiar Famílias conviventes secundárias Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) Ônus excessivo com aluguel	Coabitação familiar
INADEQUAÇÃO DE MORADIAS		
1991	2000	2010
Renda média domiciliar	Renda média familiar	-
Densidade excessiva de moradores por dormitório	Densidade excessiva de moradores por dormitório	-
Ônus excessivo com aluguel	-	-

**Quadro 1:** Comparação dos conceitos de déficit habitacional e inadequação de moradia ao longo do tempo conforme a FJP (conclusão)

INADEQUAÇÃO DE MORADIAS		
1991	2000	2010
Inadequação da infraestrutura Carência de infraestrutura Infraestrutura inadequada Qualidade da infraestrutura física	Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)	Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)
	Inadequação fundiária urbana	-
	Inadequação em função da depreciação	-
	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna	Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna Adensamento excessivo em unidade própria

Fonte: Elaboração das autoras, com base em dados da FJP.

Nos resultados anteriores, publicados no ano de 2000, o critério inadequação fundiária se referia aos casos em que, pelo menos, um dos moradores não possuía, total ou parcialmente, o terreno ou a fração ideal de terreno em que a moradia se localizava. Não fica esclarecido pelo documento se a categoria abrangia somente a irregularidade da posse ou os demais casos de irregularidade fundiária, como loteamentos clandestinos em locais de uso do solo não previsto, loteamentos com irregularidades no parcelamento de lotes (tamanhos mínimos, vias, áreas livres) e irregularidades de edificações. Como inadequação fundiária existia, no ano de

2000, o número de 2.173.068 moradias. Enquanto a falta de infraestrutura urbana era, também nesse ano, a categoria com a maior quantidade de domicílios não atendidos por redes, de aproximadamente 10 milhões de unidades.

Com base no censo mais atual (2010), os dados disponíveis são os seguintes: no Brasil, 13 milhões de unidades carecem de pelo menos um item de infraestrutura básica (água, energia, esgoto, coleta de lixo); a ausência de banheiro exclusivo abrange pouco mais de 1 milhão de domicílios; e o componente adensamento excessivo afeta 1,5 milhão de moradias.

Os critérios adotados para a inadequação de moradias resultam em dados que não podem ser somados, sob risco de múltipla contagem (a mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios). Segundo a metodologia da FJP, eles são apresentados de forma segmentada para possibilitar a elaboração de políticas públicas específicas e propiciar informações particulares que permitam ao poder público estabelecer diferentes prioridades para cada tipo de inadequação.

O que se observa é que o problema da ilegalidade da moradia de interesse social não está diretamente vinculado ao que vem sendo considerado como déficit habitacional, mesmo este sendo tratado a partir do entendimento quantitativo e qualitativo. O déficit qualitativo está apoiado atualmente sobre as condições da unidade habitacional propriamente dita: as deficiências construtivas, de habitabilidade e de infraestrutura urbana. Ou seja, o déficit habitacional está vinculado à questão da moradia, enquanto unidade a ser reposta ou qualificada em termos de melhorias construtivas, e não à sua adequação ao meio urbano (no máximo infraestrutura) ou à integração do tema habitacional à cidade. Além disso, o conceito de inadequação de moradias, que, a princípio, guardava relação com a questão da irregularidade fundiária, deixa de assim o ser e passa a contabilizar isoladamente os itens que acusam a precariedade da unidade construída, de maneira desarticulada à regularização fundiária.

### 3.3 Tratamento dos assentamentos informais pelas pesquisas sobre habitação em âmbito federal

Os assentamentos informais são tratados pelo IBGE sob a definição de “aglomerados subnormais”, definidos conforme o seguinte:

Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Mediante os seguintes critérios:

a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos);

b) Possuírem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais.

Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2011).

Em relação à denominação dada, o termo “aglomerados subnormais”, desde o início da década de 1990, recebe muitas críticas em razão de seu baixo reconhecimento por parte da população geral, além de ter sido muito pouco adotado por parte das administrações municipais.

O grande desafio para a mensuração do problema em âmbito federal e, consequentemente, para o planejamento das ações e construção de programas consiste na necessária padronização conceitual, nos critérios definidores e na utilização de uma terminologia de alcance nacional, com o objetivo de permitir o reconhecimento

e a identificação das áreas irregulares, em todas as realidades existentes no país (FERREIRA *et al.*, 2007; COSTA; NASCIMENTO, 2005).

Costa e Nascimento (2005), em pesquisa voltada para a esfera municipal e os levantamentos locais sobre a irregularidade das ocupações, observaram o seguinte: de um conjunto de 16 prefeituras de capitais, apenas uma cidade adotou o termo definido pelo IBGE. Os nomes variam da seguinte forma: (i) favelas – utilizado em quatro prefeituras; (ii) zonas de especial interesse social (ZEIS) – em três; (iii) invasões – em duas; (iv) assentamentos subnormais – em uma; (v) aglomerados subnormais – em uma; (vi) bolsões de pobreza/áreas de interesse social – em uma; e (vii) áreas de sub-habitação – em uma. E, ainda, três das prefeituras pesquisadas não fizeram menção ao nome utilizado, até aquele momento.<sup>7</sup>

A pesquisa ainda nota que nomes como zonas de especial interesse social<sup>8</sup> aproximam o problema da informalidade dos instrumentos de gestão ao sinalizarem a possibilidade de solução para o problema, demonstrando outra perspectiva de planejamento urbano.

O termo “favela” foi utilizado para designar as áreas informais pela primeira vez, no Rio de Janeiro, mas foi amplamente disseminado pelos meios de comunicação e bibliografia especializada, tendo se estendido às demais localidades do país. O termo carrega consigo os estereótipos firmados ao longo do tempo como a tipologia de ocupação em morro, o adensamento excessivo, a presença do tráfico de drogas, marginalidade e a extrema violência.

A questão da denominação merece relevo porque está vinculada ao reconhecimento e caracterização das áreas irregulares. Como visto, o problema envolve

---

<sup>7</sup> Brasília é uma das cidades que não tinham a definição do nome. Após o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009, nomeou as favelas como área de regularização de interesse social (Aris).

<sup>8</sup> ZEIS é um instrumento estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Adotado pela municipalidade, deve fazer constar, em planos diretores, os polígonos dessas áreas, que, posteriormente, serão objetos de regularização fundiária. Isto nos casos em que o objetivo é delimitar a área informal a ser objeto de regularização. Cabe lembrar que existem os casos de ZEIS “vazias” designadas a áreas habitacionais de baixa renda.

uma diversidade de tipologias de ocupações, marcadas por intensa heterogeneidade interna. Há que se considerar que a especificação do tipo de irregularidade faz requerer um tipo de intervenção específica.

Em relação aos critérios definidos pelo IBGE, no caso da definição do conjunto de, no mínimo, 51 habitações, vários trabalhos apontam que, em muitas cidades, é significativa a quantidade de áreas irregulares com número menor que 51 domicílios (CARDOSO, 1998; TASCHNER, 2001). O número mínimo é defendido dentro da metodologia do IBGE em razão de otimizar a operacionalização da pesquisa e a coleta do censo.

O critério de computar apenas aglomerados com 50 unidades e mais explica, parcialmente, a subestimativa da população favelada pelos Censos. Em 1987, em São Paulo, 21,93% da população favelada morava em assentamentos de menos de 51 unidades domiciliares. A pesquisa de 93 mostra que as favelas pequenas, de 2 a 50 domicílios, agrupavam 21,2% das casas. As grandes favelas, com mais de 1.000 unidades habitacionais, serviam de local para apenas 12,9% dos domicílios favelados. A moda estatística em relação ao tamanho das favelas em São Paulo era representada por assentamentos entre 51 e 400 casas, 51,1% das casas faveladas. (TASCHNER, 2001).

Esse aspecto explica, em parte, as diferenças entre as definições do IBGE e das prefeituras, que resultam em números muitas vezes conflitantes, numa tendência a subestimação dos resultados por parte da pesquisa nacional. Alguns autores apontam, além do sub-registro dos núcleos pequenos, também a desatualização dos polígonos de áreas precárias em cidades com crescimento urbano e demográfico intenso (FERREIRA *et al.*, 2007).

Em relação aos demais critérios, segundo Costa e Nascimento (2005), na mesma pesquisa acima mencionada, da amostra de 16 municípios, 15 consideraram como critério a falta da posse legal da terra. Também, em número bastante representativo, 13 prefeituras possuem critérios referentes à falta de infraestrutura básica e urbanística. Ou seja, para os demais critérios definidores, existe maior aproximação entre as abordagens utilizadas pelo IBGE e as realidades locais.

A estrutura do conceito adotado para os “aglomerados subnormais”, portanto, aponta, em maioria, para alguns dos aspectos físicos que definem a irregularidade e, em alguma medida, para o tema da posse ou da titularidade.

Porém, outro problema apontado por alguns estudos é que os resultados dos “aglomerados subnormais” ainda pendem para a generalização e não permitem uma leitura mais específica das diferentes tipologias de ocupação ilegal, especialmente no quesito jurídico. As diferentes tipologias favelas, parcelamentos irregulares ou clandestinos, são computadas como aglomerados subnormais, como prevê o critério do IBGE especificado ao final do letra “b” da definição citada no primeiro parágrafo deste subitem, mas algumas imprecisões são observadas por Ávila e Ferreira (2016), como: (a) a ausência de algumas categorias de irregularidade (conjuntos habitacionais implementados pelo poder público, que apresentam problemas na base fundiária e impede a titulação); e (b) a não qualificação ou a não comprovação, de modo objetivo, da formalidade da propriedade ou da posse dos domicílios nos seus levantamentos. Por exemplo, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, ou Perfil dos Municípios (Munic), a municipalidade é que autodeclara a ocorrência de assentamentos informais.

Não está estabelecido, dentre os critérios para a definição dos aglomerados subnormais, o tema das áreas de proteção ambiental ou de risco. Mas o Censo 2010 permitiu, pela primeira vez, a leitura territorial das particularidades do sítio, incluindo as áreas de fragilidades ambientais. Durante muito tempo, os dados referentes à escassez de infraestrutura eram os principais indícios do comprometimento ambiental, sem que houvesse, de fato, levantamentos sobre a ocupação irregular em áreas de fragilidades ambientais (que, normalmente, ficam a cargo de instituições ambientais ou, quando envolve o risco à população, como a Defesa Civil, em geral, na esfera da municipalidade). Características de topografia (encosta, colina suave, plano), faixas de proteção e de domínio (rodovias, ferrovias, gasodutos, alta tensão) e áreas comprometidas ou protegidas (aterros sanitários, margens de cursos d’água, construções sobre cursos d’água, praias, manguezal, unidade de conservação) formam o conjunto que possibilita a leitura do problema de forma mais aproximada à temática ambiental.

Em que pese todas essas críticas, o levantamento dos aglomerados subnormais é a única informação coletada nacionalmente de forma padronizada, o que a torna praticamente a única fonte de baixo custo e grande abrangência territorial para mensuração das áreas irregulares quando se necessita de dados para formulação de políticas públicas sobre o tema.

Em suma, pode-se apontar que:

1. A mesma separação observada no âmbito da atuação do poder público sobre a política habitacional e a regularização fundiária se observa na definição do problema da moradia urbana, que se distingue entre os déficits habitacional quantitativo e qualitativo e a delimitação dos chamados "aglomerados subnormais". Os déficits estão ligados à precariedade da habitação voltada à unidade (qualidade construtiva e interligações); enquanto a definição dos aglomerados subnormais estabelece a condição da ilegalidade da ocupação sob a ótica das relações com o espaço urbano (ilegalidade urbanística) e da posse do terreno (jurídica). Então, há o distanciamento entre os dois entendimentos mesmo quando se trata de inadequação da moradia, que não compreende mais o problema da ilegalidade da ocupação de forma integral. Como se observa no Quadro 2 a seguir.

**Quadro 2:** Comparação dos conceitos atribuídos à ocupação ilegal e déficit habitacional, segundo o IBGE e a FJP (continua)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	IBGE
<b>DÉFICIT HABITACIONAL</b>	
Necessidade mais imediata de construção de novas moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física (necessidades de reposição do estoque).	
<b>2010</b>	
Domicílios precários (improvisados e rústicos)	
Domicílios precários (improvisados e rústicos) Coabitação familiar	
Ônus excessivo aluguel	
Adensamento excessivo aluguel	
<b>INADEQUAÇÃO HABITACIONAL</b>	<b>AGLOMERADOS SUBNORMAIS</b>
Problemas referentes à qualidade de vida dos moradores: não está relacionada ao dimensionamento do estoque de habitações, e, sim, às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios.	Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa.

**Quadro 2:** Comparação dos conceitos atribuídos à ocupação ilegal e déficit habitacional, segundo o IBGE e a FJP (conclusão)

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	IBGE
<b>INADEQUAÇÃO HABITACIONAL</b>	<b>AGLOMERADOS SUBNORMAIS</b>
-	Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.
Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo)	Possuem pelo menos uma das seguintes características: urbanização fora dos padrões vigentes – refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou precariedade de serviços públicos essenciais.
-	Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há 10 anos ou menos).
Inexistência de unidade sanitária domiciliar interna	-
Adensamento excessivo em unidade própria	-

Fonte: Elaboração das autoras, com base nos dados da FJP e IBGE.

2. Os principais problemas relativos à definição dos aglomerados subnormais dizem respeito às limitações de coleta das informações em campo e à identificação de realidades diversas, nas diferentes localidades do país, principalmente pelo critério das 51 unidades no mínimo para enquadrar a ocupação no entendimento de aglomerado. Há quase consenso em se afirmar o subdimensionamento do problema e o retrato parcial expresso pelos números que acusam a ilegalidade urbana de baixa renda, sobretudo quando estes dados são confrontados com os números com que os municípios trabalham. E estes, por sua vez, tendem a trabalhar com estimativas superdimensionadas, muitas vezes, para a justificar maior acesso a recursos federais. Nesses casos, também distorcendo, a seu modo, os dados sobre as áreas informais.
3. A flagrante imprecisão da delimitação do problema, ou do que vem sendo considerado como irregularidade da moradia urbana de baixa renda, mascara boa parte da realidade e, portanto, compromete:
  - a) A identificação dos vários aspectos e nuances que compõem a irregularidade, uma vez que são observadas lacunas entre o que se considera irregularidade da moradia urbana de baixa renda na dimensão conceitual; o que de fato se levanta em campo e como se constituem os dados oficiais. A diversidade de aspectos que caracterizam tais ocupações, seja do meio físico construído ou natural, seja em relação às diferentes implicações jurídicas ou legais ou, ainda, com as dinâmicas sociais e econômicas, não tem sido considerada com a abrangência necessária, ou de forma equilibrada, dentro do processo da detecção e mensuração da irregularidade;
  - b) A compreensão do fenômeno e a atuação do poder público, o que se reflete nas dificuldades de definição mais assertiva das políticas e dos programas públicos

e seus elementos de composição, tais como o estabelecimento de metas e objetivos, que deveriam ser dimensionados por dados mais fiéis à realidade;

- c) A concepção dos programas e o porte dos investimentos públicos alocados frente aos reais impactos esperados e ao enfrentamento da irregularidade.

Por fim, é possível destacar que não estão claras na definição ou nos dados que oficialmente levantam o problema da informalidade das moradias urbanas as variadas características e conformações que essas ocupações assumem em seus processos de formação, o que dificulta sobremaneira a sua identificação nas diferentes localidades brasileiras. Tampouco essas definições expressam aquilo que esteve consolidado na construção conceitual da regularização fundiária que amparou a instrumentalização promovida pelo Estatuto da Cidade e que vigorou até recentemente com a Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, compreendida, em sua visão mais abrangente, como o processo pluridimensional capaz de reverter a condição da irregularidade.

# 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**