

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

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

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
E-mail: 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

Apresentação13

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 informal29

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 visão67

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 federais96

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 projeto130
5. Proposta de ordenamento urbanístico: o Projeto133
6. Os produtos técnicos resultantes de cada etapa do Projeto134
7. Considerações finais139

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 finais162

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 2

Visões sobre a regularização fundiária

Maria do Carmo L. Bezerra

Tatiana M. S. Chaer

Karoline Blanco

A regularização fundiária já existia como dispositivo legal, mesmo antes de sua inserção como um dos principais instrumentos do Estatuto da Cidade em 2001. Entretanto, sua aplicação, ou o seu entendimento, era muito mais voltado à questão jurídica da ocupação e ao direito de propriedade, atrelado à noção da legalização da titularidade, no sentido de transferir ao ocupante o título de proprietário do imóvel.

Isso se atribui ao fato de que a regulamentação da matéria urbana era afeta ao ramo do Direito Civil, restrita às relações de compra e venda ou de loteador e comprador. Somente mais tarde, evolui o Direito Urbanístico, com normas de uso do solo e padrões técnicos para implantação de parcelamentos. No início na década de 1930, de forma tímida, e em 1979, com o vigor de definições urbanísticas, regras contratuais e previsão de penalidades, é editada a Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que vigora até hoje, com algumas modificações introduzidas em 1999 e em 2001. Assim, por muito tempo, a situação irregular da propriedade urbana ligava-se apenas à titularidade e a sua regularização; por consequência, limitava-se à dimensão jurídica da titulação.

As primeiras ações significativas no sentido de amparar os assentamentos informais e de reconhecer o direito de sua manutenção, legalizando em seus múltiplos

aspectos e integrando-os à cidade formal, vieram a ocorrer no ambiente de discussões sobre o tema que se criou no período do processo Constituinte, nos anos de 1980. Diferentes municípios, tais como Belo Horizonte e Recife, formularam programas pioneiros de regularização de assentamentos informais nessa época e criaram instrumentos como o zoneamento de urbanização especial (Programa Municipal de Regularização de Favelas – Profavela e Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – Prezeis) a serem aplicados às áreas ilegais, flexibilizando as normas urbanísticas para que fosse possível a legalização do parcelamento. Essas iniciativas serviram como modelo para a lei federal que viria anos mais tarde, em 2001, o Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001).

Essas ações pioneiras foram imprescindíveis para a construção do novo significado da regularização fundiária abrangente. A avaliação das iniciativas precursoras indica que as chamadas "ações de urbanização de favelas", que enfatizaram somente as melhorias de infraestrutura, de habitação e de espaços comunitários em detrimento da questão fundiária, demonstram que a ausência do registro do parcelamento urbano e da titulação dos moradores fragiliza a fixação da comunidade e os investimentos nas moradias, devido à falta de acesso às agências de financiamento. Por outro lado, a titulação de forma isolada não integra o assentamento informal à cidade e o mantém como gueto. Assim, as experiências firmadas essencialmente sobre a regularização jurídica ou a consolidação da propriedade, apesar de promoverem a segurança da posse, ignoram os graves problemas decorrentes dos assentamentos informais relativos a precariedade das condições de vida e da degradação do meio ambiente.

Esses “modelos” precursores de intervenção identificados por Alfonsin (1997),¹ além de terem significado importante passo no enfrentamento da irregularidade, contribuíram para a construção conceitual que permeou a visão de regularização fundiária integrada, assumida no marco instrumental-legal até período recente com a edição da Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, que, mesmo com

¹ Alfonsin (1997) apresenta levantamento sobre ações de regularização de assentamentos informais, feito em seis municípios, e as diferentes ênfases sobre os diversos aspectos formadores do processo.

pouco tempo de validação para uma avaliação mais aprofundada, seu teor aponta na direção do privilégio da titulação. O item a seguir apresenta as diferentes abordagens da regularização fundiária, assim como os instrumentos legais, técnicos e experiências que as embasaram.

1. Marco conceitual e legal da regularização fundiária brasileira

A visão integrada está constituída sobre a necessidade de inserir as diferentes dimensões nos processos de regularização fundiária, sob pena de não resolver o problema ou, até mesmo, contribuir para seu agravamento.

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Várias ações sequenciadas criaram condições para a ampliação do conceito de regularização fundiária urbana: as iniciativas pioneiras já referidas; os princípios constitucionais de 1988, como o direito à moradia e a função social da cidade; a incorporação das organizações comunitárias nos processos decisórios de urbanização dos assentamentos; e a criação de programas governamentais com apoio de recursos financeiros de organismos internacionais.

Arrematando tudo isso, a edição do Estatuto da Cidade, em 2001, significou para a cidade informal e, conseqüentemente, para a regularização fundiária, a consolidação de seu conceito abrangente (visão integrada) com o objetivo geral de reverter a situação da informalidade e integrar as estruturas irregulares de ocupação à cidade legal.²

² O conceito de Alfonsin (1997), transcrito na nota 10, foi adotado pelo *Guia de Implementação pelos Municípios e Cidadãos do Estatuto da Cidade*, Governo Federal.

Em síntese, são destaques desse período para consolidação do conceito:

- a) A compreensão de que as ocupações irregulares de baixa renda são decorrentes do modelo de crescimento urbano desordenado com coparticipação do Estado;
- b) A moradia informal pode se constituir em meio legítimo de acesso à moradia desde que enquadradas em alguns pré-requisitos, como ordenamento urbanístico próprio, integração à cidade por meio de dotação de infraestrutura, equipamentos e serviços e participação da população envolvida;
- c) A criação de instrumento de amparo à regularização fundiária, como é o caso das zonas de especial interesse social (ZEIS) e a flexibilização de normas urbanísticas; concessão de direito real de uso (CDRU); usucapião coletivo e individual; concessão de uso especial de moradia (CUEM); esses três últimos de regularização jurídica e de títulos, todos previstos no Estatuto da Cidade (CHAER, 2007).

Cabe comentar sobre alguns desempenhos dos primeiros programas federais de regularização fundiária de apoio aos municípios, que foram importantes para reforçar a visão abrangente e multidisciplinar. Destacam-se três aspectos essenciais abordados pelos métodos de trabalho: (i) participação da comunidade e intenso trabalho social nas diversas fases de projeto e obras; (ii) redução da remoções e retirada da população, especialmente das áreas de risco social e ambiental; e (iii) projeto urbanístico respeitando o tecido urbano existente com dotação de infraestrutura e integração da área à cidade regular (BEZERRA, 2011).

Metodologias aplicadas em programas como o Habitar Brasil-BID³ e PAT-Prosanear⁴ moldaram a forma de abordagem nas áreas de ocupação irregular

³ Financiamento do Governo Federal junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no período de 1996-2003. A execução era dos governos locais com convênio de supervisão do Governo Federal.

⁴ Sigla do Projeto de Assistência Técnica ao Programa de Saneamento para Populações em Áreas de Baixa Renda - financiamento do Governo Federal junto ao Banco Mundial (BIRD), no período de 2000-2007. A execução era dos governos locais com convênio de supervisão do Governo Federal.

nas cidades brasileiras como consequência dos conceitos definidos na legislação. Essa abordagem vem sendo aprimorada à medida que novas intervenções são realizadas, mas pode ser descrita em três blocos de trabalhos: (i) Plano de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI), que visa conhecer o perfil socioeconômico da população, os condicionantes físico-ambientais da área, as instituições envolvidas com a área e a comunidade (para definir o projeto urbanístico, o número de remoções, a alocação da população dentro da área do projeto e as opções de tecnologia de infraestrutura); (ii) Projeto de Trabalho Social (PTS), que visa garantir a transparência das ações e a gestão participativa da comunidade envolvida no projeto. O PTS se desenvolve desde o início da elaboração do PDLI e vai até a fase de implantação das obras; e (iii) Projeto de Saneamento Integrado (PSI), que visa a elaboração de projetos executivos de infraestrutura urbana em conformidade com o PDLI e o PTS (BEZERRA, 2011).

As experiências iniciais de regularização fundiária, antes e depois do Estatuto da Cidade, embora guardem entre si significativas diferenças entre os enfoques e o perfil de atuação, foram fundamentais em oferecer um arcabouço prático, que inclusive ainda *pode* e *deve* ser tomado para análises diversas do ponto de vista dos erros e acertos. Esses programas pioneiros contribuíram para fortalecer a visão da regularização como processo abrangente.

Na sequência da construção do marco legal sobre o tema, outros instrumentos legais foram aprovados nos anos seguintes com objetivo de dar amparo aos processos operacionais em suas diferentes vertentes. O exemplo mais significativo constitui a Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009 (Lei de Regularização Fundiária), modificada pela Lei Federal n.º 12.424, de 16 de junho de 2011, que dispõe sobre o Programa Federal Minha Casa, Minha Vida – instituído principalmente com a finalidade de criar incentivos à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais, mas que também representou, até o final do ano de 2016, o principal marco legal da regularização fundiária.

De maneira alinhada ao Estatuto da Cidade e à visão integrada, o diploma legal definiu a regularização fundiária da seguinte forma:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009b).

O conceito apresentado após 10 anos de edição do Estatuto mantém e reforça o teor abrangente da regularização que foi se construindo no entendimento acadêmico e técnico com algum respaldo na prática. Torna mais explícita, também, a necessidade de considerar as medidas ambientais no processo de regularização, reconhecendo que os assentamentos informais são, na maioria das vezes, áreas de fragilidade ambiental.

Como já mencionado antes, a referida lei foi revogada pela Lei n.º 13.465/2017, fato que pode ser considerado como uma ruptura na forma de condução da regularização fundiária até então, abrindo-a para a perspectiva exclusiva da segurança da propriedade e da titulação. Dessa maneira, é possível identificar na trajetória da abordagem da regularização fundiária brasileira duas visões predominantes sobre o processo: a visão abrangente ou pluridimensional e a visão da titulação ou da posse.

2. A visão pluridimensional da regularização

A visão abrangente da regularização em termos de marco regulatório e conceitual fica bastante clara no período iniciado pelo Estatuto da Cidade (2001) até 2016, enquanto vigorou a Lei n.º 11.977/2009.

Os dispositivos desse diploma legal deixam bastante clara a abordagem pluridimensional da regularização, senão vejamos. A lei introduziu diretrizes e o conteúdo básico do projeto de regularização fundiária, dentre outros dispositivos inovadores com a vocação para enfrentar os potenciais entraves dos processos, tais como: (i) a possibilidade de que a esfera municipal atue integradamente no licenciamento

ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária;⁵ (ii) a necessidade de elaboração de um projeto de regularização fundiária e seu conteúdo mínimo; e (iii) a possibilidade de regularização das ocupações em área de preservação permanente (APP) mediante estudo técnico que comprove a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

A definição do conteúdo mínimo de um projeto de regularização constituiu-se num ponto de clareamento para avanço no imbróglho técnico-burocrático que se iniciou com as tentativas de pôr em prática a regularização fundiária. O art. 51 da Lei n.º 11.977/2009 dispõe:

I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;

III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;

IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do art. 3.º da Lei n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979;

V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica. (BRASIL, 2009b).

É possível constatar, portanto, a reunião dos diferentes aspectos contemplados no conteúdo mínimo de um projeto de regularização. Juntamente dos demais dispositivos orientados à dimensão dominial, observa-se o aparato legal necessário para o desenvolvimento de projetos e para o alcance da regularização fundiária compreensiva.

Com a possibilidade da atuação de uma única esfera de poder, disposta pela lei, vislumbra-se maior agilidade, uma vez que confronta uma interpretação errônea da Lei n.º 6.766/1979 – sobre a anuência prévia do Estado para licenciamentos de

⁵ Desde que o município possua conselho e órgão ambiental capacitados.

parcelamentos do solo em regiões metropolitanas –, que era estendida a casos de regularização fundiária, acarretando maior morosidade aos processos. O mesmo princípio se reporta aos casos de licenciamento ambiental. A autonomia municipal, além de permitir a celeridade aos processos, tende a facilitar a interface entre as esferas urbana e ambiental que o tema da regularização integrada demanda.

Em relação à temática da regularização sobre áreas ambientalmente protegidas, incide uma ampla legislação ambiental, o que demanda a necessária interface com o desenvolvimento urbano, apesar dos avanços que começam a despontar.

Inicialmente, a Resolução n.º 369, de 28 de março de 2006, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), foi então considerada o grande avanço da legislação ambiental na medida em que abriu a possibilidade de intervenção, para a regularização fundiária de interesse social, em APPs,⁶ categoria de espaços protegidos prevista pelo Código Florestal (Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012). No entanto, o conflito entre o disposto na resolução e o estabelecido pelo Código Florestal foi um grande obstáculo para a sua aplicação. Considerando a hierarquia da legislação, o código, instituído como lei federal, não pode ser modificado por uma resolução. Outro fator que também contribuiu para esvaziar as chances de sua aplicabilidade foi a introdução da figura do Plano de Regularização Fundiária Sustentável obrigatória aos processos, que estabeleceu procedimentos de bastante complexidade e de difícil implementação.

Posteriormente, a questão foi abordada pela Lei n.º 11.977/2009, que habilita o município, por decisão motivada, à admissão da regularização fundiária em APP, desde que estudo técnico comprove que a intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

A lei ainda estabelece os princípios norteadores a serem observados nos processos de regularização fundiária de interesse social, tais como: prioridade para

⁶ Segundo o Código Florestal, APPs são florestas e demais formas de vegetação natural situadas nas margens de cursos d'água; lagos, lagoas, reservatórios de água naturais ou artificiais; nascentes e olhos d'água; topos de morros, montes, montanhas e serras; restingas de dunas e mangues; bordas de chapadas; e altitudes superiores a 1.800 metros.

permanência na área ocupada; ampliação do acesso à terra urbanizada; participação dos envolvidos em todas as etapas do processo; articulação com as políticas afins e com a iniciativa privada; concessão do título à mulher.

Dessa forma, o fio condutor da regularização fundiária, nessa visão consolidada pelo marco legal encabeçado pelo Estatuto da Cidade e pela Lei n.º11.977/2009, estrutura-se sobre a compreensão de que reverter a condição da irregularidade requer buscar soluções não somente capazes de regulamentar a posse da terra mas também de promover as melhorias no espaço físico e construído, a recuperação do meio ambiente natural e o amparo à população moradora. Portanto, consagra-se a visão multidisciplinar da regularização.

2.1 As dimensões da regularização

De maneira geral, cada uma das dimensões compreende um conjunto de ações, procedimentos e providências, pressupondo-se que sejam fundamentais para o alcance de determinados resultados capazes de suprir as necessidades básicas das áreas informais.

a) Dimensão Social

O trabalho social junto à comunidade é parte fundamental do processo de regularização fundiária, e seu objetivo precisa transcender as atividades de assistência para garantir o diálogo entre a comunidade e as ações necessárias do poder público. A dimensão social é, portanto, aquela que permeia as demais dimensões.

O aspecto social obteve bastante realce no panorama que precedeu as bases da política de regularização fundiária, dado que forças comunitárias acabaram por ocupar o lugar do poder público ausente nesses assentamentos. Esse reconhecimento se expressa com base em um princípio básico da regularização fundiária: a preferência para a manutenção da ocupação e de seus moradores, evitando-se as remoções e reassentamentos em outra localidade.

Vale destacar que, entre os pré-requisitos, encontram-se os fatores que impõem risco à população moradora (deslizamento, inundação, dentre outros) que constituem impeditivos à regularização fundiária. Quanto se impõe a necessidade de reassentamento, este precisa promover o amparo e a assistência aos moradores, no sentido de resguardar as relações de vizinhança, que, muitas vezes, estão relacionadas à segurança social, ao emprego e à escola.

Ainda com referência ao aspecto social, é mandatório a participação da comunidade em todas as etapas da regularização fundiária; desde o desenvolvimento do projeto, levantamentos físicos e socioeconômicos, até a implementação das obras, equipamentos, titulação. O projeto de regularização precisa ser pactuado com os moradores, e sua adesão ao processo tem enorme impacto positivo no sucesso das ações.

b) Dimensão Ambiental

Estimular o tratamento da questão ambiental vinculada aos temas urbano e habitacional, por si só, já pode ser considerado um grande avanço, muito embora, na prática, a complexa interface entre estes universos ainda necessite desenvolver mecanismos para um diálogo mais eficaz.

Os conflitos com as regras ambientais se configuram como os principais entraves do processo de regularização fundiária, principalmente nos casos de ocupações informais localizadas em áreas de fragilidade ambiental. Eles estabelecem o desafio de decidir sobre qual o direito ou o valor deve prevalecer: se o direito da população em permanecer com sua moradia na área ocupada de modo informal ou se o direito à proteção do meio ambiente de modo saudável e equilibrado.

Fernandes (2007) mostra que a regularização fundiária requer o equilíbrio das decisões e ações, baseadas em diagnósticos consistentes e nas condições específicas de cada caso, no sentido de garantir a compensação de um dos valores quando sobreposto pelo outro.

No caso de prevalecer a necessidade de remoção para a preservação do recurso natural, o direito à moradia precisa ser exercido em outra localidade, por meio dos processos de reassentamento devidamente assistidos. De forma análoga, a permanência da ocupação precisa ser compatível com a preservação dos recursos e do meio natural, no sentido de recuperar áreas degradadas, uso equilibrado do meio ambiente e promoção da educação ambiental da população moradora.

Nos dispositivos trazidos pela Lei n.º 11.977/2009, tanto a possibilidade de que a esfera municipal atue integradamente no licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária quanto a possibilidade de regularização fundiária sobre APP (mediante estudo técnico previsto no plano de regularização fundiária sustentável) possuem a vocação para aproximar as áreas ambiental e urbana, vencendo uma das maiores dificuldades da regularização.

c) Dimensão Urbanística

A possibilidade de tratar a urbanização dos assentamentos informais a partir de parâmetros urbanísticos adequados à ocupação consolidada como estabelece o instrumento da ZEIS⁷ deve obedecer alguns trâmites legais no plano municipal.

A ZEIS deve ser regulamentada em âmbito municipal pelo plano diretor ou lei própria, o que significa a necessidade de especificar quais zonas da cidade estão sujeitas a regularização e, portanto, sujeitas à aplicação de normas próprias. São zonas onde se permitirá padrões específicos de uso do solo: normas, índices e taxas ficam flexibilizados para a viabilidade de um projeto de loteamento urbanístico para determinada ocupação irregular sem, com isto, alterar as regras para o restante da cidade.

Se a regularização fundiária é processo multidisciplinar e abrangente, o projeto de regularização é o principal instrumento técnico capaz de integrar os aspectos urbanísticos,

⁷ Instrumento do Estatuto da Cidade, ZEIS são zonas urbanas específicas que podem conter áreas públicas ou particulares, ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia.

sociais, ambientais e dominiais a partir de parâmetros não convencionais, considerando as características morfológicas e culturais da ocupação, além das particularidades e condicionantes do meio ambiente natural de cada área (BUENO; FREITAS, 2010).

Além do desafio metodológico de desenvolvimento dos projetos de urbanismo de regularização sob diretrizes não convencionais, outra dificuldade que precisa ser vencida cabe ao corpo técnico dos departamentos governamentais responsável por seu licenciamento urbanístico e ambiental. Os projetos precisam ser avaliados sob a perspectiva das ZEIS (flexibilização das normas) e da situação real da ocupação, na maior parte dos casos, incompatíveis com a aplicação das exigências urbanísticas e de parcelamento do solo usuais.

d) Dimensão Jurídica

O registro do parcelamento do assentamento objeto da regularização e o registro da titulação de propriedade em favor de cada morador, também, constituem-se numa seara conflituosa. Essa etapa significa, para muitos casos, a paralisação dos processos, pois esbarram nos entraves legais e nas discussões que envolvem o direito de propriedade, ainda latente nas bases do ordenamento jurídico brasileiro.

A regularização fundiária está diretamente relacionada com o princípio da relativização do direito da propriedade privada, ou seja, com a função social da propriedade, prevista na Constituição Federal de 1988 e nos instrumentos que compõem a base da política urbana atual. Isso significa o potencial em romper com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária predominante em grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais. Outras questões associadas à titulação devem ser destacadas, tais como a definição do nome de quem deve ser atribuída a propriedade da moradia e a comprovação de documentação necessária aos trâmites legais, dentre outras, que demonstram o papel relevante do trabalho social que permeia todas as dimensões, como destacado anteriormente.

3. A visão jurídica ou o enfoque na titulação

O contraponto da visão integradora da regularização ocorre a partir do enfoque exclusivo da dimensão jurídica, que obteve destaque nos últimos anos em experiências na América Latina (mais especificamente no Peru) e que prevalece atualmente como componente principal no novo marco regulatório da regularização brasileira, conforme será melhor apresentado adiante. A visão da segurança da posse ou da titulação defende a manutenção da ocupação e a distribuição da propriedade da terra aos moradores no sentido de garantir a permanência e o acesso a crédito e financiamentos e de incentivar investimentos e melhorias por parte dos moradores sem necessariamente existir um papel articulador do governo em todo o processo.

O protagonismo jurídico da regularização, assim como a contraposição ao enfoque multidisciplinar e integrador também podem ser observados no contexto internacional. Há uma distinção fundamental entre as ênfases dadas ao tema por dois organismos multilaterais de fomento e apoio técnico aos países, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e o Banco Mundial. Enquanto o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) estimula em suas discussões o reconhecimento do direito social de moradia, agregando a este vários serviços urbanos, o Banco Mundial tende a priorizar o direito individual da propriedade e destacar o valor social na ampliação do número de proprietários urbanos, tanto no combate à pobreza como na melhoria econômica dos países.

No ano de 1999, o Programa Habitat da ONU lançou a Campanha Global pela Segurança da Posse, que apresenta a necessidade de enfrentamento da ilegalidade urbana de forma a promover a integração socioespacial dos grupos que se instalam em assentamentos informais. De acordo com o tema da campanha, a segurança da posse significa, além de garantir proteção jurídica contra despejos e remoções, contribuir para a formação de comunidades social e economicamente sustentáveis. Como benefícios, destaca a melhoria do acesso a serviços básicos; as condições

sociopolíticas de cidadania urbana; os incentivos para investimentos e acessos a créditos financeiros; e o empoderamento das mulheres.

No caso do Banco Mundial, existe a defesa explícita do direito individual de propriedade e da necessidade de homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais, de forma a remover obstáculos que dificultam a circulação do capital imobiliário internacional, dentre outras razões. Existe, assim, uma distinção fundamental entre o apresentado pela ONU-Habitat e as políticas do Banco Mundial, pois, enquanto a campanha da ONU enfatiza a posse, mas em atenção aos direitos sociais e de moradia, o Banco Mundial chega a impor a formulação e a implementação de políticas de legalização como condição para fomento a projetos de melhorias dessas áreas.

A visão que apresenta como foco a segurança jurídica da posse tem ganhado força na América Latina, sobretudo no Peru, capitaneado pelo paradigma da titulação, encabeçado por Hernando de Soto,⁸ que apresenta uma dimensão econômica fundamental à ilegalidade. O caso peruano estabelece a prioridade da concretização da titulação, na expectativa de que esta iniciativa seja fomentadora do desenvolvimento econômico do assentamento e da cidade em que está localizado. Pressupõe que, a partir daí, todas as outras dimensões serão solucionadas como decorrência.

De Soto (2000) propõe que os assentamentos informais sejam vistos como “capital morto” que deve ser reanimado e transformado em “capital líquido”. Sugere que, pela segurança da posse, os moradores terão acesso a créditos e investimentos e que isso só ocorreria pela legalização das formas precárias de ocupação; assim, trata-se de legalizar, da forma como se encontra, por meio de títulos de propriedade individual plena.

Essa visão, também disseminada como escrituração ou formalização, tem ganhado força, além da América Latina, também no cenário internacional. Diversos países têm se utilizado das ideias de De Soto em políticas públicas nacionais de regularização fundiária em grande escala, como Egito e Romênia, dentre outros.

⁸ Economista e político. Ver suas obras de referência *The other path* (1989) e *The mystery of capital* (2000).

As políticas de legalização em grande escala foram amplamente divulgadas como solução para o problema da pobreza urbana, sendo apoiadas por agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. No Brasil, tal princípio parece inspirar, de alguma forma, a nova legislação de regularização fundiária.

A disseminação das ideias de De Soto se deve ao fato de serem simples e atraentes, com grandes estimativas de benefícios. Segundo ele, a escrituração de terras mobilizaria 9,34 trilhões de dólares do que é definido como “capital morto”, resultante do desenvolvimento informal em todo o mundo. Valor este suficiente para integração dos pobres ao mercado e erradicação da pobreza. A proposta de De Soto não recorre a argumentos tradicionais humanitários, religiosos e políticos, e, sim, a geração de uma dimensão econômica fundamental à ilegalidade.

Fernandes (2011) rebate a noção de “capital morto” difundida por De Soto como característica central na referência à utilização de escrituras públicas como forma de intervenção. Essa noção apresenta os recursos econômicos acumulados pela população de baixa renda pela utilização de habitação e atividades informais como se estivessem fora das contas nacionais e finanças. No entanto, as tributações indiretas sobre serviços e consumo, muitas vezes, geram mais receitas do que impostos diretos sobre a terra, a propriedade e o capital, e essas populações não são excluídas dessas tributações.

Entre os anos de 1996 e 2006, o Peru emitiu mais de 1,5 milhões de escrituras de propriedades a um custo médio do programa de USD\$ 64 por família. Custo bem menor que o dos programas brasileiros, que seguem uma média de USD\$ 3,500 a USD\$ 5,000 por família, havendo casos com valores muito maiores, como será discutido no Capítulo 5 deste livro.

O processo de formalização de posse peruano envolve três etapas: (i) produção de informação sobre a terra e os obstáculos existentes à formalização os assentamentos; (ii) identificação, demarcação e registro de lotes e/ou edifícios; e (iii) identificação dos ocupantes de direito. Processo muito mais simplificado e barato do que o adotado nos municípios brasileiros. No entanto, mesmo com

menores custos, o programa peruano enfrenta problemas de autossustentação financeira por não cobrar taxas das famílias beneficiárias.

No caso brasileiro, a prática da regularização integral que possui o custo mais alto por morador dispõe de fases mais complexas e técnicas do ponto de vista da organização do assentamento, como será discutido no próximo capítulo. Sua avaliação como fator de redução da pobreza no que tange ao país como um todo está para ser realizada, existindo trabalhos sobre casos de assentamentos específicos.

No entanto, as avaliações realizadas sobre os programas peruanos indicam que a segurança da posse teve pouco impacto sobre o acesso ao crédito, rendeu algum investimento em habitação e pode ter contribuído para a redução da pobreza (FERNANDES, 2011). Os estudos apontam que, em relação ao acesso ao crédito, não houve significativas mudanças com a regularização da posse, e se constatou que a situação de emprego é mais relevante para a obtenção de crédito do que o título de propriedade. A maioria dos moradores de assentamentos regularizados continua buscando fontes informais mais flexíveis de crédito do que as do sistema bancário tradicional.

Já em relação à redução da pobreza, é difícil atribuí-la às alterações observadas resultantes da regularização fundiária. Apesar da diminuição das taxas de pobreza em relação às taxas da América Latina como um todo (dados de 2000), vários outros aspectos influenciam as reduções dessas taxas, não havendo relação exclusiva com a segurança de posse.

Apontadas ainda como vantagens do programa peruano estão o aumento da segurança de posse e o aumento do valor das propriedades a um custo relativamente baixo (FERNANDES, 2011).

Fernandes (2011), numa análise crítica do programa peruano, destaca como consequências imprevistas: a formalização de assentamentos insustentáveis; a gentrificação de bairros; a manipulação política dos programas de regularização; e o estímulo a novos assentamentos informais devido à expectativa de regularização. Entretanto, cabe dizer que esses também são resultados indesejáveis da condição dos programas praticados no Brasil, que têm sido pautados pela visão pluridimensional.

Em qualquer uma das visões apresentadas – ênfase urbana ou ênfase em titulação, distorções e consequências indesejadas podem acontecer. Entretanto, numa perspectiva urbanística, a integração socioespacial concorre em maior medida para a inserção dos assentamentos ao restante da cidade. Destaque-se ainda ser essencial, de maneira independente da visão da regularização da atuação, a necessidade de enfrentamento às situações que geram a ilegalidade, que deve garantir mais esforços do que a regularização em si. A regularização é medida curativa que não deve se sobrepor à estruturação urbana e social das cidades (FERNANDES, 2006c).

4. As vantagens e desvantagens de cada visão

As experiências analisadas em relação a ambas as formas de regularização permitem identificar que os dois modelos apresentam lições úteis a serem consideradas para o processo de regularização.

Os programas de regularização são complexos, demandam tempo e são intrinsecamente caros. Uma das maiores desvantagens do modelo pluridimensional está relacionado ao custo, uma vez que apresenta projetos muito mais complexos e que abordam diferentes dimensões.

Fernandes (2011), tomando como base os dados disponíveis de despesas totais de projetos patrocinados pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), observa que o Brasil, adotando o modelo de regularização pluridimensional, apresenta gastos maiores comparativamente aos demais países. Os programas possuem altos custos financeiros, mas apresentam resultados pequenos no que diz respeito ao número de pessoas beneficiadas, mesmo com a maior sofisticação das políticas de regularização, nos últimos tempos, e a abrangência ambiental, social e urbanística (FERNANDES, 2011).

Diferentes situações jurídicas aplicadas a situações diferentes, utilizando-se, assim, de diversos instrumentos jurídicos, também contribuem para o aumento dos custos por família no processo de regularização. Em razão dos elevados custos de urbanização, a regularização acaba atingindo um número menor de lares.

Por ser um processo mais complexo e demorado, a regularização integrada é tratada no âmbito das administrações municipais, o que acaba por gerar um sistema fragmentado na busca por atender às peculiaridades de cada ocupação.

Em relação às vantagens, pode-se dizer que, apesar das deficiências existentes nas políticas de regularização socioespaciais integradas, ainda assim, elas apresentam grande importância social e econômica, uma vez que promovem o desenvolvimento socioeconômico das comunidades, assim como a estabilidade política, a racionalidade, a eficiência da gestão urbana, além da minimização de impactos ambientais e sociais. Apresentam possibilidades de melhorias nas condições de habitação e vida das pessoas, ainda que não se proponha a erradicar a pobreza.

A permanência da população em áreas que já ocupam, mantendo os vínculos estabelecidos com o local, também é considerada uma grande vantagem desse tipo de política de regularização. Além disso, a relação estabelecida entre os programas de legalização e os programas socioeconômicos apresenta impacto positivo sobre a população residente nos assentamentos.

A principal desvantagem quanto à regularização que visa a titulação está no foco estreito na formalização de assentamentos. A escrituração formal centra-se em unidades, direitos de propriedades e operações de mercado individuais, independentemente do contexto social e das consequências, não discutindo a integração socioespacial de assentamentos, bairros e comunidades.

A escrituração é implementada sem menção de redes de segurança social e bem-estar. O foco está nos direitos individuais, desconsiderando as relações de propriedade e outras formas de direito ao coletivo. A falta de integração socioespacial compromete a permanência das comunidades nos assentamentos legalizados. Abre-se espaço para a gentrificação das áreas informais,⁹ especialmente em áreas centrais e regiões mais valorizadas, onde os moradores são pressionados a vender suas casas.

⁹ Gentrificação de áreas informais: “processo pelo qual grupos de classe média se apropriam das áreas dos assentamentos recentemente regularizados para fins residenciais ou mesmo para outros fins, com a consequente expulsão dos ocupantes tradicionais”. (FERNANDES, 2006a, p. 37).

A escrituração em escala também pode ser considerada um problema quando perde seu objetivo inicial e se tornam objeto de clientelismo, em que políticos barganham votos em troca de escrituras.

Por se tratar de uma política concebida de maneira isolada do conjunto mais amplo de políticas de urbanização, habitação, urbanas e fiscais, normalmente não abordam a prevenção de novos assentamentos informais. Além de resultar em formalização de assentamentos insustentáveis, acaba por incorrer em distorções e abusos na escrituração, nos quais pessoas que não residem nos bairros demarcam lotes na esperança de receber a escritura de propriedade e, até mesmo, são criados novos assentamentos na expectativa de regularização.

No que diz respeito às vantagens dos programas de regularização que visam a titulação, a principal é a sua escala de abordagem. Por se tratarem de processos menos burocráticos e que envolvem menor quantidade de questões urbanas, são mais rápidos quanto à tramitação e possuem custos mais baixos, aumentando, assim, a escala de atuação.

Fernandes (2011) aponta algumas características das políticas de escrituração que podem ser consideradas vantagens dessa visão de regularização:

- Promover a segurança da posse e dar proteção contra o despejo forçado;
- Ajudar os governos a cumprir sua obrigação de garantir o direito social à moradia;
- Assegurar o ressarcimento justo aos residentes em casos de relocação;
- Minimizar conflitos jurídicos futuros com famílias e comunidades, esclarecendo os direitos de propriedade;
- Definir regimes fundiários e de propriedade para proteger investimentos futuros por parte de residentes a terceiros, dentro das condições impostas pelas políticas de regularização;
- Facilitar aos residentes a oferta de sua propriedade como garantia ou a obtenção de crédito ao consumidor;

O que avançou na regularização fundiária urbana

- Fortalecer as comunidades, reconhecer os direitos básicos de cidadania e promover a estabilidade sociopolítica;
- Tratar dos desequilíbrios de gênero; e
- Gerar dados sobre limites dos lotes e de edifícios existentes para o sistema municipal de imposto sobre propriedade.

É evidente a importância do conjunto de atuações. Garantir exclusivamente a titulação representa negligenciar as condições precárias da ocupação, os riscos, os prejuízos e seus desdobramentos que transcendem a localidade. Promover pontualmente melhorias físicas de infraestrutura desconsiderando o processo de registro da propriedade em favor do morador perpetua a insegurança da posse, a vulnerabilidade e, portanto, a não fixação da população e o não rompimento do ciclo vicioso da produção da ilegalidade.

Ambos os modelos de regularização acabam por estimular o comportamento negativo de surgimento de novos assentamentos informais na expectativa de regularização, bem como a gentrificação, principalmente de bairros centrais que já passaram pelo processo de regularização e são de interesse de outra parcela da população. Além disso, frequentemente, são objeto de manipulação política por partidos e políticos de diversas tendências.

Ao mesmo tempo, ambos os programas apresentam a vantagem de proporcionarem a posse mais segura aos moradores e produzir benefícios que superam os custos desses programas de regularização.

O Quadro 1 seguinte apresenta a síntese das vantagens e desvantagens relacionadas à visão integrada e à visão de titulação conforme apresentado anteriormente.

Quadro 1: Síntese das vantagens e desvantagens das visões da regularização fundiária (continua)

	Visão integrada	Visão da titulação
VANTAGENS	Melhoramento da infraestrutura e prestação de serviços públicos;	Maior segurança quanto às áreas de ocupação e assim, incentivo para investimento e acesso ao crédito;
	Contribuição para a formação de comunidades social e economicamente mais justas;	Criação de aparelho institucional centralizado e investimento em dados, mapeamentos e cadastros;
	Melhor acesso a serviços básicos, assegurando condições sociopolíticas de cidadania urbana;	Custos mais baixos no processo de regularização;
	Combinação da segurança jurídica com intervenções socioespaciais integradas;	Processos mais simplificados, menos burocráticos e mais ágeis;
	Minimização de impactos ambientais e sociais;	Aumento do valor de propriedade a custos relativamente baixos;
	Busca pela permanência das pessoas nas áreas ocupadas mantendo os vínculos estabelecidos;	Alta escala de abordagem;
	Relação entre programas de regularização e programas socioeconômicos;	Benefícios que superam os custos do programa.
	Benefícios que superam os custos do programa.	

Quadro 1: Síntese das vantagens e desvantagens das visões da regularização fundiária (conclusão)

	Visão integrada	Visão da titulação
DESvantagens	Custos elevados;	Problemas de autossustentação financeira por não cobrarem taxas dos beneficiários;
	Complexidade, burocracia e lentidão do processo;	Formalização de assentamentos insustentáveis;
	Baixa escala de abordagem devido aos altos custos;	Manipulação política dos programas de regularização;
	Geração de sistema fragmentado devido às peculiaridades dos assentamentos que busca atender;	Não integração dos assentamentos ao restante da cidade;
	Estímulo ao surgimento de novos assentamentos informais na expectativa de regularização;	Falta de integração, comprometendo a permanência das comunidades nos assentamentos legalizados;
	Gentrificação;	Estímulo ao surgimento de novos assentamentos informais na expectativa de regularização;
	Objeto de manipulação política.	Gentrificação;
		Objeto de manipulação política.

Fonte: Elaboração das autoras.

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

O novo marco que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana foi originado a partir da Medida Provisória n.º 759, de 22 de dezembro de 2016, que revogou todo o Capítulo III da Lei n.º 11.977/2009, que tratava da regularização fundiária de assentamentos urbanos. O novo marco rompeu com o modelo de regularização que vinha sendo praticado no decorrer dos últimos anos e apresentou uma visão que se volta para a regularização de posse.

Ao ser aprovada no Congresso, a Medida Provisória n.º 759/2016 foi convertida na Lei n.º 13.465/2017. A nova lei de regularização vem sendo alvo de intensos debates, uma vez que muda o curso do que vinha sendo praticado no âmbito da regularização, além de apresentar incompatibilidades com outros instrumentos legais que ainda se encontram vigentes.

Apesar do visível rompimento com a pluridimensionalidade apresentado pela Lei n.º 13.465/2017, deve-se lembrar que existem outros instrumentos normativos, legais e técnicos vinculados às demais dimensões, a exemplo da necessidade de qualificação urbanística e de infraestrutura urbana que continuarão sendo necessárias, independentemente do modelo de regularização adotado.

O Quadro 2 a seguir desenvolvido busca relacionar os dispositivos apresentados na Lei n.º 11.977/2009 e os trazidos pela Lei n.º 13.465/2017, vigente. É possível perceber as diferenças do modelo de regularização defendido por cada um dos marcos legais. A lei anterior apresentava diretrizes, parâmetros e objetivos que encontravam amparo nas dimensões legitimadas pelo Estatuto da Cidade, enquanto a nova lei omite, em grande parte, os dispositivos anteriores, mas não revoga o que dita o Estatuto ou demais instrumentos.

Quadro 2: Comparativo sobre o marco legal atual e anterior da regularização fundiária (continua)

Lei n.º 11.977/2009	Lei n.º 13.465/2017
Definição de Regularização Fundiária (art. 46).	Não apresenta definição, apenas institui normas gerais e procedimentos aplicáveis (art. 9.º).
Estabelece os princípios da regularização fundiária com base nas diretrizes gerais da Política Urbana estabelecida no Estatuto da Cidade (art. 48):	Apresenta os objetivos de Regularização Fundiária Urbana – Reurb (art. 10):
I – ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência em área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;	I – identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação anterior;
II – articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;	II – criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor de seus ocupantes; III – ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados;
IV – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; V – concessão de título preferencialmente para a mulher.	IV – promover a integração social e a geração de emprego e renda; V – estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade; VI – garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas; VII – garantir a efetivação da função social da propriedade; VIII – ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

Quadro 2: Comparativo sobre o marco legal atual e anterior da regularização fundiária (continua)

Lei n.º 11.977/2009	Lei n.º 13.465/2017
	IX- concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo. X – prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
	XI – conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher; XII – franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.
Estabelece elementos mínimos para o projeto de regularização fundiária (art. 51):	Apresenta casos de isenção de custas e emolumentos (art. 13):
I – as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;	I – o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
II – as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;	II – o registro de legitimação fundiária;
III – as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;	III – o título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
IV – as condições para promover a segurança da população em situações de risco;	IV – o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
V – as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.	V – a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
	VI – a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
	VII – o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
	VIII – o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos nesse artigo.

Quadro 2: Comparativo sobre o marco legal atual e anterior da regularização fundiária (continua)

Lei n.º 11.977/2009	Lei n.º 13.465/2017
<p>Autorização da redução de percentual de áreas destinadas ao uso público e a área mínima dos lotes em assentamentos consolidados anteriormente à publicação da lei (art. 52).</p>	<p>Para fins de Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e as dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como outros parâmetros urbanísticos e edílios (art. 11, § 1.º).</p>
<p>Regularização fundiária de interesse social depende de análise e aprovação pelo Município sendo que esta aprovação corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto, bem como do licenciamento ambiental (art. 53, § 1.º).</p>	<p>Quando constatada a existência de APP, total ou parcial, será obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação a situação anterior, inclusive, quando for o caso, por meio de compensações ambientais. (art. 11º, § 2.º).</p>
<p>No caso de projetos que abrangem área de Unidades de Conservação de Uso do Solo, em que seja admitida a regularização nos termos da lei, será exigida a anuência do órgão gestor da unidade (art. 53, § 3º).</p>	<p>No caso de a Reurb abranger área de Unidade de Conservação de Uso Sustentável que, nos termos da lei admita a regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que o estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária impliquem a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (art. 11º, § 3.º)</p>
<p>O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público (art. 54).</p>	<p>O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público quando for o caso. (art. 35, parágrafo único).</p>
<p>Definição de elementos mínimos que deverão conter os estudos técnicos que deverão ser compatibilizados com os projetos de regularização fundiária (art. 54, § 2.º).</p>	<p>Apresenta as fases da regularização fundiária (art. 28):</p>
<p>I – caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;</p>	<p>I – requerimento dos legitimados;</p>

Quadro 2: Comparativo sobre o marco legal atual e anterior da regularização fundiária (continua)

Lei n.º 11.977/2009	Lei n.º 13.465/2017
<p>II – especificação dos sistemas de saneamento básico;</p> <p>III – proposição de intervenções para o controle de riscos geotécnicos e de inundações;</p>	<p>II – processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;</p> <p>III – elaboração do projeto de regularização fundiária;</p>
<p>IV – recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;</p>	<p>IV – saneamento do processo administrativo;</p>
<p>V – comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;</p>	<p>V – decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;</p>
<p>VI – comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta;</p>	<p>VI – expedição da CRF pelo Município;</p>
<p>VII – garantia de acesso público às praias e aos corpos d’água, quando for o caso;</p>	<p>VII – registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situa a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.</p>
<p>A regularização de obras de implantação de infraestrutura básica e de equipamentos comunitários pelo poder público, bem como a sua manutenção, pode ser realizada mesmo antes de concluída a regularização jurídica das situações dominiais dos imóveis (art. 55, parágrafo único).</p>	<p>No caso de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais, previstas nos projetos de regularização, e arcar com os ônus de sua manutenção (art. 37).</p>
<p>O poder público poderá lavrar auto de demarcação urbanística com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização da ocupação. O auto de demarcação urbanística deve ser instituído com: (art. 56)</p>	<p>O poder público poderá utilizar o procedimento de marcação urbanística, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada e na caracterização do núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 19).</p> <p>§1º O auto de demarcação urbanística deve ser instruído com os seguintes documentos:</p>

Quadro 2: Comparativo sobre o marco legal atual e anterior da regularização fundiária (conclusão)

Lei n.º 11.977/2009	Lei n.º 13.465/2017
I – planta e memorial descritivo da área a ser regularizada, nas quais constem suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas preferencialmente georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transições atingidas, indicação dos proprietários identificados e ocorrência de situações mencionadas no inciso I do § 5.º;	I – plantas e memorial descritivo da área a ser regularizada, nos quais constem as suas medidas perimetrais, área total, confrontantes, coordenadas georreferenciadas dos vértices definidores de seus limites, número das matrículas ou transições atingidas, identificação dos proprietários identificados e ocorrência de situações de domínio privado com proprietários não identificados em razão de descrições imprecisas dos registros anteriores;
II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis e, quando possível, com a indicação das situações mencionadas no inciso I do § 5º;	II – planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante no registro de imóveis.
III – certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias anteriormente competentes.	

Fonte: Elaboração das autoras.

Ainda que a lei de 2017 mencione que a regularização fundiária consiste em medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, não ficam claramente explicitados os mecanismos para estes atendimentos, a não ser quanto à titulação. O tema é introduzido de maneira sintética, em que um rol de objetivos carrega alguns princípios das diferentes dimensões sem que sejam correlacionados no decorrer do texto instrumentos para tal.

Não se observa, por exemplo, nessa lei, o tratamento da aprovação municipal do projeto de urbanismo e licenciamento ambiental de maneira associada como

fazia a antecessora, o que havia significado, na época, um avanço na aproximação das dimensões urbana e ambiental.

Enquanto a maior parte dos dispositivos da lei mais recente estabelecem os procedimentos quanto a registro e titulação dos moradores, em relevo à dimensão jurídica, a maior diferença em relação à lei anterior se observa quanto à dimensão urbanística, sobretudo no projeto urbano. Alguns parâmetros e conteúdos que delimitavam com mais clareza o teor do projeto na Lei n.º11.977/2009 foram sumariamente omitidos, fator que gera imprecisão também para os dispositivos na nova lei que tratam da aprovação da regularização.

Assim, em que pese não existir tempo hábil para uma avaliação dos rumos que a atual legislação resultará em termos de maior eficácia dos processos e suas perdas e ganhos em termos de direitos à cidade e à proteção ambiental, o que mais chama atenção em relação à formação de política pública é que as alterações não decorrem de uma avaliação do modelo anterior sobre os aprendizados e os obstáculos no atingimento dos objetivos pretendidos para a regularização fundiária no país. O conjunto já empreendido no país, dentre projetos e programas de regularização fundiária nas diferentes escalas do poder público, revelam um panorama diverso de experiências, cuja avaliação e mensuração de resultados poderiam apresentar insumos importantes de erros e acertos para os avanços sobre o tema.

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