

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**

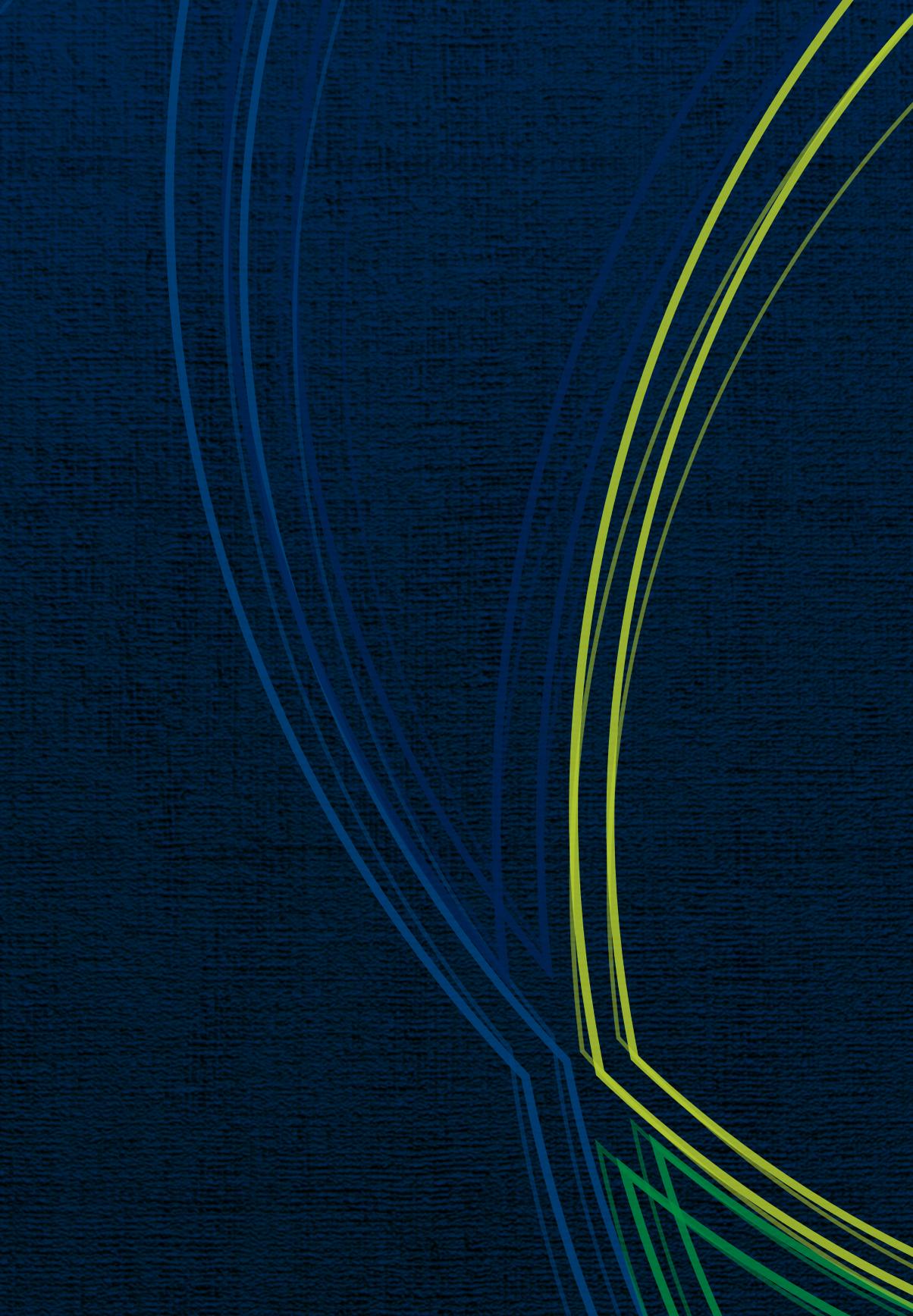
Maria do Carmo L. Bezerra

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 2

Interfaces e método do Projeto
Urbanístico de Regularização
Fundiária



A lógica e a metodologia dos Projetos Urbanísticos de Regularização

Yvette C. Salomon

Maria do Carmo L. Bezerra

Tatiana M. S. Chaer

1. O escopo do Projeto de Regularização

A lógica e a metodologia dos projetos urbanísticos da regularização fundiária, que são uma parte do processo mais amplo da regularização fundiária, diferem da elaboração de projetos urbanísticos de parcelamento do solo tradicionais, tanto em relação aos dados necessários ao diagnóstico, às normas urbanísticas, aos padrões de atendimento por equipamentos, aos espaços públicos e às áreas verdes quanto sobre a avaliação do sítio a ser ocupado.

A experiência demonstra que, muitas vezes, os quadros técnicos das prefeituras impõem aos projetos urbanísticos de regularização as mesmas exigências aplicadas aos projetos novos, inviabilizando sua aprovação, o que suscita uma formação adequada dos técnicos para elaborar projetos urbanísticos de regularização, e que atendam aos princípios e conceitos definidos na base legal.

Os profissionais que devem implementar tais regras não estão, em sua maioria, treinados para lidar com esse novo (velho) nicho de atuação profissional, muito embora seja

de difícil compreensão que o tema da cidade informal, que responde por grande parte das cidades brasileiras, seja algo excepcional à formação dos profissionais afetos ao urbano.

Para melhor entendimento do processo colocam-se as seguintes questões:

(i) Quais os critérios utilizados para definir as diretrizes urbanísticas e as exigências básicas de projeto, no que diz respeito ao estabelecimento de áreas mínimas de lotes, percentual de equipamentos, densidade, dentre outras?; (ii) Quais são os dados socioeconômicos a serem levantados e em que medida eles devem interferir nas decisões técnicas de projeto?; (iii) Como compatibilizar os dados socioeconômicos e as informações do meio físico da ocupação, uma vez que é princípio da regularização evitar ou minimizar ao máximo as relocações?

As respostas a essas questões podem facilitar o estabelecimento das etapas de projeto articuladas aos princípios da regularização, definidos em Lei, e apoiar as decisões das equipes técnicas nos projetos urbanísticos de regularização.

A visão de regularização fundiária pluridimensional, aqui adotada, exige um rito para o projeto urbanístico de regularização como parte do processo maior onde se encontra a titulação. Visa a garantia da qualidade espacial do assentamento dentro das condições dadas e a proteção ambiental pelo menos no que se refere a riscos sociais e ambientais.

Na visão na qual predomina a titulação, como no caso da recente Lei Federal n.º 13.465, de 11 de julho de 2017, não fica clara a necessidade de um projeto urbanístico como parte do processo; mas em todo caso, se esse não seria necessário para a titulação, em algum momento, deverá ser elaborado, no todo ou em partes, para que exista melhoria da qualidade de vida das pessoas e da cidade.

Identifica-se como estratégias comuns entre os projetos exitosos em âmbito nacional:

(i) participação da comunidade e intenso trabalho social nas diversas fases de projeto e obras; (ii) redução das 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. Na literatura, esses aspectos têm sido apresentados como base da metodologia de projeto de regularização

por garantir os direitos sociais, mas há que se considerar que constituem diretrizes e pouco informam sobre o passo a passo da prática de elaboração de um projeto urbanístico.

A investigação apresentada a seguir busca estruturar as etapas do processo da regularização: (i) a identificação da base legal sobre as ações necessárias para elaboração desse novo tipo de projeto urbanístico; (ii) a identificação do conteúdo dos produtos gerados, bem como do perfil das equipes técnicas necessárias à sua execução; (iii) o sequenciamento das etapas de projeto, os seus conteúdos, as informações necessárias, as articulações entre as informações para tomada de decisões de projeto; e (iv) os momentos cruciais para pactuação social, que permitem a retroalimentação do projeto urbanístico, criando as condições para entendimento, pela população-alvo, para aceitação das ações que se fazem necessárias para efetividade do projeto.

2. Os procedimentos preliminares

Os avanços legais e conceituais para enfrentamento da cidade informal são inegáveis, mas existe uma percepção de pouca efetividade dada a morosidade e os conflitos durante a execução dos projetos. Um dos aspectos envolvidos, apesar de não ser o único nem o mais relevante, refere-se às dificuldades técnicas e metodológicas de como elaborar projetos urbanísticos diante de condições tão diferenciadas do que a teoria urbanística e do planejamento urbano tem ensinado na academia. Outros aspectos dizem respeito à formulação de políticas públicas e de aplicação de recursos como discutido neste livro.

Assim, para garantir o alcance de melhores resultados (o Censo de 2010 apresenta um crescimento da irregularidade do solo nas áreas urbanas¹), é relevante a discussão sobre a lógica do projeto urbanístico de regularização e práticas bem-sucedidas.

¹ O Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010, apresentou o contingente de 3,2 milhões de moradias (ou 11,4 milhões de pessoas), atualizando o Censo 2000, cujo número apontava, aproximadamente, 1,5 milhão de domicílios (ou mais de 6 milhões de pessoas), em aglomerados subnormais – denominação adotada pelo órgão para as ocupações ilegais.

Desde a concepção da regularização fundiária como instrumento da política urbana brasileira, as experiências de elaboração de projetos de regularização tiveram dificuldades de implantação. Com a Lei Federal n.º 11.977, de 7 de julho de 2009, foram instituídos alguns procedimentos de projeto e instrumentos para apoio, em especial, às municipalidades, principais entes federados responsáveis pela regularização. Com a revogação dessa lei e a validação do marco legal atual (Lei n.º 13.465/2017), esse aspecto volta a ficar novamente descoberto do ponto de vista de uma obrigação legal, mas continuam válidos como orientação técnica e, como tal, aqui são considerados.

É aceitável dizer que estão estabelecidas as condições para a operacionalização da regularização, apesar de suas disposições se encontrarem na forma de um emaranhado de definições de princípios, necessidades de realização de estudos e procedimentos administrativos, que confundem e geram interpretações distintas nas áreas técnicas.

Assim, embora já existam instrumentos legais que viabilizam a concretização da regularização fundiária, os aspectos relacionados aos procedimentos administrativos e a delimitação das etapas metodológicas dos processos ainda precisam ser esclarecidos. Alguns dos dispositivos inerentes aos instrumentos legais e outros fatores relacionados à prática usual, no meio profissional, sobre a concepção e a aprovação de projetos de urbanismo, têm gerado entraves aos processos, principalmente, em função das dificuldades de reconhecimento das particularidades técnicas e administrativas que envolvem o projeto urbanístico de regularização fundiária.

Para avançar sobre esse entendimento, deve-se ter em conta que os projetos urbanísticos de regularização não seguem a lógica acadêmica do planejamento, prevista no ordenamento territorial urbano, que envolvem: realização de estudos, proposta de ocupação, implantação da infraestrutura e ocupação das áreas (RIBAS, 2003). A Figura 1 a seguir expressa a lógica invertida dos projetos de regularização fundiária.

Figura 1: Inversão das etapas de planejamento em assentamentos irregulares ou informais



Fonte: Adaptado de Ribas (2003).

Reafirmando o que define o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), o início da regularização prescinde da definição da zona especial de interesse social (ZEIS), sendo o mais usual seu estabelecimento no âmbito do plano diretor, em que o estudo das características da cidade leva a definir as áreas passíveis de regularização, deixando sua operacionalização para legislações ordinárias. Em outros casos, a área a ser regularizada é delimitada ZEIS, por meio de legislação específica.

Como Passo 1 do processo de regularização fundiária, fica estabelecido a definição legal da área como ZEIS. Esse passo não significa regularizar uma área nem cria direitos à regularização, mas identifica as áreas de ocupação informal e a necessidade de levantamentos e estudos dos vários aspectos que envolvem as dimensões da regularização fundiária com vistas à elaboração do projeto de regularização.

As tipologias de ZEIS, com base na definição da Lei n.º 11.977/2009, podem ser do Tipo 1 – áreas públicas ou privadas ocupadas por assentamentos, tais como: favelas, cortiços, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, habitados por famílias de baixa renda; e do Tipo 2 – áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados, adequados para a produção de habitação de interesse social.

Aqui, a análise recai sobre o Tipo 1, o projeto da regularização das áreas ocupadas informais.

A Lei n.º 11.977/2009 ainda define, para terras públicas e privadas, o instrumento demarcação urbanística, que passa a ser o Passo 2 da regularização, conforme o entendimento deste estudo. Esse aspecto fica descoberto em função da revogação dessa lei enquanto obrigação para cumprir o processo de regularização, mas continua sendo um passo técnico relevante para conhecimento do problema.

Assim, o auto de demarcação urbanística é um instrumento urbanístico-administrativo a ser aplicado às áreas de ZEIS, que visa à aceleração de procedimentos pela reunião de uma série de características técnicas sobre a área e a população-alvo do projeto.

Os objetivos mais importantes do auto de demarcação são: (i) a identificação do perímetro com a maior exatidão possível e descrição física da área; e (ii) a matrícula da gleba e identificação de seus proprietários, o que possibilita começar os procedimentos administrativos de regularização. Os dados ou requisitos necessários à demarcação urbanística foram organizados no Quadro 1 a seguir, dispostos conforme as dimensões (urbanística, social, ambiental e legal) da regularização fundiária.

Quadro 1: Requisitos da demarcação urbanística (continua)

Etapa	Dimensão	Requisitos
DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA	URBANÍSTICA: Descrição Física	(1) Levantamento topográfico georreferenciado Planta da ZEIS - área total - medidas perimetrais - coordenadas dos vértices limitantes - localização - confrontantes - indicação das áreas de domínio público e domínio privado (2) Planta de sobreposição do imóvel demarcado com a situação da área constante do registro de imóveis (3) Memorial descritivo

Quadro 1: Requisitos da demarcação urbanística (conclusão)

Etapa	Dimensão	Requisitos
DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA	SOCIAL: Pesquisa Social	(4) Identificação dos proprietários dos domínios privados (quando possível) (5) Estimativa dos ocupantes da área (estabelecer alguma fonte de dados que possibilite a estimativa da população)
	JURÍDICA: Estado Legal	(6) Número das matrículas ou transcrições atingidas (7) Indicação dos proprietários identificados (domínio público ou privado) e também dos não identificados de domínio privado (8) Tempo das respectivas posses (pelo menos cinco anos) ² (9) Certidão da matrícula ou transcrição da área a ser regularizada, emitida pelo registro de imóveis, ou, diante de sua inexistência, das circunscrições imobiliárias antes competentes.
	AMBIENTAL: Informações	(10) Se for o caso: identificação da área de preservação permanente (APP) CASO TERRAS DA UNIÃO - Para terrenos de marinha ou acrescida: planta de demarcação da Linha Preamar Média (LPM) - Quando se tratar de terrenos marginais de rios federais: planta de demarcação da Linha Média das Enchentes Ordinárias (LMEO) (11) Definir qual é o órgão ambiental competente a lidar com o licenciamento

Fonte: Elaboração das autoras.

² Sem outros meios de prova, o tempo da posse pode ser demonstrado por meio de fotos aéreas da ocupação ao longo do tempo exigido (Lei n.º 11.977/2009).

O Passo 1 (delimitação legal das ZEIS) e o Passo 2 (auto de demarcação urbanística) constituem o que se denomina de etapa preliminar ou pré-diagnóstico, por concentrarem os procedimentos básicos para a definição do projeto de regularização.

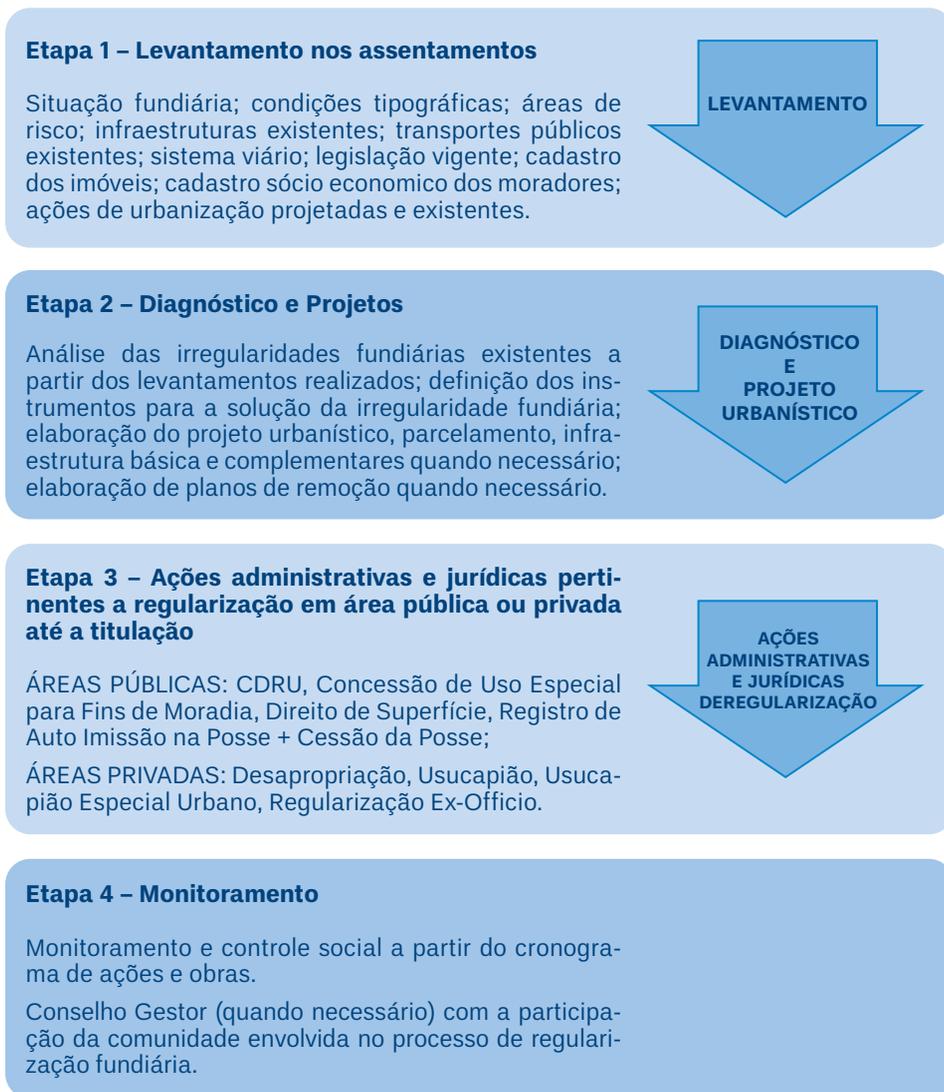
É relevante complementar que, nessa etapa, são necessários alguns procedimentos técnico-administrativos em relação ao tema ambiental. Deve-se, nessa primeira etapa, proceder à consulta ao órgão ambiental competente que possui a responsabilidade do licenciamento ambiental e verificar se a área em questão se encontra inserida (ou parcialmente inserida) em área de preservação permanente (APP) – o que pode incorrer em procedimentos específicos de licenciamento.

Quanto ao perfil socioeconômico, faz-se necessário o conhecimento do número de habitantes da área de projeto para determinar uma estratégia de trabalho social, que deverá perdurar ao longo de todo o projeto em sua fase de elaboração e implantação.

3. As etapas do Projeto

O Ministério das Cidades, em documento técnico para a capacitação de gestores municipais, sintetiza as etapas do projeto de regularização na forma disposta na Figura 2 a seguir.

Figura 2: Esquema de subdivisão da regularização em etapas

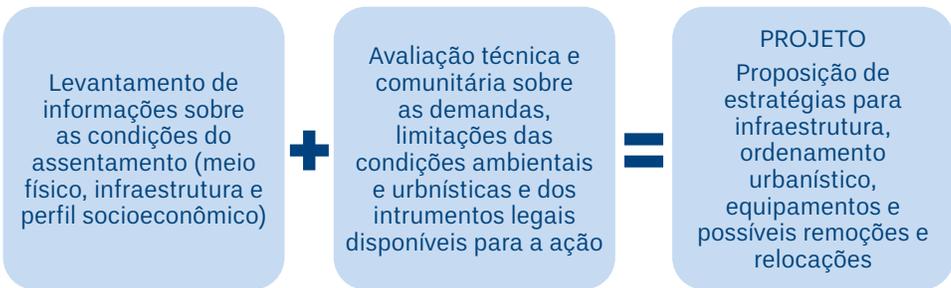


Fonte: Elaboração das autoras baseado em Brasil (2011a).

Em que pese espelhar a base normativa, deve-se observar que existem sobreposições entre estudos técnicos e procedimentos administrativos, o que demanda uma separação entre atividades afetas a elaboração do plano diretor e do projeto urbanístico e a fase de tramitação administrativa, que envolve a aprovação nos diferentes órgãos públicos.

Assim, destaque-se que, na Figura 2, constam, como parte do diagnóstico do projeto, ações que já deveriam ter sido consideradas pelo plano diretor quando da definição da ZEIS e da demarcação urbanística na fase preliminar do projeto de regularização. Assume-se, portanto, que as fases que integram o projeto urbanístico dizem respeito aos recortes das dimensões da regularização (ambiental, urbanística e social) que se refere à tomada de decisão sobre o ordenamento territorial do assentamento em questão, conforme ilustrado na Figura 3 a seguir.

Figura 3: Três estágios do projeto



Fonte: Elaboração das autoras.

Cabe, aqui, a identificação das informações básicas e necessárias nessas três dimensões, e a elaboração dos produtos que integrarão o projeto, que serão discutidos com a comunidade-alvo e analisados nas diferentes instâncias administrativas e jurídicas até sua aprovação.

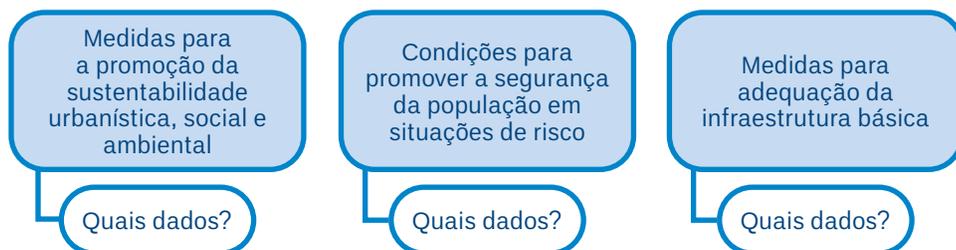
Para a elaboração desses estudos e produtos, a coordenação do projeto de regularização dos municípios devem contar com perfis profissionais diversos, tanto no que se refere à equipe básica como à de consultores. Esse ponto adquire relevância, uma vez que o projeto pode ou não ser executado por técnicos da própria administração pública, tornando necessária a clareza dos perfis profissionais para que se verifique a disponibilidade pelo executor. Mesmo no caso de projetos executados exclusivamente por agentes públicos, vários órgãos que contam com os diferentes

quadros técnicos deverão ser acionados para elaboração do projeto e para edição das medidas administrativas relativas às normas ambientais, urbanísticas ou fundiárias.

3.1 Levantamento das informações para o diagnóstico

O diagnóstico envolve uma vertente técnica (obtenção, consolidação e interpretação dos dados) e outra de discussão com a comunidade para que a equipe reúna as condições de concepção das propostas de ordenamento do projeto. A pergunta inicial para a identificação dos elementos do diagnóstico é: Quais os dados mínimos necessários que deveriam conter a etapa do diagnóstico para viabilizar o início do projeto em estudo? Nas normas técnicas descritas no art. 51 da prescrita Lei nº. 11.977/2009 estão listados elementos que podem orientar a identificação dos dados da fase de diagnóstico, como organizado na Figura 4 a seguir.

Figura 4: Tópicos a serem analisados de acordo com a lei



Fonte: Elaboração das autoras.

A subdivisão nos três tópicos da Figura 4 está baseada na legislação anterior, mas, mais uma vez, trata-se de um procedimento básico de natureza técnica e foi entendida, pela pesquisa, como o conjunto de dados necessários à análise da área que receberá o projeto, no que tange às dimensões que compõem a regularização, conforme explicado a seguir:

a) Quanto à promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental

As informações devem ser organizadas em base espacial (mapas) e alfanumérico (banco de dados) nas escalas adequadas para, posteriormente, desenvolver a proposta de ordenamento físico. No aspecto urbanístico, faz-se necessário: caracterização física dos lotes e moradias, condições de consolidação e adensamento, condições dos equipamentos urbanos, informações relevantes do entorno e dados relevantes da área. No quesito social: caracterização dos moradores, cadastro social, histórico da ocupação e organização social. No aspecto ambiental: localização de áreas de preservação ecológica, caracterização do solo, relevo, vegetação e hidrografia e mapas temáticos interpretativos como erosão, por exemplo.

b) Quanto à segurança em situações de risco

No que se refere a áreas de risco, deve-se considerar a legislação sobre o tema, que hoje é ampla nos países. Vale destaque a Lei Federal n.º 12.340, de 1.º de dezembro de 2010, que altera artigos do Estatuto da Cidade, entre eles, incluindo a obrigação de se realizar cartas de risco geotécnico para áreas de parcelamento do solo urbano, e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal n.º 12.608, de 10 de abril de 2012), que de forma mais ampla trata de procedimentos emergenciais e preventivos para ocupação de áreas de risco.

A pergunta é: Quais seriam as condições de risco? A prescrita Lei n.º 11.977/2009 já considerava a possibilidade de ocupação de áreas de risco, mediante a prévia análise e implementação de medidas de controle (art. 51) e remetia ao art. 3.º da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979), em que se especificam as circunstâncias nas quais não se permite o parcelamento do solo: (i) em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; (ii) em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam

previamente saneados; (iii) em terrenos com declividade igual ou superior a 30%, salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes; (iv) em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; e (v) em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção. A Lei n.º 6.766/1979 está em vigor e não foi alterada pela Lei n.º 13.465/2017, mas teve artigos modificados pela Lei n.º 12.340/2010.

Correspondendo à exigência do acima mencionado, deduz-se que o projeto de regularização deverá tomar providências para assegurar o escoamento das águas em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; sanear terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; e atender às exigências específicas das autoridades competentes em terrenos com declividade igual ou superior a 30%.

Observa-se acima que a Lei n.º 6.766/1979 (art. 3.º) considera as “áreas de preservação ecológica” no mesmo nível que as “áreas onde a poluição impede condições sanitárias suportáveis”, sendo que, em teoria, para ambos os casos, o projeto deveria “corrigir” a situação. O que é compreensível em áreas poluídas, mas é incompreensível para áreas de preservação ecológica. Como poderia se interpretar “não será permitido o parcelamento do solo em áreas de preservação ecológica até a sua correção”? Seja como for, fica claro que será necessário incluir, na lista de informações para o diagnóstico, as áreas de preservação ecológica e observar as condicionalidades definidas pelo licenciamento ambiental da área.

Também se deduz que foi dado pela legislação um foco grande nas condições geotécnicas, o que significa dizer que o entendimento de risco está mais afeto a risco à população do que risco às condições ambientais. Conclui-se que os únicos terrenos onde nunca será possível um parcelamento do solo seriam aqueles terrenos nos quais as condições geológicas não aconselham a edificação. Além disso, a Lei n.º 6.766/1979, no seu art. 12, também proíbe a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco, que devem ser previstas como não edificáveis, seja no plano diretor ou em legislação dele derivada.

A menção à carta geotécnica consta também da Lei n.º 12.608/2012, em que diz que os municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto e inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverão elaborar, entre outros: (i) mapeamento contendo estas áreas; e (ii) carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo.

As cartas geotécnicas buscam predeterminar o desempenho da interação entre o uso do solo e o meio físico, bem como indicar os conflitos potenciais entre as próprias formas de uso e ocupação e orientar medidas preventivas e corretivas no sentido de minimizar deseconomias e riscos nos empreendimentos e no meio circundante (PRANDINI; FREITAS; NAKAZAWA, 2009, p. 174).

Para fazer frente a essas exigências, faz-se necessário dados com as seguintes informações: terrenos alagadiços e sujeitos a inundações; localização de terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública; terrenos com declividade igual ou superior a 30%; localização de terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; áreas de preservação ecológica e fragilidades ambientais; localização de áreas onde a poluição impeça condições sanitárias à moradia; áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto; áreas suscetíveis a inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e localização de áreas, já definidas pelo plano diretor ou em legislação dele derivada, que ofereçam risco às edificações. Vale lembrar que essas informações devem constar de mapas, precisam estar em escala adequada para a análise urbana e seguir uma padronização que permita sua análise sistêmica.

c) Quanto às medidas previstas para adequação da infraestrutura básica

Dentro da mesma linha, são referidas as legislações anteriores à Lei n.º 13.465/2017, uma vez que trazem definições que são procedimentos técnicos que deveriam ser cumpridos mesmo sem estarem em legislações específicas sobre programas de regularização.

Assim, a Lei Federal n.º 12.424, de 16 de junho de 2011, no art. 5.º, relaciona 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. Mais adiante, no art. 51, estabelece que o projeto de 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 n.º 6.766/1979. Esta (alterada pela Lei n.º 9.785, de 29 de janeiro de 1999), por sua vez, estabelece de maneira similar: (i) vias de circulação; (ii) escoamento das águas pluviais; (iii) rede para o abastecimento de água potável; e (iv) soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Dessa forma, para estabelecer no projeto as medidas para adequação da infraestrutura básica, seria necessário que o diagnóstico acusasse, de maneira precisa, as condições de infraestrutura existentes na área, tais como: redes de abastecimento de água potável e energia elétrica; sistemas de esgotamento sanitário e escoamento das águas pluviais; e, no que se refere ao sistema viário, avaliar os sistemas de circulação, tanto de pedestres quanto de veículos. Além do que é definido na Lei n.º 6766/1979, considera-se pertinente conhecer os sistemas de coleta de resíduos e limpeza pública, no sentido de prever as adequações requeridas.

A infraestrutura será fundamental no desenvolvimento do projeto de regularização; pode-se dizer que, do ponto de vista do ordenamento físico, é o elemento mais importante. Merece destaque especial na infraestrutura a elaboração de um mapa planialtimétrico e cadastral com o sistema viário existente, pois dele emergirão as decisões de projeto, respondendo a perguntas, tais como: É possível deixar como está, ou será que é necessário fazer mudanças? Como a adequação do sistema viário existente se relaciona com a definição dos lotes e a infraestrutura que necessita ser implantada e qual sua articulação com o resto da cidade? A própria definição das remoções, um dos pontos mais sensíveis do projeto de regularização, estará relacionada com a exatidão dessa informação.

Cabe aqui lembrar que as informações sobre terrenos adjacentes ou próximos da área de regularização, passíveis de receberem os reassentamentos necessários e viáveis do ponto de vista da infraestrutura, são consideradas de importância primordial para a realização do projeto.

3.2 Aspectos referentes ao licenciamento ambiental

Por se constituir num ponto de grande conflito da regularização, dado que os assentamentos informais, na maioria das vezes, encontram-se em áreas de fragilidade ambiental, vale destacar o tema do licenciamento ambiental, que pode impor condições ao projeto urbanístico.

As disposições do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) constantes da Resolução Conama n.º 001, de 23 de janeiro de 1986, que trata dos estudos ambientais necessários ao licenciamento ambiental, não se aplicam à regularização fundiária por ser destinada somente para novos empreendimentos. O tema das habitações de interesse social é tratado pela Resolução Conama n.º 412, de 13 de maio de 2009. A regularização fica sem uma norma que defina seu tratamento específico, à exceção daquelas inseridas em APPs, objeto da Resolução Conama n.º 369, de 28 de março de 2006. A Resolução Conama n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, deixa aberta a possibilidade de “procedimentos específicos” para as licenças, a cargo do órgão ambiental competente observado a “peculiaridade do empreendimento”. Entende-se que empreendimentos de baixo potencial de impacto ambiental, apesar de ser ainda discutido o que seria um baixo impacto ambiental – o Código Florestal, Lei Federal n.º 12.651, de 25 de maio de 2012, possui uma definição para tal –, requerem procedimentos simplificados, cabendo ao órgão ambiental competente, no caso de um determinado projeto de regularização, entender que este se enquadra nessa condição.

Assim, assentamentos informais localizados, totalmente ou em parte, em APPs, devem atender a regras especiais. Isso implica estudos complementares e, portanto, numa lista adicional de informações. Analisando a Resolução Conama n.º 369/2006,

esta faz menção a um Plano de Regularização Fundiária Sustentável de forma a garantir o controle e monitoramento ambiental contínuo da área e, ainda, assegurar a não ocupação da parte da APP que não estiver ocupada.

Por seu lado, a Lei n.º 11.977/2009 fazia referência à necessidade de um estudo técnico para proceder à autorização ou não da regularização fundiária (procedimento que cabia a uma instância única no âmbito do município). Nesse caso, deve-se entender que o Plano de Regularização Fundiária Sustentável, que está previsto na Resolução Conama n.º 369/2006, e o estudo técnico acima referido possuem conteúdos similares, sendo, portanto, o mesmo documento de amparo ao processo de regularização.

3.3 Ordenamento das informações necessárias ao diagnóstico

Como primeiro resultado, a partir da análise legal e técnica, foi possível identificar uma lista de dados necessários à elaboração do diagnóstico abrangendo as dimensões da regularização, sistematizados no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Requisitos para elaboração de diagnóstico (continua)

DIAGNÓSTICO – DIMENSÃO URBANÍSTICA: SITUAÇÃO URBANA
(1) Levantamento topográfico georreferenciado <ul style="list-style-type: none">- delimitação física dos lotes (dimensões, forma e área)- projeção das construções- alinhamento de quadras e lotes
(2) Cadastro físico: caracterização física dos lotes e moradias <ul style="list-style-type: none">- Identificação dos limites de todos os lotes e construções existentes na área- identificação do número de pavimentos das construções- número de domicílios por lote- identificação dos confrontantes de cada lote- tipo de uso predominante no lote (residencial, comercial, institucional, etc.)- tipologia construtiva (madeira, tijolo etc.)
(3) Condições de infraestrutura existente: <ul style="list-style-type: none">- identificação das áreas atendidas (redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário, escoamento das águas pluviais, energia elétrica) domiciliar e públicas- identificação de sistema de coleta e disposição de resíduos sólidos- identificar necessidade de expansão das redes e dos serviços públicos

Quadro 2: Requisitos para elaboração de diagnóstico (continua)

DIAGNÓSTICO – DIMENSÃO URBANÍSTICA: SITUAÇÃO URBANA

(4) Projetos de infraestrutura eventualmente existentes, discriminando os responsáveis e os cronogramas de implantação (eventuais obras previstas para o local por parte da prefeitura, governo do estado ou concessionárias de serviços públicos)

(5) Sistema viário e de circulação existente de pedestres e de veículos

(6) Sistema viário e de circulação projetado baseado no existente, com levantamento da necessidade de remoção de moradias

(7) Condições dos equipamentos urbanos existentes (escolas, postos de saúde, centros comunitários, hospitais, praças, parques):

- identificação das áreas atendidas
- cálculo do déficit de equipamentos

(8) Dados relevantes na área (linhas de transmissão, oleodutos, gasodutos, etc.)

(9) Informações relevantes do entorno:

- equipamentos urbanos existentes
- formas de transporte público
- infraestrutura

(10) Adensamento do assentamento

(11) Condições de consolidação

(12) Indicação de áreas com possibilidades para:

- moradias
- circulação
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários
- áreas verdes e espaços livres de uso público

Quadro 2: Requisitos para elaboração de diagnóstico (continua)

DIAGNÓSTICO – DIMENSÃO SOCIAL: SITUAÇÃO SOCIAL

(13) Cadastro Social (amarração com o cadastro físico):

- identificação dos moradores
- qualificações do chefe da família
- qualificações do cônjuge ou companheiro
- tipo de uso da moradia
- renda familiar
- profissão ou ocupação do beneficiário
- número de moradores no lote

(14) Histórico da ocupação (tempo e forma de ocupação)

(15) Organização social (nível de organização comunitária)

DIAGNÓSTICO – DIMENSÃO JURIDICA: INFORMAÇÕES LEGAIS

(16) Coleta e cópia da documentação

- informações necessárias para a instrução do processo administrativo
- informações necessárias para a instrução do processo jurídico

DIAGNÓSTICO – DIMENSÃO AMBIENTAL: SITUAÇÃO AMBIENTAL

(17) Mapa de solo

(18) Mapa de relevo

(19) Mapa de vegetação (mapeamento de espécies protegidas)

(20) Mapa de hidrantes

Quadro 2: Requisitos para elaboração de diagnóstico (conclusão)

DIAGNÓSTICO – DIMENSÃO AMBIENTAL: SITUAÇÃO AMBIENTAL

Mapa com

- (21) - terrenos com declividade igual ou superior a 30%**
- (22) - terrenos sujeitos a escorregamentos (ou onde a corrida de massa é possível)**
- (23) - terrenos alagadiços**
- (24) - terrenos sujeitos a inundações**
- (25) - terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública e áreas com suspeita de contaminação**
- (26) - terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação**
- (27) - áreas de preservação ecológica**
- (28) - áreas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis**
- (29) - áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada**
- (30) - áreas suscetíveis a erosões**
- (31) - áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto e**
- (32) - áreas suscetíveis a inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos**

Fonte: Elaboração das autoras

4. Método de elaboração de diagnóstico e preparação para as decisões de projeto

O estudo sobre a validação da sequência e dos dados identificados foi realizado utilizando um caso prático, o projeto urbanístico de regularização da Vila Estrutural, no Distrito Federal (DF), elaborado em 2006 com a participação de membros do Grupo de Pesquisa Gestão Ambiental Urbana (g-GAU) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de Brasília (UnB). O caso avaliado utilizou, como método de trabalho para articular o grande volume de informações, a ferramenta do Sistema de Informações Geográficas (SIG). Como a utilização dos programas

computacionais ArcGIS e AutoCad, foi montado um banco de dados agregando as informações do meio físico, do uso e da ocupação do solo e dados socioeconômicos. O georreferenciamento se deu a partir de uma base planialtimétrica com a criação de células para cada área ocupada por unidade familiar (lote virtual), o que possibilitou a geração dos mapas temáticos, tais como: uso do solo, tipologia de edificações, tamanhos de lotes, infraestrutura existente, sistema viário e agregação de todas as informações sobre o meio físico e restrições legais de ocupação.

A averiguação do tempo de moradia, uma exigência legal para fixação, foi obtida pela sobreposição de imagens de satélite de vários períodos com a base georreferenciada. Cumpria-se, assim, um condicionante do projeto, de demanda do governo local, que era o pré-requisito de que a residência estivesse na localidade há mais de cinco anos de forma transparente com controle de toda a população.

Os dados acima referidos foram utilizados reunindo informações disponíveis do órgão urbano gestor, como aqueles que foram obtidos no documento do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e de estudos topográficos e no trabalho social realizado durante todo o desenvolvimento do projeto.

Dessa forma, à medida que o projeto avançava, era possível trabalhar sobre um retrato mais fiel da área, possibilitando, inclusive, o envolvimento mais direto dos moradores. Várias apresentações foram realizadas utilizando ferramentas digitais que facilitavam a visualização, como, por exemplo, a possibilidade de mostrar a casa de cada morador e sua situação no projeto, frente às exigências urbanísticas e ambientais. Dessa forma, a avaliação das necessidades da população mediante as limitações de áreas disponíveis, limitações de ocupações definidas pelo licenciamento ambiental, bem como possíveis remoções, foram discutidas e melhor compreendidas pela comunidade. As possibilidades de localização dos equipamentos comunitários e a necessidade de parcelamento das grandes áreas detidas por poucos foram partilhadas com a comunidade, gerando maior aceitação das decisões a serem tomadas no desenvolvimento do projeto.

O estabelecimento do tamanho do lote mínimo, que consta dos parâmetros urbanísticos específicos da ZEIS e que se constitui em uma das decisões de projeto mais complexas a serem adotadas pela equipe técnica, foi bastante facilitado pela criação da plataforma georreferenciada. Por sua vez, as “células” (registro de cada unidade residencial no banco de dados) retratavam a área que era entendida como lote de cada morador.

A definição do tamanho do lote possibilitou as várias simulações sobre o número de remoções que acarretaria, quando adotadas diferentes dimensões de lotes. Ao mesmo tempo, essa informação era analisada em relação a quais lotes já estariam comprometidos pela necessidade de remoção em função dos condicionantes ambientais ou por condições de insalubridade. Obviamente, tudo isso sem perder de vista que a dimensão mínima para moradia deveria atender às necessidades de uma família, média de quatro pessoas, número este identificado nas etapas de levantamentos socioeconômicos.

Em todos os casos de definição dos parâmetros urbanísticos, as ferramentas de georreferenciamento foram essenciais por permitirem simulações, agregando, em tempo muito curto, uma grande quantidade de variáveis. Foi possível estabelecer um conjunto de perguntas e, imediatamente, obter-se respostas, tais como: números de envolvidos; sua situação socioeconômica; condições das habitações a serem removidas. Tudo isso permitiu, ainda, demonstrar o passo a passo da tomada de decisão para a população nas reuniões de quadras e plenárias, explicitando as razões da opção escolhida.

Assim, a experiência estudada demonstrou que a elaboração de um banco de dados georreferenciado é um instrumento relevante para que as informações alimentem a tomada de decisão do projeto urbanístico e do trabalho de mobilização social.

5. Proposta de ordenamento urbanístico: o Projeto

Concluído o diagnóstico, e com base nele, o principal pré-requisito para a proposição de projeto é ter clara a importância da flexibilização das normas urbanísticas. O projeto de regularização fundiária de interesse social trata do acesso à terra por parte da população de baixa renda, articulando este assentamento ao planejamento urbano, e sem descuidar do seu ajuste ao lugar, podendo proceder à adequação de regras urbanísticas às construções e ao uso do solo existentes.

Temos, nessa definição, a primeira característica a considerar: um “projeto urbanístico ajustado ao lugar”. A normatização a ser aplicada, assim como as diretrizes urbanísticas que constavam da Lei n.º 11.977/2009, devem ser tomadas como referências técnicas. Em seu art. 52, a referida lei autorizava a redução de áreas dos lotes e de áreas destinadas ao uso público, consideração não alterada na nova legislação.

Já o art. 54 da mesma lei se referia especificamente à regularização de interesse social, confirmando a adequação dos parâmetros segundo características da área, e acrescentava, ainda, a necessidade de identificar lotes, vias de circulação e áreas destinadas para uso público.

De sua parte, o art. 51 estabelecia os elementos mínimos para o projeto: (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 6.766/1979 (com redação dada pela Lei n.º 12.424/2011); e (v) as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

É preciso salientar aqui que o art. 51 não incluía todos os elementos citados no art. 54 da mesma lei, deixando de se referir às áreas destinadas ao uso público. Provavelmente, porque enumera só os “requisitos mínimos”; mas, considerando

a importância das áreas destinadas ao uso público no planejamento urbano, elas serão também incluídas na lista de requisitos para a etapa do diagnóstico em estudo.

6. Os produtos técnicos resultantes de cada etapa do Projeto

Como resultado das etapas relacionadas e destacando os procedimentos identificados, seja na legislação ou na prática bem-sucedida, identifica-se como resultado os produtos técnicos constantes do quadro a seguir. Eles serão necessários para o licenciamento urbanístico e ambiental e, posteriormente, para registro do projeto em cartório de imóveis. No Quadro 3, constam as etapas do projeto de regularização e o conteúdo de cada uma e dos produtos (os documentos técnicos que embasam o projeto), que devem ser referendados por participação da comunidade-alvo.

Quadro 3: As etapas e produtos para a realização do projeto urbanístico da regularização (continua)

		1. pré-diagnóstico	
		dados	produtos
1.1. base legal	Tratamento da área conforme a legislação municipal;	1.1.1 delimitação da poligonal das ZEIS	
	dados necessários conforme exigência legal, descritos na Tabela 1 (urbanísticos, ambientais, sociais, legais)	1.1.2. auto da demarcação urbanística	
	procedimentos para o licenciamento ambiental específico da área em questão;	1.1.3 requerimento/termo de referência para o estudo ambiental	
1.2 visita de campo	principais características da área e suas delimitações;	1.2.1 relatório técnico preliminar – aspectos físicos da ocupação	
	endereçoamento ou setorização existentes;		
	equipamentos;		
	tipologias predominantes;		
	serviços urbanos existentes;		
1.3 mobilização social	levantamentos já existentes (concessionárias água e luz; órgãos municipais; censos);	1.3.1 relatório técnico preliminar – aspectos sociais e abordagem das lideranças	
	lideranças comunitárias e associações de moradores;		
	informações preliminares do projeto a ser realizado e da equipe de base para as apresentações iniciais;		

trabalho social - mobilização inicial; fixação da equipe de campo; preparação para levantamentos

Quadro 3: As etapas e produtos para a realização do projeto urbanístico da regularização (continua)

2. diagnóstico		produtos
	dados	
2.1 dimensão jurídica	situação fundiária;	2.1.1 mapa fundiário
	consulta cartorária;	2.1.2 registro das glebas em cartório
	coleta e cópia de documentos dos moradores	2.1.3 instrução do processo administrativo
2.2 dimensão urbanística	levantamento aéreo;	2.2.1 levantamento aerofotogramétrico
	levantamento local;	2.2.2 levantamento topográfico cadastral
	consulta prévia às concessionárias;	2.2.3 projeto de redes existentes (se houver)
2.3 dimensão ambiental	levantamentos ambientais;	2.3.1 estudo e relatório ambiental
2.4 dimensão social	levantamento socioeconômico;	2.3.2 cadastramento e selagem
	inventário das unidades habitacionais	
	histórico e tempo de ocupação	

trabalho social - levantamentos; cadastro e selagem

Quadro 3: As etapas e produtos para a realização do projeto urbanístico da regularização (conclusão)

3. projeto		
	dados	produtos
3.1 elaboração banco de dados	reunião dos dados físicos, ambientais e socioeconômicos	3.1.1 bancos de dados
		3.1.2 mapas georreferenciados
3.2 apresentação das diretrizes de projeto	restrições urbanísticas ambientais e legais	3.2.1 mapas temáticos para apresentação
	potencialidades de ocupação, melhorias	
3.3 definição do uso e ocupação	áreas ocupadas e definições prévias de tamanhos de lotes	3.3.1 planta de uso e ocupação do solo
	áreas desocupadas e equipamentos públicos	
	áreas públicas	
	sistemas viário e redes	
3.4 projeto para a aprovação e demais projetos complementares	desenho técnico de urbanismo	3.3.2 projeto urbanístico de regularização
	infraestrutura e redes	
	plano de relocação e reassentamento	

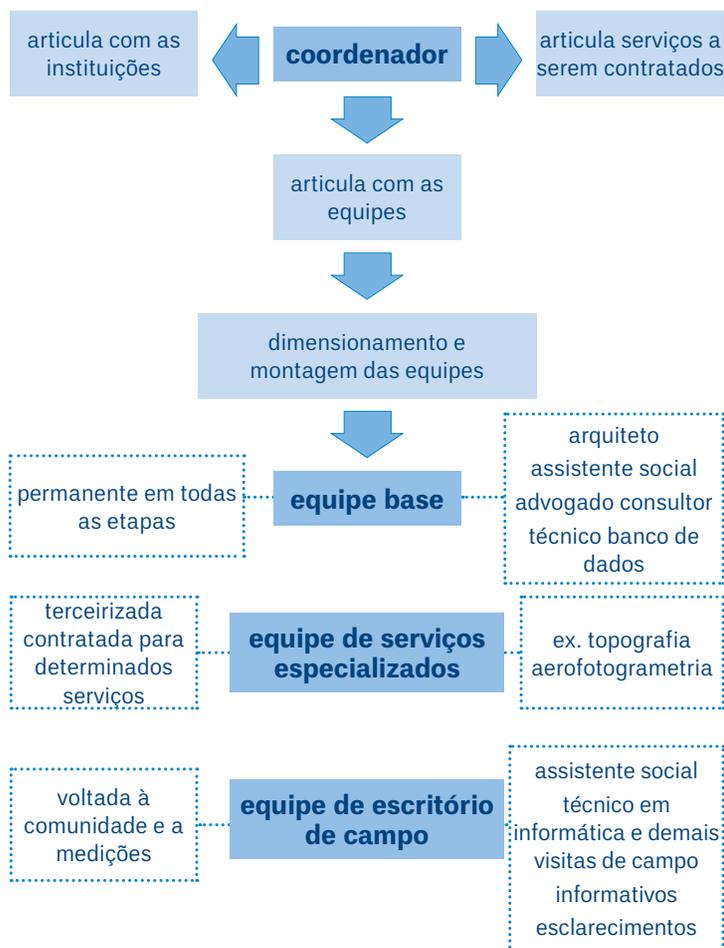
trabalho social - mediação entre projeto e moradores; pactuação; assistência

Fonte: Elaboração das autoras.

Identificadas as etapas da regularização fundiária, assim como os dados a serem levantados e os produtos resultantes de cada uma, torna-se possível estabelecer o perfil do corpo técnico que deverá atuar na duração de todo o processo e a composição das diferentes equipes capazes de responder às necessidades dos distintos procedimentos.

A Figura 5 a seguir mostra a composição das equipes, que se dividem em três categorias: (i) equipe base, que perdura durante o processo todo; (ii) equipe de serviços especializados, relacionados aos produtos específicos de levantamentos de diferentes naturezas (jurídicos, socioeconômicos, urbanísticos e ambientais); (iii) equipe de escritório de campo, capaz de fazer a ponte necessária entre os procedimentos técnicos e a comunidade.

Figura 5: Composição das equipes de trabalho



Fonte: Elaboração das autoras.

7. Considerações finais

Os resultados a que se chega demonstram que as lógicas que norteiam os projetos de regularização são diferentes de um projeto urbanístico de parcelamento do solo tradicional, o que tem desdobramentos no sequenciamento das etapas de projeto, nas normas legais balizadoras, nas informações para elaboração do diagnóstico

e suas dimensões de análise, no enquadramento ambiental e social; tudo isso com rebatimento na dinâmica da elaboração do projeto e nos produtos técnicos finais. Estas constatações reforçam a necessidade de capacitação específica das equipes técnicas para lidar com a problemática da regularização, sob pena de não se avançar na solução da cidade informal.

No que se refere à prática observada no projeto analisado, destaca-se o papel fundamental das ferramentas de georreferenciamento, em especial do banco de dados, capaz de reunir as informações levantadas preliminarmente e em diagnóstico, que dá amplo suporte para as tomadas de decisão e para o acompanhamento da comunidade envolvida.

É preciso destacar que a abordagem a ser adotada para elaborar os projetos urbanos e de concepção de projetos de infraestrutura não vem tendo o destaque devido na formação dos novos profissionais na academia. Tendo em conta que a regularização fundiária corresponde à maior parcela de demanda da sociedade brasileira, faz-se necessária uma atualização dos currículos acadêmicos da Arquitetura e da Engenharia Civil para lidar com essa prática.

Por outro lado, o poder público (municípios), em sua maioria, não está preparado para lidar com a interdisciplinaridade do processo de regularização fundiária, o que tem tornado a cidade real e informal a maior realidade do processo de urbanização brasileiro.

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