

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
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**

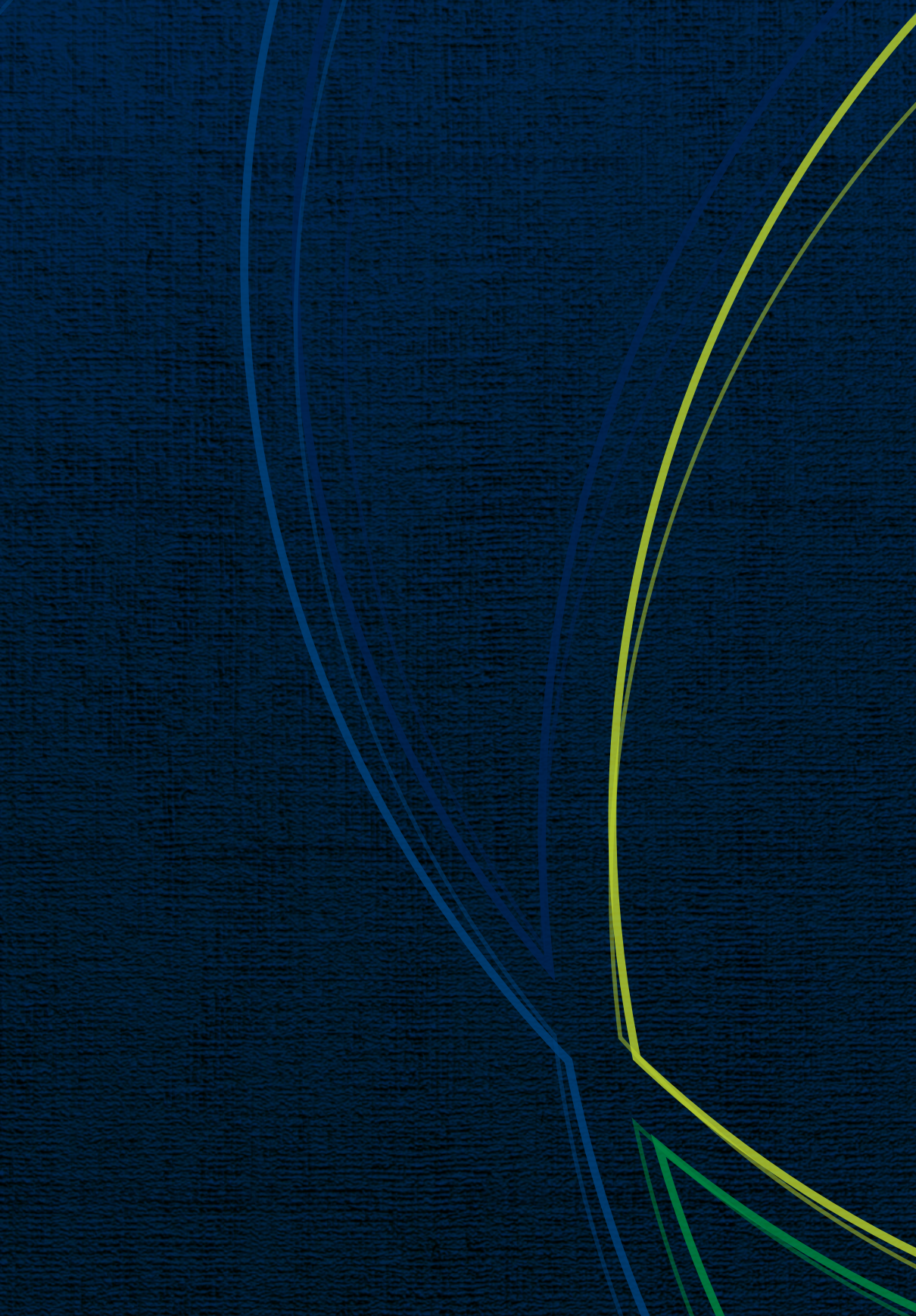
Capítulo 7. Desafio da regularização fundiária em áreas de preservação permanente **187**

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 3

O quadro da implementação da regularização fundiária brasileira

Tatiana M. S. Chaer

A análise sobre o quadro da implementação da regularização fundiária no país, aqui procedida, enfoca os programas da esfera federal, constantes dos planos plurianuais referentes ao período que sucede a instituição do Estatuto da Cidade (Lei Federal n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) e a regularização fundiária como um de seus pilares. Esse conjunto programático representa o que se compreende como as respostas do poder público aos diversos problemas decorrentes da ocupação urbana informal de baixa renda.

Antes, fez-se necessário compreender, em termos de intervenções práticas, no que consiste a regularização fundiária nessa visão plural ou, em outras palavras, quais seriam as ações que consolidariam um modelo de regularização.

Para identificar as intervenções e ações que compõem esse processo e, assim, ter elementos concretos para proceder a uma avaliação do que foi de fato implementado até aqui, mais de uma década e meia do Estatuto da Cidade, foram investigados e comparados: (i) os conteúdos do que se entende como área informal dado pelas pesquisas cadastrais oficiais; (ii) dispositivos da base legal do período (não foi considerada a Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, pois não faz parte da avaliação do período, tampouco estabelece o que deve ser feito para regularizar de forma que não seja atribuir o título de posse); e (iii) os conteúdos que definem o marco conceitual da regularização pluridimensional, compreendidos em suas bases técnicas.

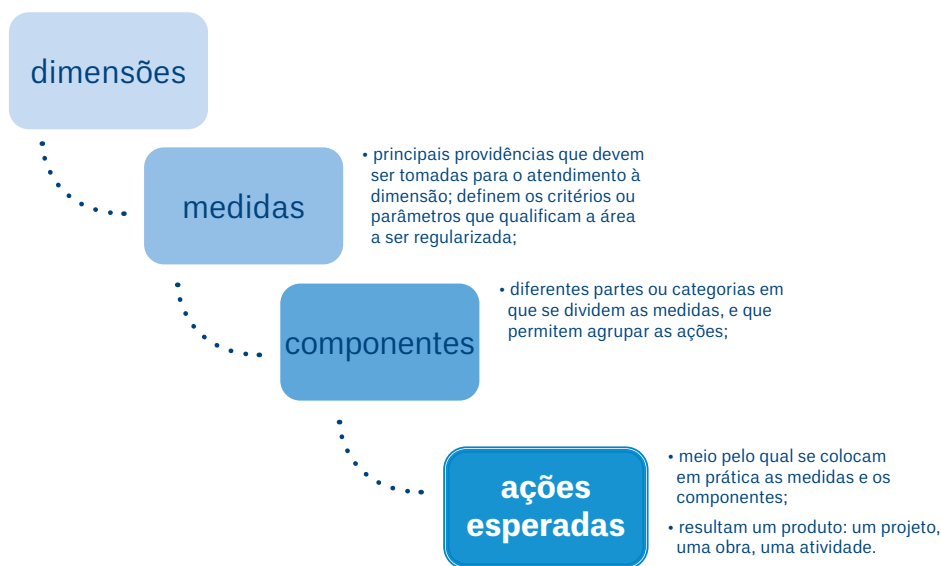
Esses procedimentos levaram à sistematização das diferentes ações de regularização e suas dimensões, o que permitiu buscar, localizar e identificar diferentes programas federais nos planos plurianuais.

O quadro constituído possibilitou verificar, no recorte de tempo considerado, a priorização de algumas ações e dimensões em detrimento de outras, ponderando sobre os avanços e entraves na implementação da regularização fundiária no cenário das políticas urbanas brasileiras.

1. As ações que representam o cumprimento da regularização na visão pluridimensional

A sistematização das ações, aqui denominadas *ações esperadas*, da regularização fundiária pluridimensional, partiu do conhecimento do universo de cada dimensão – urbanística, social, ambiental e jurídica – e de seus desdobramentos, estabelecendo primeiro o que seriam as medidas básicas para o alcance das dimensões: principais providências que definem os parâmetros que qualificam a área a ser regularizada. As medidas, por sua vez, aplicam-se a diferentes categorias ou partes, propostas e sistematizadas como componentes. A partir dos componentes, extraíram-se as ações esperadas, que resultam em produto, projeto atividade, benfeitoria ou obra, ou seja, meios que colocam em prática a regularização, como mostrado esquematicamente na Figura 1 a seguir.

Figura 1: Decomposição sobre o entendimento das dimensões da regularização fundiária para estabelecer as ações esperadas



Fonte: Elaboração da autora.

É importante complementar que as ações esperadas são o conjunto formado pelas ações básicas – aquelas expressamente definidas principalmente pelo marco legal e pelas indicações presentes no material técnico, somadas às ações desejáveis –, que, muito embora sejam essenciais à qualificação do espaço, não estão claramente referidas no marco legal da regularização.

1.1 Ações esperadas da Dimensão Urbanística

É possível delimitar a dimensão urbanística da regularização fundiária como aquela que compreende essencialmente as questões do meio físico do lugar (ou meio construído). Ou seja, trata da necessidade de adequação dos elementos físicos (tais como, ruas, lotes, energia, água, dentre outros) da área ocupada. Entende-se *adequação* como atendimento às necessidades básicas das áreas ocupadas por meio de melhorias, reformas, construções e implementação de redes e serviços urbanos,

por exemplo. É importante salientar que os procedimentos partem do princípio de que a área está definida como zona de especial interesse social (ZEIS) em plano diretor ou lei específica.

A apreensão do universo dessa dimensão permite identificar três grupos de *medidas*, que, por sua vez, sistematizam diferentes componentes (c), referentes às medidas A, B e C, descritas a seguir.

a) Adequação dos elementos do parcelamento do solo urbano (ruas, lotes, assim como a destinação de áreas para equipamentos públicos e para convívio e lazer)

Mediante a situação real da ocupação, providências precisam ser tomadas no sentido de qualificar o desenho urbano, permitindo condições de circulação, acesso, organização do uso do solo, inserção de equipamentos públicos e de áreas de convivência.

É preciso destacar que um dos princípios da regularização fundiária no sentido amplo é a qualificação das áreas irregulares, mantendo as características das ocupações existentes, aproximando o projeto da realidade e evitando, sempre que possível, remoções ou desocupações. Ampara esse princípio o instrumento das ZEIS (previsto no Estatuto das Cidades), que flexibiliza as regras urbanísticas usuais e adéqua os percentuais urbanísticos e demais normas às condições existentes da ocupação.

Daí a importância da caracterização do meio físico por meio de variados levantamentos de dados da situação fiel à ocupação (topográficos, sistema viário, lotes e edificações, dentre outros). Portanto, arrolam-se como componentes (c1) dados e caracterização física, seguidos dos demais componentes que especificam as demandas da adequação dos elementos do parcelamento do solo, que são (c2) vias de circulação, (c3) circulação de pedestres, (c4) unidades imobiliárias (lotes) e (c5) área pública.

As ações correspondentes a cada um dos componentes serão explicitadas adiante.

b) Provisão de infraestrutura básica

A Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, alterada pela Lei Federal n.º 12.424, de 16 de junho de 2011, já no art. 5.º, ainda que esteja fora do capítulo que trata diretamente da regularização fundiária, relaciona a infraestrutura básica a vias de acesso, iluminação pública, solução para esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais, redes para ligações domiciliares de água e energia elétrica.

No capítulo específico, mais adiante, no art. 51, estabelece que o projeto da regularização fundiária deve definir as medidas para adequação da infraestrutura básica. E, no art. 55, atribui como responsabilidade do poder público as obras de implementação de infraestrutura básica nos casos de regularização de interesse social, conforme previsão da Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, alterada pela Lei Federal n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999. Esta, por sua vez, estabelece, em seu art. 2.º, o seguinte:

§ 6.º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I – vias de circulação;

II – escoamento das águas pluviais;

III – rede para o abastecimento de água potável;

IV – soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (BRASIL, 1999).

Há quase um consenso na definição de infraestrutura básica, conforme o marco legal, com exceção da iluminação pública. Assim, com base na legislação, para efeito da sistematização dos componentes desta medida de provisão de infraestrutura, consideram-se: (c6) escoamento das águas pluviais/drenagem; (c7) soluções para o esgotamento sanitário; (c8) rede de água potável; e (c9) rede de energia elétrica. O componente das vias de circulação ou vias de acesso está tratado na medida A, explicitada anteriormente, e a questão da iluminação pública está tratada

como ação dentro do componente (c9) rede de energia elétrica, como será visto adiante na apresentação do conjunto geral das ações.

c) Promoção da segurança, salubridade e conforto ambiental nas habitações

A dimensão urbanística também requer que sejam tomadas providências no sentido de evitar as situações em que a ocupação possa representar riscos à integridade física dos moradores: deslizamentos, inundações, erosões, dentre outros. Nesses casos, as remoções, ou seja, a retirada das ocupações que estejam nessas condições, deve ocorrer mediante a previsão do local para o reassentamento e a reposição das unidades residenciais.

Outras circunstâncias também podem denotar risco aos moradores, mas não necessariamente requerem remoção e reassentamento, como, por exemplo, a insalubridade ou a insegurança decorrente de: ausência ou precariedades de instalações sanitárias, fragilidades construtivas ou estruturais, insuficiência de ventilação ou de proteções contra intempéries, dentre outras. Esses casos demandam a correção dos problemas e a atuação no âmbito da unidade residencial no sentido de garantir as condições favoráveis de habitabilidade.¹

Arrola-se para esta medida o componente (c10) unidades habitacionais, que orienta as ações de promoção da segurança física, a salubridade e o conforto ambiental às habitações sujeitas a necessidades por reposição ou por obras de melhorias.

Decorrentes das medidas e dos componentes acima explicitados foram desenvolvidas um total de 28 ações esperadas que integram o conjunto, mostrado no Quadro 1 a seguir.

¹ Conforme o entendimento da ABNT NBR 15575.

Quadro 1: Ações esperadas da dimensão urbanística

Ações esperadas									
ações básicas		ações desejáveis							
DU	au1	levantamento da área (topográfico)	au1a	aerofotogrametria				28	
	au2	cadastro físico (lotes, casas, limites, usos do solo, vias existentes)	au2a	geração de banco de dados associado ao cadastro social					
	au3	definição do sistema viário, (re) adequação das larguras	au3a	pavimentação	au3b	implantação de transporte público	au3c		ciclovia
	au4	definição dos espaços de pedestres	au4a	calçamento	au4b	paradas de ônibus	au4c		mobiliário urbano
	au5	definição dos lotes e seus acessos	au5a	lotes para relocação					
	au6	equipamentos urbanos: creche, escola, posto de saúde, posto policial	au6a	áreas de convívio e lazer: quadras poliesportivas, praças	au6b	áreas verdes	au6c		mobiliário urbano
	au7	escoamento/drenagem	au7a	drenagem pluvial					
	au8	fossa séptica/rede de esgoto	au8a	rede de esgoto					
	au9	rede de água							
	au10	energia domiciliar	au10a	iluminação pública					
	au11	melhorias casas insalubres, inseguras	au11a	reposição da unidade habitacional	au11b	relocação unidade habitacional nova			

Fonte: Elaboração da autora.

1.2 Ações esperadas da Dimensão Social

A dimensão social da regularização fundiária possui grande relevância, tanto em função do panorama que precedeu as bases do seu marco legal, inaugurado pelo Estatuto da Cidade (movimentos sociais pela reforma urbana, pelo direito à moradia, pela função social da cidade e da propriedade), quanto pelo reconhecimento, nos casos de interesse social, da gravidade das condições precárias de vida nas

ocupações ilegais e das suas consequências sobre os temas urbanos da habitação, segurança pública, saúde, mobilidade, dentre tantos outros.

Esse relevo da questão social sustenta um dos princípios básicos da regularização fundiária abrangente que é a participação da população moradora. Nesse sentido, a dimensão social se caracteriza pela imprescindível interação com as demais dimensões e com o processo como um todo. Importante complementar que esse tema consiste numa das faces mais controversas do processo, mais pela forma como é praticada do que pela relevância da participação social: um misto de ações genéricas sem distinção em relação a comunidade específica e ações realizadas no intuito de apenas cumprir etapa formal de contratos e alcançar o repasse de recursos destinados a esse fim. Dessa forma, a comunidade fica limitada ao papel de destinatária das ações, ou seja, de objeto da regularização, quando deveria se constituir em sujeito da regularização. O objetivo principal do arranjo de componentes da dimensão social consiste, portanto, na busca de superar a formalidade do processo e aproximar de fato a regularização fundiária das comunidades envolvidas, seja na pactuação, no acompanhamento, seja também na avaliação.

Três medidas organizam o entendimento da dimensão social, conforme a seguir.

a) Participação social

De acordo com a Lei n.º 11.977/2009, a participação social nos processos da regularização é obrigatória. Acrescentando ao que já foi explicitado acima, a estratégia principal para a participação deve ser o trabalho social amplo, cujo objetivo precisa transcender as atividades de assistência para garantir o diálogo entre a comunidade e as ações necessárias do poder público.

Organizam-se para esta medida dois principais componentes: (c1) trabalho social, que tem o caráter constante, ou seja, prevê a participação e o engajamento da comunidade desde os movimentos iniciais do processo, o desenvolvimento do projeto (precisa ser pactuado com os moradores), os levantamentos físicos e

socioeconômicos, até a implementação das obras, das equipamentos, da titulação; e (c2) caracterização socioeconômica – a regularização requer conhecimento sobre os ocupantes e o perfil socioeconômico da comunidade. Junto da caracterização física da ocupação, o cadastro da população moradora é a base de informações que ampara o projeto de demais ações.

b) Integração socioeconômica

A medida enquadra a necessidade de promover a inclusão da população moradora. Se um dos princípios da regularização fundiária é a manutenção da ocupação, então é preciso criar ou ampliar as condições de permanência dos moradores no local, evitando a rotatividade que alimenta o processo de produção da ilegalidade. Por não poder manter sua moradia na área regularizada, o morador busca alternativas para habitação, muitas vezes em outras áreas irregulares.

Para a medida, identifica-se o componente (c3), promoção de emprego e renda, capacitação, educação, interação social, cultura, esporte e lazer, que engloba os mecanismos estratégicos para possibilitar e incentivar a permanência da população. Envolve, assim, tanto os mecanismos que viabilizam economicamente a moradia regularizada, a manutenção e os investimentos do morador – tais como oportunidades de emprego, atividades geradoras de renda e cursos de capacitação –, quanto os mecanismos em que se promovem as necessidades básicas da família – tais como acesso às creches e escolas e demais equipamentos públicos. Além disso, devem incentivar as atividades de convívio social e aquelas que elevam a qualidade de vida da população, como culturais, esportivas e de lazer.

Diante do exposto, fica claro que a dimensão social não somente é a articuladora das outras dimensões – no sentido da abrangência e também da duração das suas ações que dependem da adesão da população moradora desde os primeiros movimentos o processo –, mas, assim como as demais, mostra que é fundamental a necessidade de articulação da regularização com outras políticas públicas.

c) Segurança da ocupação

Outro princípio da regularização fundiária é a manutenção da ocupação e de seus moradores, resguardando alternativas de remoções e reassentamentos para algumas situações muito específicas, dentre as quais, quando existe risco à população moradora (risco social) de deslizamento, inundação, erosões, contaminação de solo e outros.

O acompanhamento e o trabalho social para os casos de remoção e reassentamento vão além das medidas e dos componentes acima apresentados de integração social e econômica da população. Nesses casos, a regularização fundiária ocorre mediante mudanças de localização da moradia, ao mesmo tempo que se requer trabalhar com as situações de maior vulnerabilidade da população. Arrola-se para esta medida o componente (c4), assistência específica à população em situação de risco, referente à atuação do trabalho social sobre os casos onde parte da população será reassentada.

A ação para o reassentamento precisa promover a assistência aos moradores, no sentido de resguardar: primeiro, as relações de vizinhança, que muitas vezes estão relacionadas à rede formada pela comunidade que estabiliza de certa forma a segurança social, pois a localidade da moradia tende a agregar as relações com o emprego, a escola e as atividades sociais em geral; e segundo, é preciso o trabalho direcionado aos temas de risco à ocupação, que vão desde o processo educativo, de convencimento e de adesão da comunidade, até o plano de compensações que define as alternativas de reposição da unidade habitacional e de planejamento para prever a logística da remoção e reassentamento, intervalo esse que pode depender de cronogramas de obras e pode levar a necessidades de moradias provisórias, por exemplo.

As ações esperadas da dimensão social, no total de nove, são as seguintes, conforme o Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Ações esperadas da dimensão social

Ações esperadas					
ações básicas		ações desejáveis			
DS	as1	reuniões e oficinas (periódicas, nas etapas do processo)	9		
	as2	material informativo			
	as3	cadastro social		as3a	banco de dados associado ao cadastro físico
	as4	acompanhamento e assistência social (minimização de conflitos, apoio, esclarecimentos)			
	as5	atividades para capacitação da população			
	as6	atividades para encaminhamento ao emprego ou geração de renda			
	as7	atividades para encaminhamento à escola			
	as8	acompanhamento da relocação e reassentamento			

Fonte: Elaboração da autora.

1.3 Ações esperadas da Dimensão Ambiental

A dimensão ambiental guarda duas das principais frentes da atuação da regularização fundiária. Uma diz respeito à adequação da ocupação às fragilidades do meio e o atendimento à legislação ambiental. A outra refere-se à manutenção do equilíbrio ambiental da área, no sentido de minimizar a pressão sobre os recursos naturais, no cenário da permanência da ocupação. A partir disso, delineiam-se as duas medidas a seguir.

a) Adequação do parcelamento do solo às condições naturais do sítio e à legislação

Tornar regular as ocupações informais requer tanto a adequação legal urbana – como visto – quanto a ambiental, o que inclusive exige a articulação entre esses dois âmbitos (urbano e ambiental) como o caminho necessário para a

proposição de soluções possíveis. Os conflitos com as regras ambientais se configuram dentre os principais entraves dos processos de regularização fundiária, principalmente nos casos de ocupações irregulares sobre áreas de proteção ambiental.

O primeiro componente identificado para esta medida é o (c.1) coleta de dados e levantamentos da situação ambiental. A situação ambiental precisa estar caracterizada, a fim de embasar as decisões de projeto, seja para a permanência da ocupação, seja para a desocupação parcial ou total, em função de fragilidade do meio (que muitas vezes também configura algum tipo de risco aos ocupantes, e, nesse caso, o marco legal é mais claro quanto à obrigação de providenciar as remoções).

A caracterização ambiental vale tanto para as áreas que são protegidas legalmente (áreas de proteção ambiental das diversas categorias previstas na legislação ambiental) quanto para as áreas em geral, visto que a ocupação desordenada e sem infraestrutura tende a pressionar os recursos e os elementos do meio natural.

De forma prática, o componente requer conhecimento sobre: as áreas legalmente protegidas, se houver, diretamente afetadas pela ocupação (dentro dos limites do assentamento) ou no raio de influência, que varia a depender da categoria da área; e o estado de degradação dos recursos naturais (solo, água, lençol freático, vegetação). O caso específico das áreas de preservação permanente (APP), como visto anteriormente, é tratado no âmbito do estudo técnico (procedimento necessário que visa sustentara regularização em tais áreas), em dispositivo previsto na legislação que estabelece alguns procedimentos necessários.

O segundo componente arrolado para esta medida é o (c2): enquadramento à legislação ambiental; organiza as ações que dizem respeito aos procedimentos decorrentes: do licenciamento (necessário previsto na legislação e que permite a vinculação, a depender da estrutura da administração municipal, ao procedimento da licença urbanística); da recomposição ambiental da área e recuperação de áreas degradadas; da compensação ambiental, no sentido de tentar equilibrar e mitigar os efeitos da ocupação e a pressão sobre os recursos naturais; e do controle e monitoramento ambiental, no sentido de evitar novos processos de degradação do meio.

b) Promoção do equilíbrio ambiental

A segunda medida vincula-se aos procedimentos que viabilizam a permanência da ocupação e que dependem substancialmente da adesão da população moradora. Para tal, identifica-se para a medida de promoção do equilíbrio ambiental o componente (c3), conservação do meio, que visa a implementação de ações em prol das melhorias ambientais que viabilizam a regularização fundiária e podem evitar futuras situações de risco. O monitoramento, a prevenção e os cuidados cotidianos, com o apoio e participação da comunidade, é que vão garantir a sustentabilidade da ocupação.

O Quadro 3 a seguir apresenta as 10 ações esperadas da dimensão ambiental.

Quadro 3: Ações esperadas da dimensão ambiental

Ações esperadas				
ações básicas		ações desejáveis		
DA	aa1	caracterização ambiental da área		
	aa2	procedimentos específicos quanto a APP - estudo técnico	aa2a	proteção da APP remanescente
	aa3	licenciamento ambiental (ou ambiental-urbanístico ou aprovação municipal)		
	aa4	retirada de ocupações (entulho, lixo, outros) de áreas onde não é possível regularizar		
	aa5	recuperação de áreas degradadas (plano de recuperação)	aa5a	destinação de áreas verdes e permeáveis
	aa6	controle de risco: controle de erosão, desmatamento		
	aa7	atividades de educação ambiental		
	aa8	ações preventivas contra novas ocupações e deterioração do meio		
				10

Fonte: Elaboração da autora.

1.4 Ações esperadas da Dimensão Jurídica

A dimensão jurídica relaciona-se com a questão fundiária, em sentido estrito:² são os procedimentos que se aplicam à legalização da gleba ocupada irregularmente, que possibilitam o registro do loteamento e dos imóveis.

A regularização em atendimento a essa dimensão pode ser distribuída em três medidas, quais sejam: a adequação da situação da gleba (que vai levar à estratégia da regularização da propriedade); a legalização do parcelamento do solo urbano; e a titulação dos imóveis no nome do morador ou a concessão de uso.

a) Adequação da situação da gleba

A titularidade e o registro cartorário original da área ocupada demarcam as etapas iniciais do processo e ajudam a definir as estratégias da regularização, como, por exemplo, a definição do instrumento de transferência da propriedade, os procedimentos necessários, as etapas, dentre outros. Lembrando que existem diferentes instrumentos e procedimentos para áreas públicas, da União ou de particulares.

Dessa forma, estabelecem-se os dois componentes associados à medida: (c1) levantamento da situação fundiária; e (c2) análises para a definição da estratégia da regularização fundiária. Ambos organizam as ações esperadas que devem resultar em plantas e memoriais (de preferência georreferenciadas, conforme o art. 56 da Lei n.º 11.977/2009) que esclareçam os limites e confrontantes da gleba a ser regularizada, assim como o registro de propriedade oficial (que devem ser sobrepostos à poligonal da situação da ocupação). A definição da área como ZEIS ou a demarcação urbanística (introduzida pela Lei n.º 11.977/2009), que introduzem e viabilizam o processo de regularização fundiária, dependem dessas ações.

² Fundiária ou fundiário vem do latim *fundus*, adjetivo relacionado a terreno (PINHO, 1998).

b) Adequação jurídica do parcelamento

Esclarecidas as bases fundiárias da área a ser regularizada, o projeto urbanístico de parcelamento do solo urbano, desenvolvido nos trâmites já delimitados pelas ações esperadas apresentadas na dimensão urbanística, acompanhado e pactuado com a população, precisa ser registrado no cartório junto da documentação preparada do levantamento fundiário.

Nesse caso, não há desdobramentos da medida, sendo o único componente proposto o (c3): a legalização do parcelamento, que prevê o registro da legitimação de posse.

c) Distribuição de título de propriedade ao morador ou concessão de uso

O projeto do parcelamento do solo urbano individualiza as unidades imobiliárias (lote com a moradia). Nesse caso, também não há desdobramentos da medida, e seu componente (c4) legalização do imóvel, distribui os procedimentos jurídicos que concluem o processo, tanto de matrícula das unidades imobiliárias quanto da emissão de títulos de propriedade em favor dos moradores.

O Quadro 4 a seguir apresenta as sete ações esperadas da dimensão jurídica.

Quadro 4: Ações esperadas da dimensão jurídica

Ações esperadas				
ações básicas		ações desejáveis		
DJ	aj1	planta e memorial da área (medidas, confrontantes, número de matrícula, proprietário)	aj1a	planta georreferenciada
	aj2	planta de sobreposição do imóvel com a situação da área		
	aj3	certidão de matrícula da área pelo registro de imóveis		
	aj4	registro do projeto de parcelamento aprovado		
	aj5	abertura de matrícula dos lotes		
	aj6	titulação e registro dos imóveis no nome dos moradores		
			7	

Fonte: Elaboração da autora.

2. O atendimento à regularização nos programas governamentais federais

O Plano Plurianual (PPA) é o principal instrumento de planejamento de médio prazo do país, que abrange entre o segundo ano de um mandato de governo e o primeiro ano do governo seguinte, criando elementos orientados à promoção da maior continuidade da ação pública. O PPA é uma lei quadrienal a ser aprovada pelo Congresso Nacional, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação.

A Constituição Federal de 1988 representou inovações ao campo do planejamento governamental ao dar destaque de forma inédita a esta área temática. Estabeleceu-se, por meio do marco legal, três leis hierarquizadas, formando um conjunto integrado que permitiu aproximar e integrar o sistema de planejamento e orçamento. Com isso, representou um salto em relação aos modelos anteriores do orçamento tradicional: passou a existir um ferramental mais apropriado em manter “equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade” (PROCOPIUCK *et al.*, 2007).

O marco legal do planejamento brasileiro está constituído, portanto, sobre um sistema integrado que articula três instrumentos de curto e de médio prazo: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais denominados de Lei Orçamentária Anual (LOA).

O texto constitucional definiu que cabe ao PPA estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal, que devem ser vinculados às questões orçamentárias. O PPA é composto por ações (ou programas) que devem conter: objetivo, órgão do governo responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicadores, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto.

Em paralelo à construção do marco de elaboração de políticas públicas no país, no que se refere à temática urbana, transcorriam as discussões sobre a Lei de Desenvolvimento Urbano, que durou entre as décadas de 1980 e 2000, e que resultou no Estatuto da Cidade em 2001.

Como já explicitado acima, o Estatuto da Cidade é marco de grande relevância para o tema da regularização, daí a proposta metodológica que considera o recorte temporal de análise dos PPAs federais no período posterior ao Estatuto, ou seja, a investigação dos programas inerentes aos três planos plurianuais – PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015 – posteriores ao Estatuto, como será visto no Quadro 5 a seguir.

Quadro 5: A distribuição dos PPA

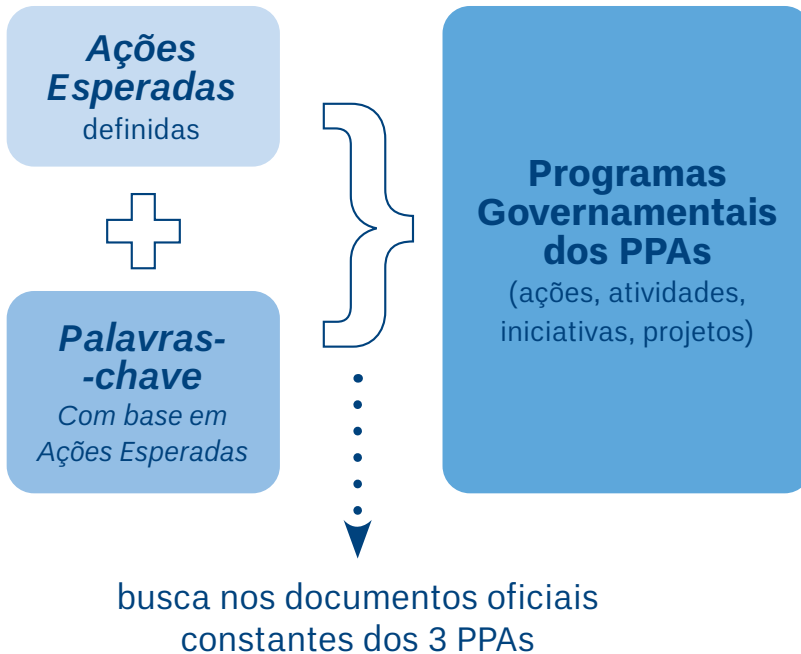
Antes do Estatuto da Cidade		Estatuto da Cidade 2001	Após o Estatuto da Cidade		
PPA 1991-1995	PPA 1996-1999	PPA 2000-2003	PPA 2004-2007	PPA 2008-2011	PPA 2012-2015

Fonte: Elaboração da autora.

Diante desse quadro geral sobre a estruturação dos investimentos no plano federal, com repercussão nas demais esferas de governo, procedeu-se à identificação dos programas governamentais federais, no recorte dos três planos plurianuais, tomando como base o conjunto de ações esperadas definidas anteriormente. De forma complementar, foi desenvolvida busca por palavras-chave, derivadas dos contextos das ações esperadas, com intuito de refinar a pesquisa e reforçar a melhor discriminação dos objetos levantados para as análises.

A base documental utilizada para a busca foram os documentos oficiais dos planos disponibilizados em meio digital, no sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). Esse passo metodológico possibilitou a seleção do conjunto de programas (ações orçamentárias, atividades, iniciativas) para cada um dos três planos plurianuais, ilustrado pela Figura 2 a seguir:

Figura 2: Seleção do conjunto de programas



Fonte: Elaboração da autora.

Ainda que não se tenha esgotado a totalidade dos programas, visto que alguns podem ter escapado aos mecanismos de busca, é importante ressaltar que o intuito foi o de levantar o maior número possível de elementos para apresentar um quadro bastante fiel à representatividade dos programas e ações (e seus indicadores) de interesse da pesquisa dentro do conjunto de cada PPA.

É importante salientar que não foram consideradas as ações orçamentárias destinadas aos municípios de forma geral; e foram, portanto, excluídas as ações de alcance local ou restritas a municípios específicos que podem ter desenvolvido projetos por meio de financiamento com órgãos internacionais sem a interveniência federal.

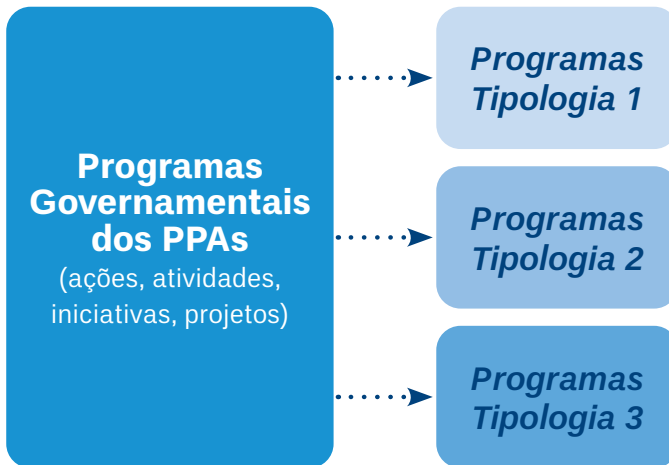
2. 1 A sistematização do conjunto de programas

No processo de identificação dos programas governamentais afetos aos temas das ações esperadas, em cada dimensão da regularização, foram encontrados alguns que explicitavam atuação em assentamentos informais com objetivo de regularização fundiária. Foram também levantados programas que guardavam algum vínculo com a regularização ou que, em alguma medida, respondiam às dimensões da regularização. Dessa forma, foi procedida a *sistematização do conjunto de programas*, que permitiu caracterizar três tipologias encontradas, explicadas a seguir:

- a) Tipologia 1: programas que tratam diretamente dos aspectos da regularização fundiária propriamente dita – ou seja, as ações estão voltadas a reversão da ilegalidade da ocupação;
- b) Tipologia 2: programas que tratam da temática específica da habitação (unidade, moradia) ou de infraestrutura e demais ações orientadas às áreas de vulnerabilidade social e precariedade urbanística (no entanto, sem arcar com a regularização);
- c) Tipologia 3: programas que mantêm vínculo indireto com o tema: em que foram identificados princípios para a ampliação de atendimentos diversos, sejam serviços urbanos, equipamentos, redes de infraestrutura e melhorias urbanísticas variadas (não há explícita correlação do programa com a regularização fundiária ou com áreas vulneráveis, mas tratam de necessidades básicas, cujos suprimentos são precários ou ausentes nas áreas irregulares).

A Figura 3 a seguir demonstra a sistematização:

Figura 3: Sistematização do conjunto de programas



Fonte: Elaboração da autora.

A sistematização pelas tipologias permitiu verificar a natureza dos programas frente à atual construção conceitual e legal da regularização fundiária: os programas de Tipologia 1 indicam melhor atendimento direto da regularização fundiária em sentido abrangente, por meio de programas que a contemplam em atendimento às diferentes dimensões; os programas de Tipologia 2 verificam o atendimento parcial às dimensões; e os programas de Tipologia 3 demonstram pouca relação com a regularização fundiária e atuação bastante dispersa.

2.2 Resultados das análises dos planos plurianuais

A análise do conjunto de programas buscou avaliar quanto ao atendimento às dimensões e às ações esperadas no período e permitiu identificar (1) em que medida os diferentes programas se interligam às temáticas da regularização fundiária; (2) como isto se reflete no atendimento às dimensões; (3) quais ações esperadas encontram maior ou menor correspondência nos diferentes programas; e (4) onde residem as maiores lacunas para o cumprimento da regularização, ou seja, quais ações estão deixando de ser atendidas.

Como resume o Quadro 6 a seguir, a pesquisa levantou, para o PPA 2004-2007, no total, 17 programas, que englobam 59 ações orçamentárias (projetos, atividades e operações). A análise do PPA 2008-2011 levou a um total de 20 programas, que englobam 74 ações orçamentárias (projetos, atividades e operações). E, para o PPA 2012-2015, foram identificados 19 programas, que englobam 157 metas e iniciativas. No caso específico do último PPA, em função do desenho do plano, definem-se, além de programas, os objetivos (que subdividem os programas e agregam as metas e iniciativas como explicado acima) e foram identificados um total 40 que guardam relações com as ações de regularização.

Quadro 6: Tipologias de programas nos três PPAs

Quadro Caracterização dos Programas 2004-2007		Quadro Caracterização dos Programas 2008-2011		Quadro Caracterização dos Programas 2012-2015	
17 caracterização dos programas		20 caracterização dos programas		19 caracterização dos programas	
programas	1 tipologia (1) 5%	programas	3 tipologia (1) 15%	programas	2 tipologia (1) 11%
	10 tipologia (2) 60%		14 tipologia (2) 70%		10 tipologia (2) 53%
	6 tipologia (3) 35%		3 tipologia (3) 15%		7 tipologia (3) 37%
59		74		157	
ações orçamentárias	7 tipologia (1) 12%	ações orçamentárias	11 tipologia (1) 15%	metas e iniciativas	28 tipologia (1) 18%
	31 tipologia (2) 53%		53 tipologia (2) 72%		84 tipologia (2) 54%
	21 tipologia (3) 35%		10 tipologia (3) 13%		37 tipologia (3) 24%
* sem computar as do programa 10					
40					
objetivos					
9 tipologia (1) 23%					
21 tipologia (2) 53%					
11 tipologia (3) 28%					

Fonte: Elaboração da autora.

É possível constatar a baixa representatividade da atuação específica sobre a regularização fundiária, uma vez identificada a existência de um número muito baixo de programas de Tipologia 1, junto de algumas poucas ações orçamentárias, no contexto do conjunto sistematizado e caracterizado pela pesquisa. O universo

mais expressivo se deu pelo conjunto formado pelo tema da habitação e atuações diversas voltadas à áreas precárias (Tipologia 2), seguido do conjunto programático que abrange a ampliação de serviços e atendimentos básicos urbanos (Tipologia 3).

A predominância dos programas de Tipologia 2 reforça o entendimento da atuação governamental compartimentada sobre as áreas irregulares. Em média, esses programas responderam a 60% do universo estudado nos três planos plurianuais (60% no primeiro PPA; 70% no segundo PPA; e 53% no terceiro PPA).

No lugar de responder com a regularização fundiária em suas diferentes dimensões, a atuação do poder público sobre a temática ocorre por meio de ações dispersas em programas variados, sem integração ou correlação entre si, sobretudo àqueles voltados às unidades habitacionais ou à infraestrutura destinadas para as áreas marcadas por vulnerabilidades.

Esse perfil de atuação não necessariamente possui compromisso com a base conceitual da regularização, e, sim, com a realização de obras, gerando intervenções pontuais nas áreas irregulares, que podem ou não atender aos requisitos da regularização em termos de resultado físico, mas não de processo de integração da área com a cidade. Ou seja, são obras que podem ocorrer numa área de assentamento irregular, mas não conduzem processos de regularização fundiária.

Os programas de Tipologia 1 tiveram um mínimo crescimento ao longo do período avaliado, em números absolutos, muito em função de algumas iniciativas pontuais de regularização fundiária. Em relação aos percentuais, a Tipologia 1, em média, esteve entre 10% do conjunto dos programas (5% no primeiro PPA; 15% no segundo; e 11% no terceiro), representatividade muito pequena para o tema. A leitura permite constatar que o relevo obtido pela regularização fundiária nos campos de consolidação do conceito ou na constituição do arcabouço legal não se expressou, em âmbito nacional, na concepção de programas e ações em nenhum dos planos.

Como principal expoente da Tipologia 1, um único programa, o “Papel Passado”, possui conceituação abrangente e multidimensional em consonância com o marco legal sobre o tema. Vale destacar que, apesar de sua pertinência quanto à

base conceitual (de acordo com seu manual), o programa está voltado à titulação (a dimensão jurídica), com foco no apoio às administrações municipais com a preparação de projetos e da parte burocrática da regularização. Sua responsabilidade ficou a cargo do Ministério das Cidades, com reduzido orçamento e baixa execução desde seu início, fato agravado no PPA 2011-2015, quando praticamente foi descontinuado, mantendo-se com baixíssimo orçamento e execução.

É importante ressaltar algumas análises sobre as especificidades de alguns dos programas dessa natureza:

- a) Também a cargo do Ministério das Cidades coube o Programa Urbanização de Assentamentos Precários, no qual, essencialmente, estiveram contempladas obras de infraestrutura e urbanização, sem que existissem ações de regularização fundiária nas demais dimensões (social, ambiental e jurídica). Os dois principais programas de regularização – o Papel Passado e o Urbanização de Assentamentos Precários – não foram articulados.
- b) Vinculado ainda a outra pasta, à Secretaria do Patrimônio da União (SPU), coube a responsabilidade em promover a regularização fundiária nas terras da União, também sem que houvesse conexão com o Papel Passado e com o Urbanização de Assentamentos Precários.

Sobre os demais programas orientados às áreas irregulares ou assentamentos precários, subnormais (e demais terminologias adotadas ao longo dos períodos, tais como bolsões de pobreza, população vulnerável, áreas de risco, dentre outras), estes voltaram-se: (a) na maior parte das vezes, às obras de infraestrutura e serviços urbanos – asfalto, iluminação, água, esgoto, drenagem – e ao melhoramento de moradias e à construção de novas habitações; (b) em bem menor número, aparecem os programas orientados às demandas ambientais – recuperação de áreas degradadas e de recursos hídricos, educação ambiental, medidas em prol da sustentabilidade;

O que avançou na regularização fundiária urbana

e (c) no decorrer do período estudado, foi observado um pequeno crescimento dentro os programas destinados à questão social – como geração de emprego e renda, apoio social (programas de amparo econômico-social a populações em situação de risco). Nesse caso, também se tratam de programas desprovidos de articulação, distribuídos em diferentes pastas (ministérios, secretarias).

2.3 Avanços e obstáculos à regularização fundiária urbana em 12 anos de implementação

A análise sintética quantitativa pode ser vista no Quadro 7 seguir, mas em termos de resultados gerais o que se pode verificar é a expressiva predominância do atendimento às ações esperadas da dimensão urbanística, em que se destacam aquelas vinculadas à infraestrutura (redes de água, esgoto, drenagem e coleta de lixo), e às de construção de unidade habitacional, o que reforça o perfil da atuação ainda bastante orientado aos serviços básicos. Por outro lado, aquelas em que não foram observadas as correlações com os programas, ou seja, as lacunas nos atendimentos às ações esperadas, caracterizam-se, em maior medida, por serem capazes de dotar as áreas irregulares de mais qualidade, urbanidade e integração à cidade.

Quadro 7: Correspondência programas e ações esperadas nos três PPAs

Ações Esperadas da DU	71	67%	Ações Esperadas da DU	69	53%	Ações Esperadas da DU	80	55%
Ações Esperadas da DS	17	16%	Ações Esperadas da DS	31	23%	Ações Esperadas da DS	33	23%
Ações Esperadas da DA	12	11%	Ações Esperadas da DA	13	10%	Ações Esperadas da DA	16	11%
Ações Esperadas da DJ	6	6%	Ações Esperadas da DJ	17	13%	Ações Esperadas da DJ	16	11%
106			130			145		

Fonte: Elaboração da autora.

1. De maneira geral, houve uma crescente correspondência, em números absolutos, entre programas e ações esperadas. Em termos percentuais, muito pouco foi modificado.
2. Manteve-se a predominância de mais atendimentos, ou mais correspondências, às ações esperadas da dimensão urbanística, em média 60% do total, sempre bem à frente das demais dimensões: social, 20%; ambiental, 11%; e jurídica, 9%; mostrando que o perfil da atuação sobre a ilegalidade ou o problema da moradia ainda é desequilibrado dentre as dimensões, comprovando o descolamento da realidade e da base conceitual e legal da regularização fundiária.
3. Com exceção do programa de regularização fundiária, que tende a se correlacionar com várias ações esperadas, devido a sua natureza da multidisciplinaridade, os demais programas tendem a se interligar com uma ou outra ação esperada. Essa característica, presente nos três planos, mostra, mais uma vez, o caráter fragmentado da atuação do poder público sobre os espaços urbanos e sobre a realidade das ocupações ilegais.
4. As análises de correlação entre programas e ações esperadas permitem observar que algumas destas (ações) seguem sem correspondência, embora isto tenha sido minimizado no último plano plurianual: no PPA 2004-2007, 41% das ações esperadas não tiveram correspondência em nenhum dos programas; no PPA 2008-2011, 37%; e, no PPA 2012-2015, 18%. A maior diversificação dos programas no último PPA também significou menos lacunas das diferentes ações necessárias à regularização.

A pesquisa revela, principalmente, um grande descompasso entre marco legal e ações governamentais, sendo possível observar que a regularização fundiária,

como política, ainda não está consolidada. De maneira geral e como característica comum entre os três PPA, o conjunto de ações governamentais federais se caracteriza bem mais pela dispersão – em que se registram ações desarticuladas entre si, vinculadas aos vários segmentos da política urbana – do que pela existência de programas com o objetivo da regularização fundiária abrangente, desenhada pelos dispositivos legais e pelo conceito atual.

Outro aspecto que reforça a observação do descolamento entre o modelo e o conjunto avaliado diz respeito às várias lacunas constatadas no atendimento a várias das ações esperadas, o que leva a apreender que o que se faz na prática ainda está aquém da abrangência que os instrumentos legais definem.

É ainda possível estabelecer uma correlação entre o declínio do tema da regularização fundiária na pauta da política urbana na medida em que tomam mais espaço os programas de construção habitacional, tendo em vista o realce do PMCMV e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Isso fica aparente com a introdução de ambos no PPA 2008-2011, quando também se observa a redução dos programas de regularização fundiária propriamente dita, mesmo mediante maior emprego em ações também mais isoladas, como se viu no último PPA (2012-2015). Fica constatada a ruptura entre regularização e produção habitacional quando a existência de um programa de maior vulto como o PMCMV deveria significar maior possibilidade de aproximação do tema da produção habitacional e o tema de regularização fundiária.

Em síntese, as análises permitiram observar grandes desequilíbrios entre os atendimentos às dimensões: é notória, e bastante clara, a hegemonia da dimensão urbanística em contraposição às demais, especialmente à dimensão jurídica, fator este que conduz a inflexão na concepção da regularização, pelo menos, em termos instrumentais legais, com a Lei n.º13.465/2017.

Na visão pluridimensional que perdurou até recentemente, embora se tenha buscado assumir equilíbrio entre as dimensões, é perceptível que a etapa da titulação tenha ficado em segundo plano, assim como a dimensão ambiental e, em parte, a

social. Fato que confirma o viés urbanístico predominante no caso brasileiro da regularização, até então. Como visto, o contraponto dessa política é o viés jurídico da regularização, ditado pelo paradigma da titulação. Como já visto, se estabelece a prioridade da concretização da titulação, na expectativa de que esta iniciativa seja seguida pelo desenvolvimento econômico do lugar. O novo marco legal da regularização demonstra uma inflexão se consideradas as abordagens anteriores da regularização ampla, que vigoravam mais nos preceitos conceituais e legais do que na prática, como se viu no panorama dos programas federais. A nova lei indica possuir maior consonância com essa visão jurídica e se contrapõe não somente à abrangência pluridimensional que foi consagrada no meio conceitual e legal, mas, também, à profusão de conflitos e problemas de ordens diversas que, de fato, deflagram-se nos assentamentos informais.

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