

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

**Secretaria Nacional de Habitação do
Ministério do Desenvolvimento Regional**

Termo de Execução Descentralizada n. 01/2019 SNH/MDR e Ipea

Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil

Produto 1 – Estudo conceitual e metodológico

Elaboração

Rosana Denaldi

Paulo Somlanyi Romeiro

André Simionato Castro

Revisão

Cleandro Henrique Krause

Tatiana Mamede Salum Chaer

Mariana Roberti Bomtempo

Versão de 6 de abril de 2020

Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil

Coordenação

Cleandro Henrique Krause – Técnico de Planejamento e Pesquisa da
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea
Marco Aurélio Costa – Coordenador de Estudos de Desenvolvimento Urbano da
Dirur-Ipea

Equipe da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil

Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura – FUNDAJ / Ipea (PNPD)

André Simionato Castro – Ipea (PNPD)

Cátia Wanderley Lubambo – FUNDAJ / Ipea (PNPD)

Fernanda Carolina Vieira da Costa – Ipea (PNPD)

Gabriel Moraes de Outeiro – UNIFESSPA / Ipea (PNPD)

Giuliana de Freitas – Ipea (PNPD)

Guilherme Frizzi Galdino da Silva – Ipea (PNPD)

Heleniza Ávila Campos – UFRGS / Ipea (PNPD)

Livia Salomão Piccinini – UFRGS

Mariana Roberti Bomtempo – Ipea (PNPD)

Miriam Francisca Rodrigues Couto – Ipea (PNPD)

Paulo Somlanyi Romeiro – Ipea (PNPD)

Pedro Reis Simões – Ipea (PNPD)

Rafael Gonçalves Gumiero – UNIFESSPA

Raquel de Mattos Viana – FJP / Ipea (PNPD)

Rosana Denaldi – UFABC / Ipea (PNPD)

Sergio Moreno Redón – UNIFESSPA / Ipea (PNPD)

Tatiana Mamede Salum Chaer – Ipea (PNPD)

O presente relatório refere-se ao Produto 1 previsto no plano de trabalho da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil, compreendendo um estudo conceitual e metodológico em quatro partes: (i) uma revisão das formas assumidas pelos núcleos urbanos informais; (ii) uma análise das técnicas para o registro e a mensuração dos núcleos urbanos Informais, avaliando sua acurácia e viabilidade, bem como a aplicabilidade ao caso em tela; (iii) uma análise do quadro legal e normativo da regularização fundiária urbana; e iv) uma avaliação de políticas públicas recentes que incluíram a regularização fundiária urbana entre seus objetivos, com foco no Programa Papel Passado. Cada uma das partes acima corresponde a uma seção deste relatório; elas são antecedidas por uma introdução geral e, ao final, está um capítulo de conclusões e recomendações.

Sumário

1. Introdução	5
2. Características e classificações dos núcleos urbanos informais	9
2.1. Tipologias conforme condições gerais de ocupação	9
2.2. Tipologias conforme características morfológicas do sítio ou do tecido urbano	11
2.3. Caracterização e classificação dos assentamentos em relação aos tipos de intervenções	14
2.4. Identificação e classificação de assentamentos informais em contextos específicos	17
3. Técnicas para identificação e mensuração dos núcleos urbanos informais.....	20
3.1. Identificação e mapeamento	20
3.2. Quantificação dos domicílios	25
3.2.1. Informações locais.....	27
3.2.2. Estimativa de Densidade	29
3.2.3. Método Dasimétrico.....	31
4. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana	33
4.1. Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	35
4.2. Medida Provisória n. 2.220/2001	36
4.3. Lei Federal n. 11.977/2009 – Regulamenta a política nacional de regularização fundiária/ programa Minha Casa, Minha Vida	36
4.4. A Medida Provisória nº 759/16 e a Lei n. 13.465/17.....	38
4.5. Instrumentos de Reurb	40
4.6. Implicações do novo marco regulatório a serem consideradas na constituição de um programa federal de regularização fundiária	42
4.7. Decretos n. 9310/2018 e n. 9597/2018.....	46
4.8. Novos instrumentos, entraves e possibilidades de aplicação (legitimação fundiária e direito de laje) e a regularização fundiária de áreas ambientalmente vulneráveis.....	47
5. Programa Papel Passado: contexto, regulamentação e (demanda de) atendimento	51
5.1. Síntese do funcionamento e resultados	54
5.1.1. Perfil dos municípios atendidos e características dos assentamentos indicados.....	60
5.2. O Papel Passado e os entraves para promover a regularização fundiária	62
5.2.1. Capacidade administrativa	66
5.2.2. Características dos assentamentos	69
5.2.3. Desconhecimento e/ou complexidade da base fundiária.....	70
6. Conclusões e recomendações	71
Referências	75

1. Introdução

A discussão conceitual sobre precariedade habitacional remete para as definições de ‘moradia adequada’, na direção de se iluminar o que falta para que seja alcançado o patamar básico de qualidade habitacional. A definição de ‘moradia adequada’ estabelecida pela ONU, no âmbito do Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais (Pidesc), explicitada no Comentário nº 4 do documento do Comitê,¹ abarca os seguintes critérios: segurança na posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; custo, habitabilidade, acesso, localização e adequação cultural. Em 1996, na Conferência Habitat II, realizada em Istambul, acordou-se que “habitação adequada significa privacidade adequada, espaço adequado, segurança, iluminação e ventilação adequadas, infraestrutura básica adequada e localização adequada em relação ao trabalho e facilidades básicas, tudo a um custo razoável”. Essas definições extrapolam os aspectos físicos da moradia e abarcam dimensões sociais, econômicas e culturais. Pode-se dizer que dialogam com o “Direito à Cidade”.

Tomando como referência esses conceitos, a garantia da moradia adequada ou tratamento da precariedade habitacional, em última instância, envolveria a produção e transformação da cidade a partir de uma lógica diferente da mercantil-rentista que prevaleceu na trajetória de desenvolvimento brasileiro. Mais especificamente, a precariedade, informalidade e insustentabilidade da moradia são dimensões indissociáveis do padrão de urbanização brasileira.

No Brasil, as situações de precariedade e irregularidade se diferenciam de uma região para outra, dentro de um mesmo município e até mesmo no interior de um único assentamento. Os núcleos urbanos informais são heterogêneos, assumem diversas formas e as diferentes dinâmicas socioespaciais também os determinam.

Vale ressaltar que é necessário distinguir irregularidade de precariedade, uma vez que as situações de irregularidade não são produzidas apenas pela população de baixa renda, estando presentes nos espaços dos demais grupos sociais.

‘Assentamentos precários’ foi a denominação adotada pela Política Nacional de Habitação (PNH) para indicar uma categoria de abrangência nacional e representativa do conjunto de assentamentos urbanos inadequados ocupados por moradores de baixa renda (BRASIL, 2005, p. 37). Essa categoria engloba diversas tipologias de assentamentos, incluindo cortiços, favelas, loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e conjuntos habitacionais produzidos pelo setor público, em situação de irregularidade ou de degradação.

Segundo Cardoso (2016), a informalidade e a precariedade foram produzidas historicamente por meio de ocupações espontâneas, organizadas ou não, de terras ou de imóveis vazios e por meio de mecanismos de mercado. Os loteamentos populares e

¹ O Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define o que considera uma moradia adequada.

cortiços são exemplos dessa segunda forma. Pode-se acrescentar que também foram criadas pelo próprio Estado, que construiu e financiou conjuntos habitacionais em situação de degradação e irregularidade e, em muitos casos, com inadequada inserção urbana, o que levou a manutenção ou agravamento das condições de vulnerabilidade socioeconômica das famílias atendidas.

Presentes em todo território nacional, a irregularidade e a precariedade assumem diferentes formas. Cardoso (2016, p. 48) aponta que os assentamentos podem ser caracterizados levando em consideração os diferentes graus de irregularidade, precariedade e carência/vulnerabilidade. No caso da dimensão da precariedade, que se relaciona com aspectos físicos ou do ambiente construído, considera que devem ser observados os seguintes aspectos: risco; acessibilidade; infraestrutura (água, esgoto, lixo, drenagem, energia, pavimentação e iluminação pública); habitabilidade (densidade, salubridade, segurança na edificação, insolação e ventilação e sanitário interno) e qualidade ambiental do assentamento.

Para avaliar esses aspectos é preciso lembrar que, principalmente no contexto das regiões metropolitanas, são percebidas mudanças nos núcleos do tipo favelas e loteamentos.

As favelas se adensaram, verticalizaram e grande parcela de suas moradias é construída em alvenaria. Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), 62,3% das unidades têm dois ou mais pavimentos, 85% dos domicílios não têm nenhum espaçamento entre eles e apenas 33,8% são servidos por ruas, o que indica uma condição de difícil mobilidade (PASTERNAK; D'OTTAVIANO, 2016). O acesso à favela passou a ser, preponderantemente, pela via do mercado imobiliário informal, por meio do aluguel ou compra de uma 'moradia'.

Ao longo das últimas décadas, grande parte desses assentamentos recebeu algum tipo de melhoria, como o aumento da cobertura por serviços de infraestrutura. Pasternak e D'Ottaviano (2016) apontam que, segundo os dados do último Censo do IBGE (2011a), 88% dos domicílios favelados no Brasil eram abastecidos por rede pública de água e 56% estavam ligados à rede de esgotamento sanitário.

A despeito da relevância dos resultados dessas intervenções na promoção da melhoria das condições de vida dos moradores, persistem situações de elevada precariedade habitacional que têm impacto na saúde da população. O grande adensamento dos domicílios, somado à inadequação das condições de iluminação e ventilação e segurança das moradias, resulta em habitações insalubres e de grande precariedade. Trata-se da permanência de habitações insalubres, com excessivo adensamento, e patologias relacionadas à ausência de projetos e baixa qualidade construtiva. Coelho (2017) levantou as condições de moradia em três assentamentos urbanizados no Município de Diadema – Nações, Novo Habitat e Gazuza –, a partir de três parâmetros específicos: adensamento, salubridade e segurança estrutural. A pesquisa identificou que,

considerando esses critérios, cerca de dois terços dos domicílios dos assentamentos estudados apresentam condições graves de precariedade habitacional.²

Também é comum a manutenção de condições de isolamento do assentamento em relação ao entorno e cidade e a manutenção de problemas de mobilidade relacionados com a condição precária de circulação de pedestres, dificuldades de acesso a serviços tais como a coleta de lixo, trânsito de ambulância, bem como, e no caso das escadarias, de circulação de pessoas com mobilidade reduzida.

O conceito de precariedade e os indicadores obtidos por meio das informações coletadas pelo Censo Demográfico permitem captar de forma muito limitada a precariedade da unidade habitacional e do ambiente construído.

No caso da dimensão da precariedade, as condições de insegurança e insalubridade das moradias não são capturadas por meio de pesquisas do tipo Censo Demográfico que, também, não permitem verificar a existência de gravames ambientais, assim como os aspectos de risco.³ Da mesma forma não captam os aspectos de qualidade ambiental dos núcleos urbanos e sua condição de integração ou isolamento em relação à malha urbana.

A dimensão da infraestrutura é captada apenas de forma limitada. As taxas de realização de serviços como ligações domiciliares à rede de água e esgoto, execução de pavimentação e redes de drenagem não são suficientes para avaliar a qualidade da urbanização resultante (MORETTI *et al.*, 2015). A expansão de infraestruturas nesses assentamentos foi viabilizada, quase sempre, por meio de intervenções pontuais, urbanizações parciais e muitas vezes pela execução de obras “provisórias” que não garantiram a qualidade necessária. Observam-se problemas como refluxo, obstruções, declividades inadequadas e baixa condição de manutenção das redes. Além disso, é comum o lançamento dos esgotos direto nos sistemas de drenagem das águas pluviais e nos cursos d’água.⁴

A existência de redes de drenagem ou ligação domiciliar a redes de água e esgoto não necessariamente indica a superação das condições de precariedade.

Vale ressaltar que, no caso de determinadas tipologias de municípios e regiões, a carência de alguns serviços como coleta e tratamento de esgoto, resíduos sólidos e drenagem é generalizada, ou seja, percebida no território do município como um todo

² Sobre a precariedade da unidade habitacional em favelas urbanizadas, ver também Vosgueritchian e Samora (2006); Carvalho (2008); Santos Pereira e Denaldi (2020).

³ A identificação e gerenciamento de riscos geotécnicos requer a produção de estudos específicos elaborados por especialistas e trata-se de uma condição que se altera constantemente. Ver Nogueira *et al.* (2014).

⁴ Ver Moretti *et al.* (2015). A pesquisa “Urbanização de Assentamentos precários no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na Região do ABC”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº 11/2012, identificou as características, alcance e limitações dos investimentos em urbanização de assentamentos precários efetuados com recursos do PAC na Região do Grande ABC e, por meio de estudos de caso, avaliou a qualidade das intervenções realizadas via descritores qualitativos e quantitativos.

ou em grande parte dele, sendo, portanto, difícil distinguir a condição de precariedade ('subnormal'), ou a poligonal do núcleo urbano informal, a partir apenas desses aspectos.⁵ Além disso, em determinados contextos, como no caso das comunidades ribeirinhas ou núcleos urbanos no sertão nordestino, não se aplicam as soluções de serviços de saneamento integrado praticadas na maioria das regiões brasileiras. Destaca-se que soluções do tipo fossa séptica e lixo queimado, que seriam consideradas inadequadas no contexto de regiões metropolitanas, podem ser aceitáveis no contexto de áreas rurais ou de pequenos municípios localizados em determinadas regiões do país.

Por sua vez, a dimensão da irregularidade captada no Censo Demográfico por meio da opinião dos moradores é imprecisa. As situações de irregularidade urbanística e fundiária demandam a realização de pesquisa documental e coleta de informações (licenciamento municipal; registro do parcelamento em cartório; escritura pública e título registrado na matrícula) que não se encontram centralizadas em um único órgão. O morador muitas vezes desconhece a situação de irregularidade e, em alguns casos, opta por não revelá-la. A opção de não revelar a condição de irregularidade, o desconhecimento dessa situação ou o senso de propriedade, relacionado com o fato de a maioria dos moradores ter adquirido o imóvel por meio do mercado informal, torna a resposta do morador pouco confiável.

A proposição de tipologias de núcleos urbanos que considerem a diversidade e heterogeneidade dos núcleos urbanos informais no Brasil, baseadas em fontes de informação disponíveis para todo território nacional e que captem a precariedade de fato existente é um desafio. Uma alternativa é reconhecer a diversidade dos núcleos e as limitações das fontes de informação disponíveis e estabelecer diferentes níveis de análise. Um primeiro nível de análise seria produzido a partir de indicadores extraídos do Censo Demográfico, uma vez que essa é a única informação coletada de forma padronizada para todo território nacional. Um segundo nível combinaria informações disponíveis de diferentes fontes para produzir descritores ou indicadores compatíveis ao contexto regional e que captem a complexidade envolvida. O levantamento de campo, ainda que amostral, é importante fonte de informação e pode ser utilizado, nesse segundo nível de análise, para selecionar e analisar essas fontes de informações.

⁵ O estudo "O Estado das Cidades no Brasil: 2000-2009" estimou o percentual dos domicílios adequados, nas áreas urbanas e rurais, utilizando indicadores de infraestrutura urbana disponíveis no Censo Demográfico. Em 2000, 913 municípios, que representam 16,58% do total, apresentaram 0% de domicílios adequados (INSTITUTO PÓLIS *et al.*, 2013).

2. Características e classificações dos núcleos urbanos informais

Como mencionado anteriormente, a expressão dos núcleos urbanos informais constitui uma categoria abrangente, abrigando distintos padrões e formas de ocupação precária e irregular do território nas cidades brasileiras. Assim, a intervenção do tipo urbanização ou regularização deve dialogar com a tipologia desses assentamentos urbanos, cuja análise indica a possibilidade ou não de consolidação da ocupação e os parâmetros e estratégias a serem adotados nos projetos.

2.1. Tipologias conforme condições gerais de ocupação

O “Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado”⁶ (BRASIL, 2018), simplificadamente denominado “Estudo da Demanda”, identificou situações muito distintas das encontradas nos grandes centros urbanos e classificou os assentamentos irregulares em cinco tipos: sede de municípios; distritos ou povoados; favelas e seus assemelhados; loteamento irregular; e, conjunto habitacional. (Figura 1). Foram caracterizados assentamentos localizados em 98 municípios (23 estados) e observadas condições muito diferenciadas de densidade, traçado urbano, acesso à infraestrutura e serviços públicos.⁷

⁶ O estudo foi executado por meio de termo de parceria (Processo MCidades SEI nº 80000.027168/2015-96) firmada, em 2015, entre a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Ministério das Cidades. Ver Brasil, 2018.

⁷ Desse conjunto de assentamentos, 54 possuem menos de 50 mil habitantes. A densidade populacional varia de 2,73 hab/ha (em Jacau, localizado no Município de Ourém, no Estado do Pará) a 274,19 hab/ha (em Arnúfio Órfão em Iguai no Estado da Bahia).

Figura 1 – Assentamentos irregulares: tipologias segundo “Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado”

Sede de municípios – Montes Altos (MA)

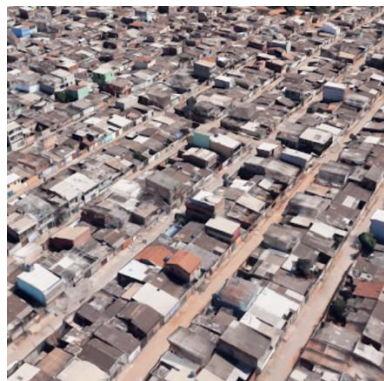
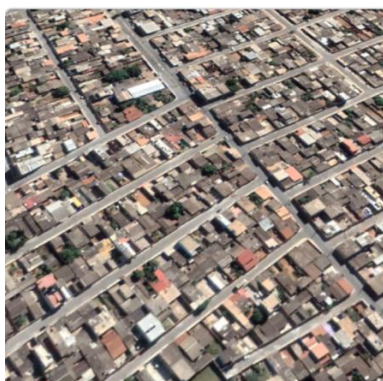


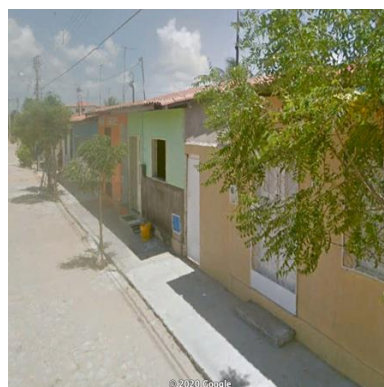
Distritos ou povoados – Distrito de Catiara, Serra do Salitre (MG)



Favelas e seus assemelhados – Belo Horizonte (MG)



Loteamento irregular – Porto Rico (DF)

Conjunto habitacional – Beberibe (CE)

Fontes: Imagens orbitais dos perímetros dos assentamentos *Google Earth* (s/d).

2.2. Tipologias conforme características morfológicas do sítio ou do tecido urbano

Apesar das morfologias desses assentamentos serem muito distintas, há limitado número de estudos voltados à sua caracterização, dentre os quais podem ser citados aqueles denominados “Caracterização e Tipologia de Assentamentos Precários: estudos de caso brasileiros” (MORAIS; KRAUSE; LIMA NETO, 2016)⁸ e “MAPPA - Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas” (CDHU; UFABC, 2019)⁹. Este último buscou caracterizar os assentamentos precários localizados na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), classificando-os em tipologias de tecido urbano¹⁰ identificadas em função das dimensões dos elementos urbanos (vias, lotes e habitações), do traçado regulador da

⁸ A pesquisa foi produzida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e apresenta característica dos assentamentos precários em seis regiões metropolitanas: Rio de Janeiro, Recife, Belém, Grande Vitória, Manaus e Curitiba. A classificação de tipologias, de forma geral, foi estabelecida levando em consideração as características morfológicas e de localização.

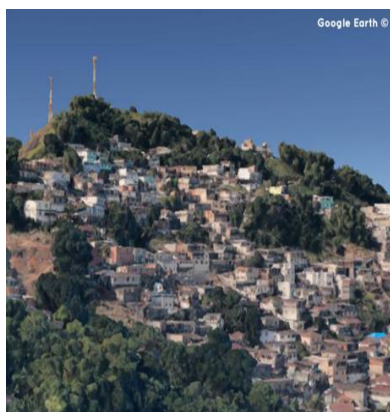
⁹ O estudo “MAPPA - Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas” foi elaborado com base no Termo de Colaboração Técnico-Científico (TCTC) firmado entre a Universidade Federal do ABC (UFABC) e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU).

¹⁰ Considera-se ‘tecido’ (ou trama urbana) a variação de formas e dimensões de elementos urbanos como edificações, vias e outros espaços públicos, quadras, lotes, infraestruturas, etc., e as relações que estes elementos mantêm entre si e com a base geográfica que os suporta (características fisiográficas). Ver CDHU e UFABC (2019).

ocupação e da compacidade do tecido. As especificidades de cada tecido permitiram a identificação de seis diferentes tipologias (Figura 2): TEC1 - Morros; TEC2 - Palafitas; TEC3 - Ocupações em Área de Preservação Permanente (APP) de rios ou aterro de mangues; TEC4 - Ocupação desordenada (sem traçado regulador prévio à ocupação); TEC5 - Ocupação ordenada por traçado; TEC6 - Ocupação esparsa. O estudo produziu subsídios para que a CDHU, em parceria com a Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), planejasse e priorizasse as intervenções do tipo urbanização e regularização fundiária.

Figura 2 - Tipologias de tecidos de assentamentos precários (TECs) na RMBS.

TEC1 – Morros



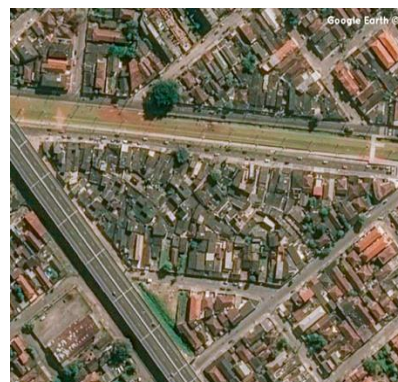
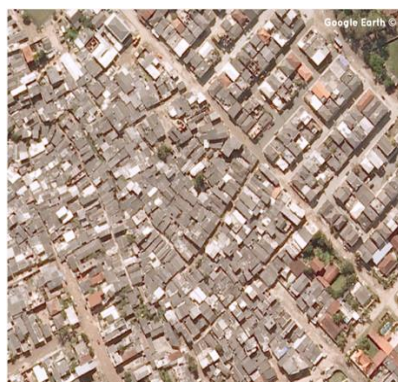
TEC2 – Palafitas



TEC3 - Ocupações em Área de Preservação Permanente (APP) de rios ou aterro de mangues



TEC4 - Ocupação desordenada



TEC5 - Ocupação ordenada por traçado

TEC6 - Ocupação esparsa

Fontes: Imagens orbitais dos perímetros dos assentamentos *Google Earth* (s/d) e fotos dos assentamentos precários Lepur/UFABC (2016-2018).

2.3. Caracterização e classificação dos assentamentos em relação aos tipos de intervenções

Os núcleos urbanos, do tipo favelas e loteamentos irregulares, podem ser classificados de diferentes formas como, por exemplo: (i) tipologia de região e cidade; (ii) tipologia de intervenção; (iii) tipologia de tecido urbano. O importante é que a classificação dialogue com a finalidade ou objetivos pretendidos.

Segundo Cardoso (2009, p. 112), a caracterização dos assentamentos precários deve ter correspondência com as categorias de intervenção, permitindo a identificação do que falta realizar para que seja alcançado o patamar básico de qualidade urbana e habitacional. No caso de núcleos do tipo favela e loteamento, sugere-se a classificação dos assentamentos em: 'consolidados', 'consolidáveis' e 'não consolidáveis' (BRASIL, 2009, p. 154; DENALDI, 2009; 2013). *Assentamento Consolidado* é aquele urbanizado, dotado de infraestrutura básica, regularizado ou não. *Assentamento Consolidável* é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção (reassentamento ou remanejamento) de parte das famílias moradoras. Já o *Assentamento Não Consolidável* é aquele que não apresenta condições de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano, ou seja, é o núcleo

comprometido por situações de risco, insalubridade ou outras situações não solucionáveis¹¹, sendo, portanto, passível de “remoção” com solução de reposição da unidade habitacional (reassentamento).

Outra importante estratégia é a definição de tipologias que indicam o tipo de intervenção ou ação necessária. Denaldi e Akaishi (2013) apresentam as alternativas de agrupamento de assentamentos urbanos propostas por municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em seus Planos de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Os municípios que definiram tipologias de assentamentos levaram em conta diversas variáveis para a classificação, como: localização no território; possibilidade de consolidação do assentamento; percentual estimado de reassentamento; características e restrições ambientais; densidade e tecido urbano; tipo de procedimento para regularização; porte do assentamento. A classificação dos assentamentos foi definida, na maioria dos casos, pela identificação das ações necessárias: reassentamento; execução de obras pontuais de urbanização; execução de obras de infraestrutura e saneamento; execução de obras de urbanização de grande complexidade; regularização de áreas públicas; e regularização de áreas privadas.

O estudo “Diagnóstico Habitacional Regional do ABC” (DHR) identificou os assentamentos precários da Região do ABC¹² e os classificou em tipologias de intervenção (Figura 3). A tipologia T1 corresponde aos assentamentos irregulares consolidados e aos conjuntos habitacionais irregulares, cuja inadequação é apenas a irregularidade fundiária; a tipologia T2 compreende os assentamentos precários e irregulares que demandam obras de infraestrutura, podendo necessitar de alguma remoção; a tipologia T3 engloba os assentamentos precários e irregulares consolidáveis que demandam obras complexas de urbanização e/ou percentual elevado de remoção; e a tipologia T4 inclui os assentamentos com previsão de remoção total. Os assentamentos precários correspondem às tipologias T1, T2 e T3, que também compõem o déficit por regularização fundiária (CGABC, 2016).

¹¹ Por exemplo, aqueles núcleos localizados sobre aterro sanitário, oleoduto, sistema viário estrutural da cidade, áreas de risco, áreas de preservação ambiental e *non aedificandi*.

¹² A Região do Grande ABC integra a Região Metropolitana de São Paulo e abriga cerca de 2,5 milhões de habitantes em 865.145 domicílios (IBGE, 2011). É formada por sete municípios: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, São Bernardo do Campo, Santo André e São Caetano do Sul.

Figura 3 - Tipologias de assentamentos precários na Região do Grande ABC

Tipologia 1 - Sacadura Cabral - Santo André



Tipologia 2 - Bananal - São Bernardo do Campo



Tipologia 3 - Jardim Zaíra - Mauá



Tipologia 4 - Oratório - Santo André



Fontes: Imagens orbitais dos perímetros dos assentamentos *Google Earth* (s/d) e fotos dos assentamentos precários Lepur/UFABC (2015-2016).

Vale ressaltar que essa classificação apresenta limitações. Os assentamentos classificados como T1 (urbanizados) podem ainda apresentar características diferenciadas que indicam diferentes estratégias de regularização. A maioria dos

assentamentos urbanos recebeu intervenções pontuais ao longo de décadas, ou passou por processos de urbanização parcial, compondo “camadas de urbanização” temporalmente diferentes, fazendo com que o assentamento passasse por permanente transformação. Por isso, são poucos os exemplos de urbanização totalmente concluída. É comum encontrar nessas áreas habitações muito precárias ou situações de risco que se reproduzem ou, ainda, setores sem intervenção (ocupações existentes ou novas). Assim, assentamentos considerados ‘consolidados’ ou ‘urbanizados’ podem demandar intervenção física (como reassentamento e remanejamento) e, portanto, a necessidade de combinar a execução de obras de urbanização com produção de novas moradias.

2.4. Identificação e classificação de assentamentos informais em contextos específicos

Cabe ressaltar que essas categorias e classificações se aplicam, principalmente, a assentamentos localizados em regiões metropolitanas, apresentando limitações para orientar o planejamento da regularização fundiária dos núcleos urbanos informais localizados nas diferentes regiões brasileiras.

Além disso, a classificação dos núcleos urbanos informais no Brasil requer ampliar o conhecimento sobre a diversidade das formas de ocupação nas diferentes regiões brasileiras, como é o caso da Amazônia. Os assentamentos aí localizados apresentam especificidades pouco conhecidas e, portanto, exigem uma leitura particular das dinâmicas rural/urbana. Nesse sentido, destaca-se o estudo realizado por Cardoso e Lima (2006, p. 76) que relaciona os padrões de ocupação do território com as diferentes formas de acessibilidade praticadas na região, antes e depois da implementação de grandes projetos como rodovias, mineradoras e hidroelétricas. Para as regiões do Baixo Tocantins e Transamazônica, os autores identificaram os seguintes arranjos e tipologias espaciais: estrutura monocêntrica organizada ao longo do curso d’água ou de rodovias (cidade-sede de município ou vila ribeirinha); estrutura difusa sem centro definido (agrovila e projeto de assentamento); sem estrutura urbana espacial definida (reservas, fazendas e terras com grilagem).

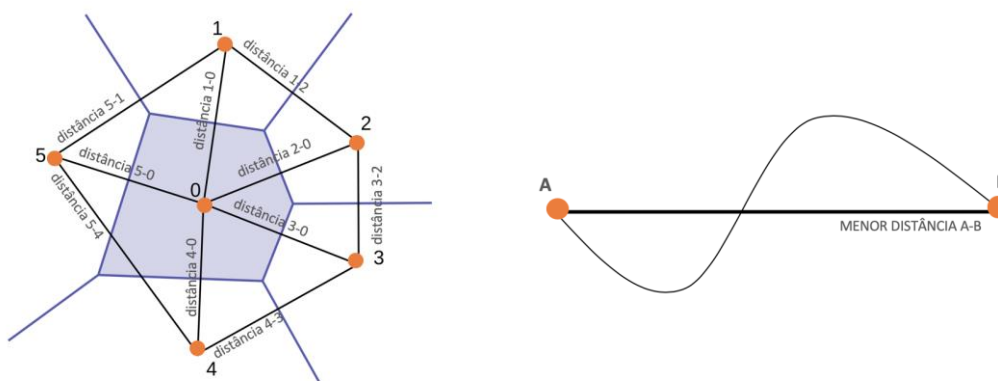
Por fim, a ‘característica urbana’ é um critério importante para se selecionar ou vedar a regularização de núcleos, assim como estabelecer procedimentos de regularização e tipos de intervenção. A classificação dos assentamentos em núcleos urbanos informais (NUI) baseada apenas nos zoneamentos e perímetros urbanos pode gerar distorções, uma vez que muitos municípios apresentam alto grau de dispersão e fragmentação da ocupação. Além disso, em determinados contextos, as dinâmicas urbana/rural dificultam estabelecer o que se considera ‘urbano’. Torna-se necessário adotar uma abordagem baseada na análise das características do território do município e dos núcleos.

Para verificar a viabilidade de regularização de núcleos isolados, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal (SEDUH/DF) estabeleceu critérios para identificação dos assentamentos caracterizados como Parcelamentos

Urbanos Isolados (PUI) no Plano Diretor de Ordenamento Territorial¹³ (PDOT/2009) e para enquadramento desses como tipologia urbana. Trata-se de verificar em que medida uma ocupação em área rural possui “características urbanas” para inserir em uma estratégia territorial de regularização fundiária. (DISTRITO FEDERAL, 2017)

A metodologia utilizada e intitulada de “Enquadramento de novas Informalidades” foi aplicada para avaliar os núcleos localizados em áreas urbanas e núcleos localizados em áreas rurais que possuíam um número superior a 250 domicílios, e envolveu quatro etapas: Identificação dos núcleos; caracterização; análise do impacto ao planejamento territorial; seleção de áreas passíveis de regularização (DISTRITO FEDERAL, 2020). Para verificar as características do núcleo aplicou-se uma matriz multicriterial de avaliação direcionada para verificar as características urbanas, e levantou-se os seguintes aspectos: zoneamento; localização; porte e compacidade. Para extrair atributos das formas de ocupação, foi realizado um teste de compacidade, por meio de duas métricas: Índice de Compacidade 1, a partir dos polígonos de Thiessen (área de influência de um ponto) e Índice de Compacidade 2, a partir da técnica *Near* (menor distância entre dois pontos) (Figura 4).

Figura 4 – Índice de Compacidade 1 e 2



Fonte: Adaptado da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/DF, 2020

Inicialmente, para o desenvolvimento de ambos os Índices, é necessário identificar cada um dos domicílios com pontos georreferenciados (Figura 5). Para o método que utiliza os polígonos de Thiessen, é calculada a média da área dos polígonos e os NUI são classificados a partir de faixas ou intervalo dos resultados. Para a metodologia, foram selecionados apenas os NUI onde a média da área dos polígonos ficou abaixo de 2500.

¹³ Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, com alterações decorrentes da Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012.

Já para o método que utiliza o *Near*, é construído um polígono via buffer e calculada a razão entre a área da poligonal do buffer e o número de pontos (Figura 6). Foram selecionados como urbanos aqueles onde a razão permaneceu abaixo de 20.

Figura 5 – Ponto de Identificação dos domicílios



Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/DF, 2020

Figura 6 – Método Near



Fonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH/DF, 2020

3. Técnicas para identificação e mensuração dos núcleos urbanos informais

O planejamento e a realização de políticas públicas requerem produção e atualização de informações sobre o conjunto dos núcleos urbanos informais existentes nas cidades e regiões e, para tanto, recomenda-se: (i) identificar e mapear os núcleos urbanos informais; (ii) estimar o número de domicílios; e (iii) caracterizar os núcleos ou assentamentos precários, por meio de estratégias, entre outras, como aquelas apresentadas na seção anterior.

3.1. Identificação e mapeamento

Em que pesem os avanços relacionados com o reconhecimento e tratamento dos assentamentos precários e irregulares no campo da regulação e planejamento urbano, a informação disponível, de forma geral, ainda é muito limitada.

A utilização de dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) relativos aos setores subnormais é uma possibilidade, mas existem limitações e incompatibilidades, em nível nacional, para a quantificação dos núcleos urbanos informais.¹⁴ Vários autores apontam que esses dados tendem à subestimação (TASCHNER, 2008; AZEVEDO; ARAÚJO, 2008; CARDOSO *et al.*, 2009; BRASIL, 2007; DENALDI *et al.*, 2013; CDHU; UFABC, 2019). Aponta-se como principais limitações metodológicas que podem levar a distorções da realidade e subestimação da população que reside em assentamentos precários:

- a) o estabelecimento dos setores subnormais é um processo administrativo e, para defini-los, o IBGE baseia-se em informações municipais que, muitas vezes, não estão atualizadas; ademais, muitos municípios não fornecem os perímetros dos assentamentos (favelas e seus assemelhados);
- b) o IBGE não considera como setores subnormais aqueles que tenham menos do que 51 domicílios. Assim, setores considerados como não precários podem abranger favelas inteiras.

As informações do “Estudo da Demanda” (BRASIL, 2018) confirmam essa limitação. Dos 98 assentamentos objeto de estudo e assistência técnica, apenas 21 coincidiram com os setores subnormais do IBGE.

Em que pesem essas limitações, recomenda-se, inicialmente, conhecer as informações sobre aglomerados subnormais disponíveis no Censo Demográfico, caso existam para o município. O estudo “Aglomerados Subnormais: Primeiros Resultados” (IBGE, 2011b) traz a delimitação dos aglomerados subnormais caracterizados pelo IBGE, inclusive com

¹⁴ <https://censo2010.ibge.gov.br/agsn/>

informações sobre a população residente, domicílios e condições de saneamento e energia.

Vale lembrar que a cartografia dos setores subnormais produzida pelo Instituto tem limitações. É comum encontrar núcleos e assentamentos não mapeados ou com perímetros imprecisos, que não correspondem à totalidade do seu território. (CGABC, 2016; DENALDI *et al.*, 2013).

O estudo “Assentamentos Precários no Brasil Urbano”, elaborado pelo Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (BRASIL;CEM;CEBRAP, 2007), produziu uma aproximação um pouco mais efetiva da realidade. Baseia-se na utilização de técnicas estatísticas para identificar setores censitários que, embora originalmente classificados como não especiais, apresentam características semelhantes aos setores subnormais do Censo Demográfico. Estes setores foram classificados como assentamentos precários. Estimou-se estatisticamente a localização dos assentamentos precários em 561 municípios localizados em regiões metropolitanas ou que apresentavam mais de 150.000 habitantes em 2000 e foram elaboradas 371 cartografias municipais de setores censitários.

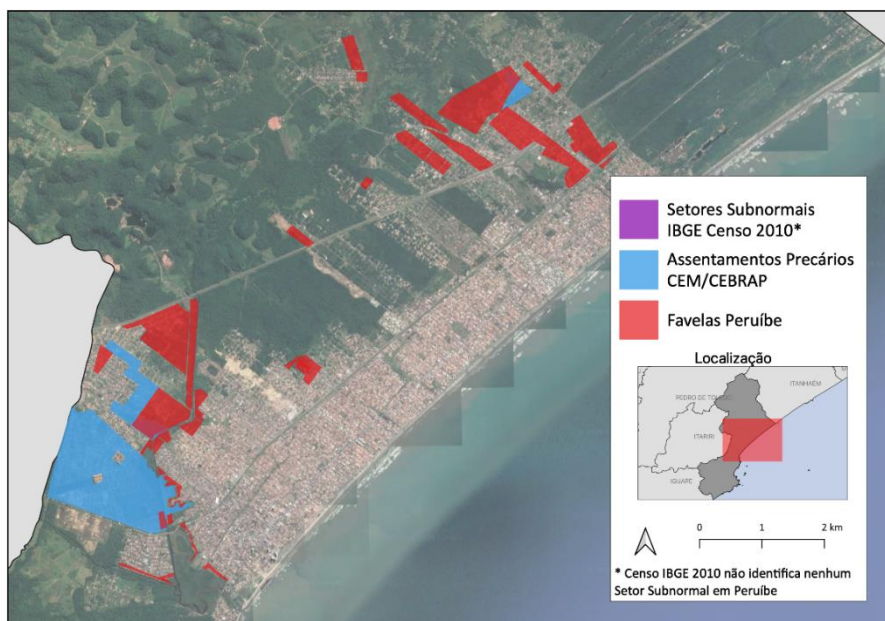
Os resultados apontaram um quantitativo populacional de residentes em assentamentos precários significativamente maior do que os computados em setores subnormais. A informação foi atualizada para os municípios da Macrometrópole Paulista no âmbito do estudo “Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista”, produzido com informações do Censo Demográfico de 2010, e concluído em 2013.¹⁵

Entretanto, vale ressaltar que, em alguns contextos, limitações do método ainda levam a subestimação do fenômeno.¹⁶ Ferreira, Marques e Fusaro (2016) esclarecem que a metodologia utiliza apenas informações do Censo Demográfico, não incluindo aspectos urbanísticos e ambientais, e adota a classificação de setores censitários do IBGE, que não pode ter suas informações desagregadas para escalas menores.

¹⁵ Trata-se de estudo desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) para a Fundação de Desenvolvimento Administrativo (Fundap), a pedido da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) . Foram produzidas informações para as seguintes regiões: Região Metropolitanas de São Paulo (RMSP); Campinas (RMC); Baixada Santista (RMBS); Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVP-LN), além da Aglomeração Urbana de Jundiaí (FUNDAP/CEM/CEBRAP;2013).

¹⁶ Ver Denaldi (2013); e CDHU e UFABC (2019).

Figura 7 – Peruíbe: assentamentos precários segundo IBGE (2010), CEM/CEBRAP (2013) e Sistema Integrado Metropolitano da Baixada Santista (2019)



Fonte: elaboração própria com base em IBGE (2010), CEM/CEBRAP (2013) e SIM (2019)

Uma alternativa é buscar informações locais para identificar a localização e demarcar a poligonal dos núcleos urbanos informais. Alguns municípios possuem mapeamentos atualizados e produzidos para subsidiar a elaboração de planos de habitação ou urbanísticos ou ainda propostas de intervenção ou captação de recursos.

Quando a informação está desatualizada, entrevistas com servidores municipais da área da Saúde, como os agentes comunitários de saúde e da área da Assistência Social, podem contribuir para localizar e caracterizar os assentamentos. Por seu lado, as visitas de campo auxiliam na demarcação em planta dos perímetros aproximados dos assentamentos, tomando como referência elementos da paisagem urbana.

Entretanto, observa-se que poucos municípios contam com uma Planta Cadastral atualizada e com o mapeamento desses núcleos. Um dos fatores que explica essa limitação é a reduzida capacidade institucional da maioria dos municípios brasileiros, que não dispõem de informações atualizadas e muitas vezes desconhecem alternativas para sua produção.

A análise de imagens orbitais de alta resolução disponíveis na Internet é outra alternativa para transpor essas limitações. O Programa *Google Earth* pode ser uma ferramenta para localizar – especialmente – os núcleos urbanos. É possível, utilizando-se de ferramentas de geoprocessamento, sobrepor cartografias municipais de assentamentos, produzidas pelas prefeituras ou empresas concessionárias, às cartografias censitárias produzidas pelo IBGE, ou ainda, sobrepô-las às imagens de satélite. Vale ressaltar que, para executar essa tarefa é necessário contar com analistas

capacitados para identificar visualmente os tecidos característicos dos assentamentos precários.

Vale ressaltar que quanto maior for a diferenciação do tecido urbano ou padrão de urbanização do núcleo urbano informal em relação ao seu entorno ou região, menor é a dificuldade de, por meio da análise de imagens, identificar seu perímetro. Em contextos de municípios com padrão mais homogêneo de ocupação, ou condição de precariedade generalizada, a utilização desse método pode não apresentar os resultados esperados.

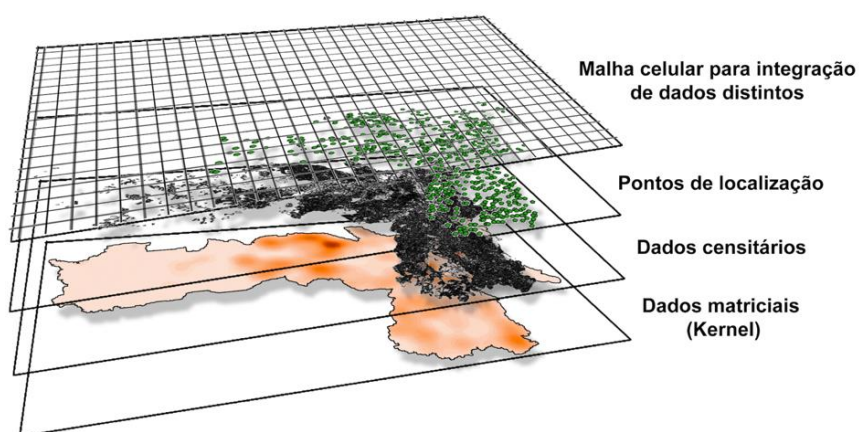
A análise de padrões morfológicos por meio da utilização de geotecnologias e análises estáticas é outra alternativa que vem sendo recentemente explorada. Alguns estudos buscam localizar e caracterizar precariedades habitacionais por meio da utilização de técnicas de geoprocessamento e análise espacial.¹⁷

Destaca-se aqui o referido estudo “MAPPA - Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas”. No âmbito dessa pesquisa, foi desenvolvida uma metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários a partir da definição de tipologias de tecido de assentamentos precários, apresentadas na seção anterior, e da construção de modelos estatísticos que geraram superfícies de probabilidade da presença de assentamentos precários por tipo de tecido.

Para o desenvolvimento dos modelos foram levantados e integrados dados de fontes diversas para construção de variáveis representativas de distintos aspectos territoriais: aspectos físico-ambientais e unidades de conservação; malha urbana; população, domicílios e entorno dos domicílios (que incluem variáveis obtidas a partir dos dados do universo do Censo Demográfico de 2010). Para integrar os dados levantados de distintas unidades espaciais e formatos de arquivos, foram adotadas duas unidades espaciais de análise: Unidades Homogêneas de Uso e Cobertura da Terra (UHCT) e células dispostas na forma de uma grade regular de dimensão de 100x100m (Figura 8). Utilizaram-se modelos de regressão logística para geração de superfícies de probabilidade da presença de cada um dos tipos de tecidos de assentamentos precários (Figura 9 e Figura 10). A partir das superfícies de probabilidade, construiu-se uma árvore de classificação das tipologias de assentamentos.

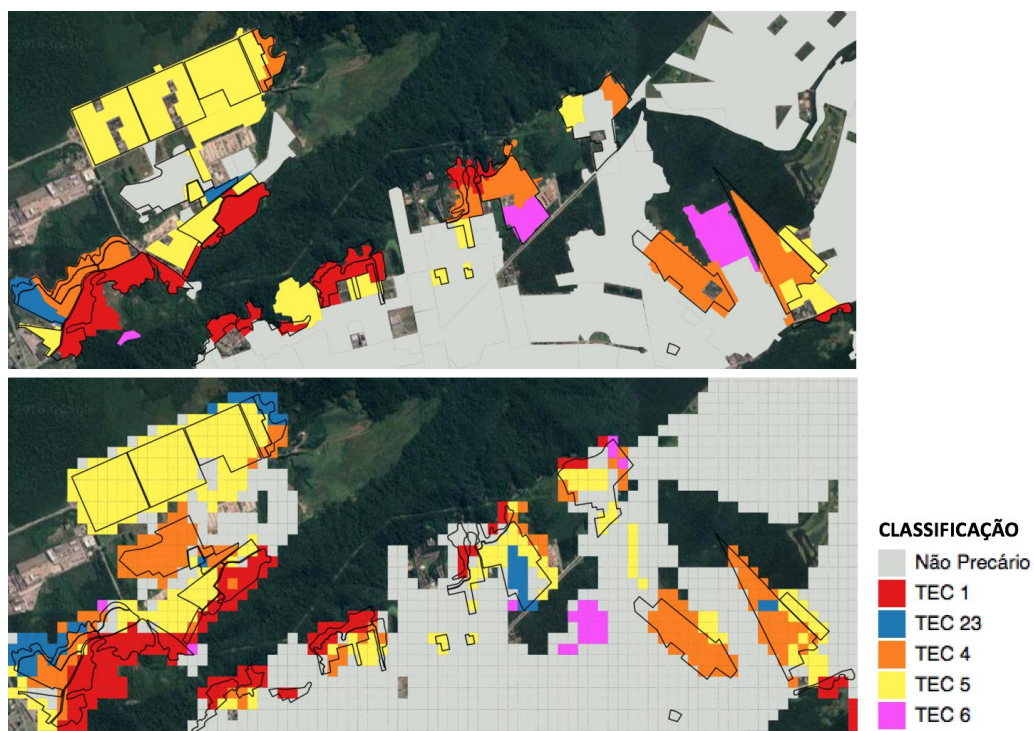
¹⁷ Leão (2011); Costa Lima (2017)

Figura 8 - Imagem esquemática da integração de dados distintos em uma grade celular



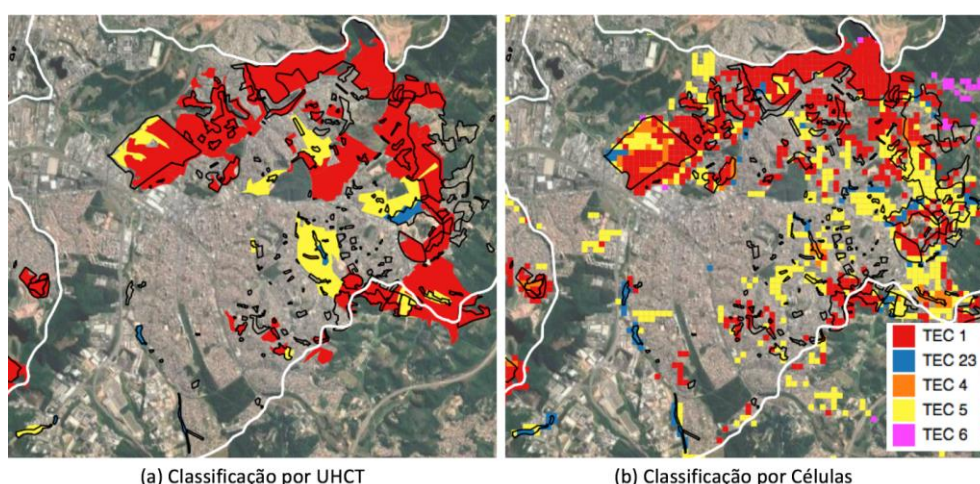
Fonte: Frizzi e Pinho (2017).

Figura 9 - Classificação das UHCT/células em distintas TECs – Município de Guarujá⁽¹⁾



(1) Os polígonos com contorno preto representam as amostras de assentamentos precários.
Fonte: CDHU e UFABC (2019).

Figura 10 – Classificação MAPPA de UHCT/Células – Município de Mauá*



*Polígonos com contorno preto representam perímetros de assentamentos precários.

Fonte: CDHU/UFABC(2019).

A metodologia permitiu apontar as áreas com maior probabilidade de serem assentamentos precários. Essa informação é relevante tanto para validar informações municipais disponíveis como para identificar perímetros de assentamentos precários não reconhecidos pelo poder público. Entretanto, o aprimoramento do MAPPA assim como a aplicação de seus procedimentos em outras regiões metropolitanas, requer superar algumas limitações. Uma dessas limitações se relaciona com a identificação das tipologias de tecido (TECs). A tipologias propostas se relacionam com as características específicas do território da RMBS e podem não ser generalizáveis para outras realidades. A produção de estudos que amplie o conhecimento sobre as tipologias de assentamentos precários existentes em outras regiões demandará melhorias nos procedimentos que compõem a metodologia. Outra dificuldade a ser superada para ampliar sua capacidade de aplicação é a obtenção de dados de livre acesso e disponíveis que permitam a construção e integração de variáveis representativas de distintos aspectos territoriais, desde físico-ambientais até sociodemográficos. (CDHU; UFABC, 2019)

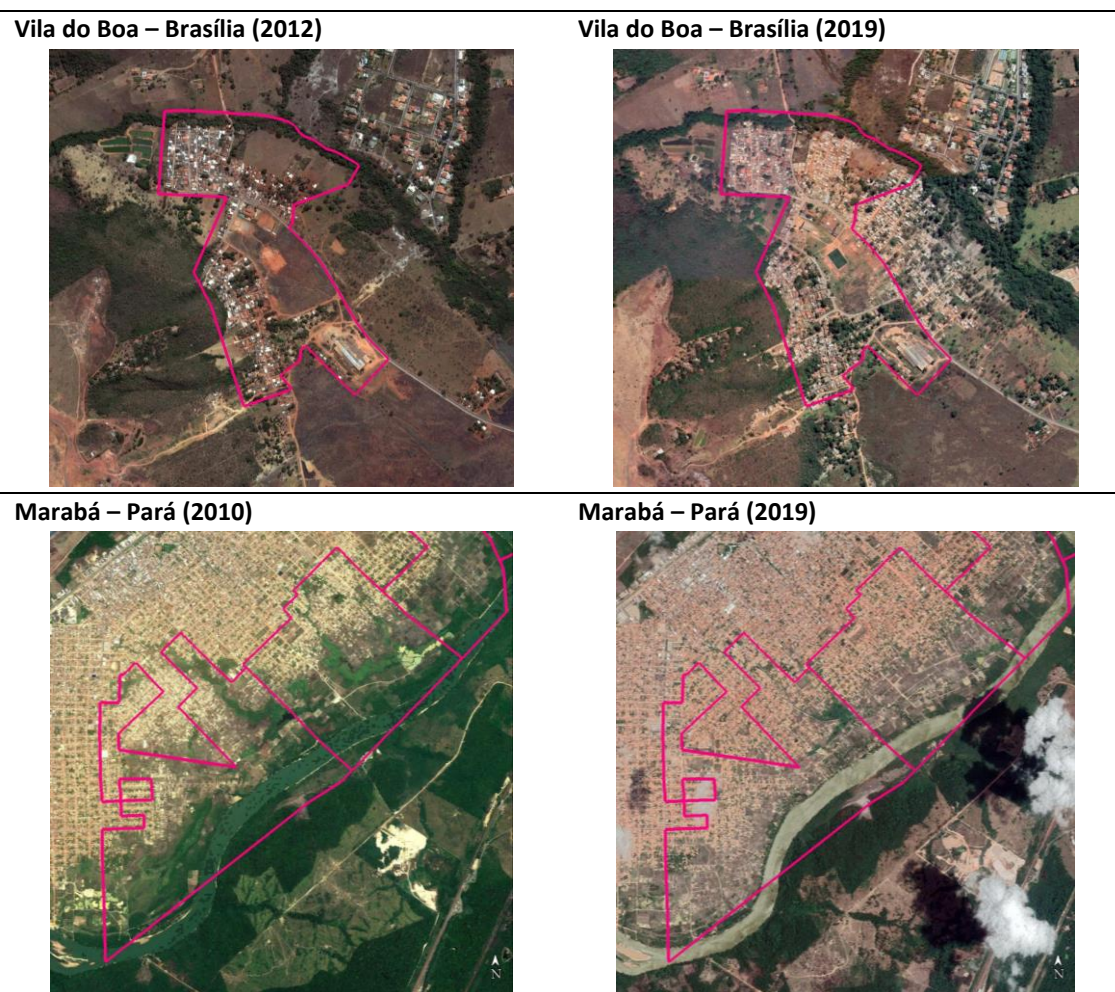
3.2. Quantificação dos domicílios

É possível utilizar diferentes fontes e técnicas para estimar o número de domicílios dos núcleos urbanos informais.

A primeira alternativa é verificar as informações disponíveis dos setores subnormais do Censo Demográfico. Entretanto, deve-se considerar que tais dados podem estar desatualizados, uma vez que Censo Demográfico é realizado a cada dez anos. Em contextos de altas taxas de crescimento da população total ou da população de favelas e dependendo do tempo decorrido as distorções podem ser maiores. No caso de Ribeirão Preto (SP), observou-se um aumento de 74% da população de assentamentos

precários no período de 2000 a 2010.¹⁸ Como mencionado anteriormente, outra limitação a ser superada é a existência de perímetros imprecisos e não mapeados que podem levar a subestimação. A Figura 11 ilustra os problemas de defasagem da informação e a imprecisão de perímetros.

Figura 11 – Vila do Boa e Marabá



Fontes: Imagens orbitais dos perímetros dos Aglomerados Subnormais Censo (IBGE, 2010) e *Google Earth* (2011, 2019).

Os dados disponíveis no Censo Demográfico 2010 podem ser revisados ou complementados utilizando-se informações locais e imagens de alta resolução.

¹⁸ Segundo o Censo IBGE de 2010, o município de Ribeirão Preto possuía, nesse ano, 42 assentamentos que abrigavam 3.717 domicílios. Já segundo levantamentos para produção do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ribeirão Preto (PLHIS-RP), concluído em 2010, eram 43 assentamentos com 5.582 domicílios e 87 assentamentos com 9.734, segundo a atualização do PLHIS-RP finalizada em 2019.

3.2.1. Informações locais

Muitos municípios possuem informações produzidas por levantamentos tais como: Levantamento Planialtimétrico Cadastral (Leplac); cadastramento realizado pela comunidade; contagem de domicílios; cadastro de concessionárias de água e de energia elétrica ou estimativas baseadas em mapeamentos colaborativos.

A informação do Leplac, de forma geral, encontra-se disponível apenas para parcela dos assentamentos com previsão de intervenção. A contagem de domicílios pode ser feita com ou sem o apoio de uma base cadastral de construções e vias. A partir da definição aproximada do perímetro do assentamento, pode-se, igualmente, contar o número de domicílios de um determinado setor representativo do conjunto e, a partir desse dado, estimar o número total de domicílios do assentamento.

No contexto de pequenos municípios, uma fonte possível de informação para caracterizar a precariedade habitacional é aquela que consta na Ficha A (ficha de cadastramento das famílias) do Sistema de Informação de Atenção Básica (Siab) . A Ficha A utilizada pelo programa Estratégia Saúde da Família (ESF) possui informações sobre a identificação da família e situação da moradia, no que se refere a: tipo de casa (tijolo/adobe, taipa revestida, taipa não revestida, madeira, material aproveitado, outros); número de cômodos/peças; energia elétrica; destinação do lixo (coletado, queimado/enterrado, a céu aberto); abastecimento de água (rede geral, poço ou nascente, outros); e esgoto (rede geral de esgoto, fossa, céu, aberto). As informações dessa ficha são periodicamente atualizadas pelos agentes de saúde e permitem o tratamento espacial, uma vez que esses profissionais atuam em uma determinada área geográfica (microárea). Além disso, o ESF está presente em todos os municípios brasileiros, nas áreas urbanas e rurais, e, quanto menor for o município, sua cobertura tende a ser maior.

O Município de Água Fria, que possui 15.726 habitantes (IBGE, 2011a) e se localiza no semiárido baiano, elaborou um diagnóstico da situação habitacional a partir dessa fonte de dados. Para realizar esse levantamento foram identificadas as microáreas de atuação dos agentes da saúde e sistematizadas as informações da Ficha A (Figura 12) por microrregiões e para o município. (DENALDI; COMARU, GONÇALVES, 2014; DENALDI *et al.*, 2013).

A Figura 13 apresenta os setores de atuação dos agentes de saúde na sede do município e as informações da Ficha A tabuladas para o Setor 13. Os setores foram identificados e desenhados em oficinas das quais participaram os agentes de saúde.

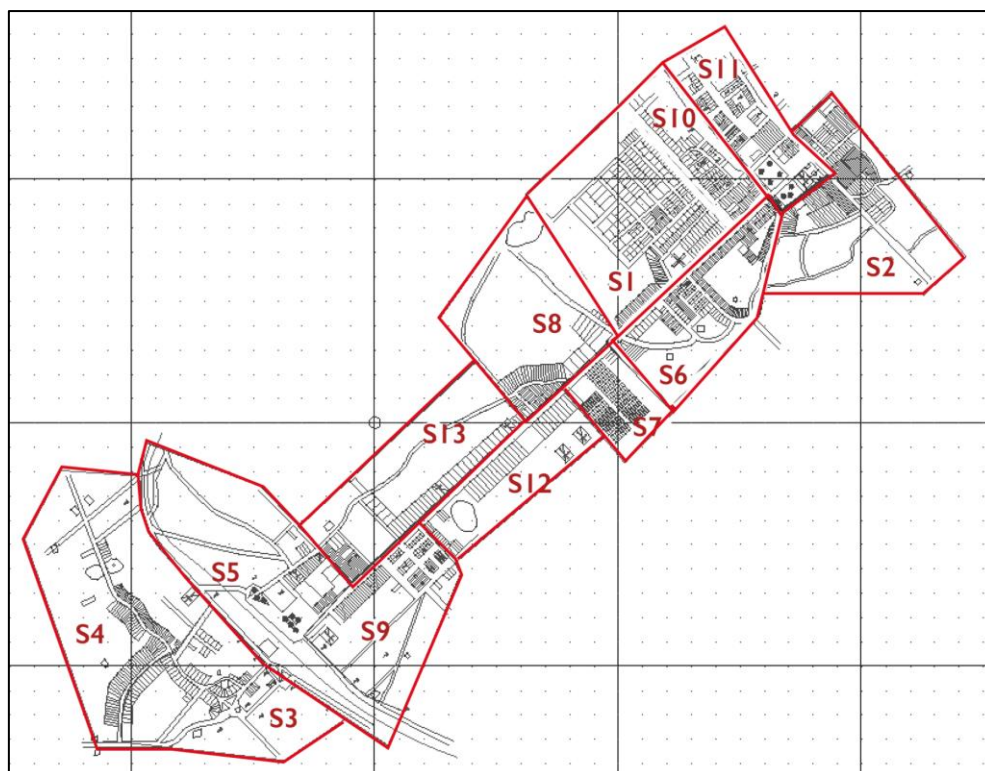
Figura 12 – Ficha A: Frente e verso e informações sobre a situação da moradia (detalhe)

[illegible]

SITUAÇÃO DA MORADIA E SANEAMENTO	
TIPO DE CASA	
Tijolo/Adobe	
Taipa revestida	
Taipa não revestida	
Madeira	
Material aproveitado	
Outro - Especificar:	
Número de cômodos / peças	
Energia elétrica	
DESTINO DO LIXO	
Coletado	
Queimado / Enterrado	
Céu aberto	

TRATAMENTO DA ÁGUA NO DOMICÍLIO	
Filtração	
Fervura	
Cloração	
Sem tratamento	
ABASTECIMENTO DE ÁGUA	
Rede pública	
Poço ou nascente	
Outros	
DESTINO DE FEZES E URINA	
Sistema de esgoto (rede geral)	
Fossa	
Céu aberto	

Figura 13– Município de Água Fria: Setores de atuação dos agentes da saúde e condição de moradia segundo informações da Ficha A do Siab – Setor 13



SETOR 13

Códigos (Setor)	S13
População	264
Domicílios (Total)	70
Domicílios Rústicos	38
Domicílios sem Rede de água	32
Domicílios sem Esgotamento Sanitário	19
Domicílios sem Coleta de Lixo	32
Domicílios sem Energia Elétrica	18

Fonte: DENALDI, R. et al. (2013)

3.2.2. Estimativa de Densidade

A estimativa ou comparação de densidades é uma alternativa para calcular o número de domicílios de um assentamento ou núcleo urbano que foi utilizada para elaboração de muitos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Para estimar o número de domicílios ou habitantes de um assentamento, pode-se utilizar a estratégia de “importação” dos dados de densidade populacional de um outro

perímetro com tecido urbano similar. Trata-se aplicar a densidade demográfica (número de domicílios ou de habitantes por hectare) de um setor conhecido, à metragem do assentamento (por proporcionalidade ou “regra de três”) que não apresenta essas informações atualizadas.

Os dados podem ser importados de setores identificados como setores subnormais do IBGE e aplicados em perímetros (assentamentos ou setores precários) não mapeados como tal pelo órgão e podem também ser importados de assentamentos ou setores para os quais o município conta com informações municipais atualizadas.

O Município de São Vicente, no âmbito da elaboração do PLHIS, utilizou essa alternativa para estimar o número de domicílios de alguns assentamentos. Os perímetros das áreas ocupadas foram identificados por imagem de satélite; e a densidade, estimada tomando por referência assentamentos que apresentavam as mesmas características de tecido urbano e possuíam Leplac ou contagem de domicílios atualizadas. (SÃO VICENTE; 2009) O número de domicílios do núcleo Saquare é levantado através de Leplac e utilizou-se a densidade encontrada nesse núcleo para estimar o número de domicílios do núcleo Vila Feliz. (Figura 14)

Figura 14 - Saquare e Vila Feliz



Fonte: São Vicente (2009)

Outra possibilidade é estimar a densidade a partir de interpretação visual de imagens. A metodologia “Cota Bruta por Domicílio” (CDB), desenvolvida e aplicada no âmbito do MAPPA, foi baseada na identificação de tipologias de tecido urbano a partir de chaves de interpretação visual de imagens que consideram os indicadores relacionados à densidade domiciliar dentro dos assentamentos precários: área de projeção; taxa de área construída; e verticalização.

Para cada chave foi estabelecida uma Cota Bruta por Domicílio (CBD), que corresponde à área aproximada que cada domicílio compartilha da área ocupada do assentamento, com base na qual se quantifica o total de domicílios. O resultado, em metros quadrados (m^2), é obtido por meio da divisão da área ocupada do assentamento pelo número de

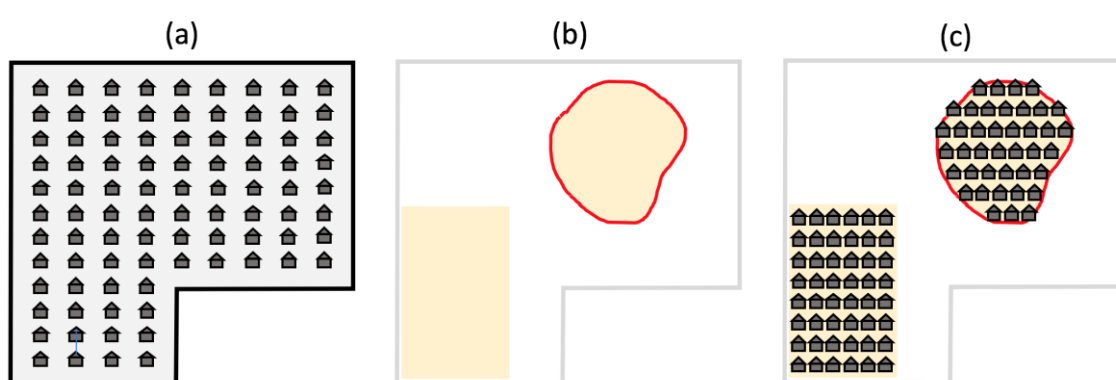
domicílios (CDHU; UFABC, 2019). O estudo realizado por Frizzi *et al.* (2019) para o Município de Santos comparou os resultados obtidos com a aplicação dessa metodologia com aqueles alcançados por meio de cadastramento municipal. Os autores consideraram os resultados satisfatórios, uma vez que a diferença encontrada foi de apenas 2,07%.

Esse método também foi aplicado para estimar o número de domicílios de alguns assentamentos localizados no Município de Ribeirão Preto e com o objetivo de atualizar o Plano Local de Habitação de Ribeirão Preto (RIBEIRAO PRETO, 2019). Para validação das estimativas, inicialmente, aplicou-se a metodologia para calcular o número de domicílios de assentamentos para os quais a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto (PMRP) dispunha de levantamentos recentes e os resultados encontrados também foram satisfatórios. A diferença encontrada foi de 5% a 0,09%. Para o assentamento Ferro Velho, a estimativa utilizando CDB resultou 158 domicílios, enquanto o cadastro realizado pela PMRP apontou 150 e para Lafayette foram, respectivamente, 108 e 109 (RIBEIRÃO PRETO, 2019).

3.2.3. Método Dasimétrico

Como a geometria dos setores censitários, muitas vezes, não coincide com a dos polígonos dos assentamentos precários, pode-se adotar o método dasimétrico de desagregação de dados (LANGFORD, MAGUIRE; UNWIN, 1991, DENALDI; FEITOSA, 2020), que recorre à utilização de variáveis auxiliares, indicadoras da presença humana, para distribuir dados populacionais nas áreas ocupadas (Figura 15).

Figura 15 - Ilustração do método dasimétrico



(a) setor censitário com dados domiciliares agregados; (b) informação auxiliar sobre áreas ocupadas (em amarelo) e perímetro do assentamento precário (em vermelho); (c) domicílios distribuídos somente nas áreas habitadas, permitindo estimativa do total de domicílios no assentamento precário.

Fonte: Denaldi e Feitosa (2020).

Essa foi uma das técnicas utilizadas no caso do estudo “Diagnóstico Habitacional da Região do Grande ABC” (CIGABC, 2016) para superar o problema da ausência de informação enfrentada por alguns municípios. A delimitação da área ocupada foi realizada a partir de imagens de alta resolução. De acordo com Denaldi e Feitosa (2020), o procedimento adotado “transformou dados originalmente discretos (total de domicílios do setor censitário) em dados propícios à representação contínua (densidade de domicílios), o que permite sua reagregação para os polígonos dos assentamentos precários”. A densidade de domicílios foi calculada por meio da divisão do total de domicílios do setor censitário pela área efetivamente ocupada em seu interior. Em seguida, a estimativa do total de domicílios nos assentamentos precários foi realizada por meio da multiplicação desse valor de densidade pela área do assentamento precário. Para os novos assentamentos ou grandes porções de assentamentos que não existiam em 2010 foi atribuída uma densidade estimada de domicílios, que considerou o tecido da ocupação, a partir da qual se estimou o total de domicílios.

4. Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana

Desde a década de 1960, os segmentos da sociedade brasileira se mobilizaram por reformas estruturais no perfil fundiário do Brasil. Se de início o foco era a realização da Reforma Agrária no campo, como as “Reformas de Base” de João Goulart, hoje as reivindicações se diversificaram e se adaptaram às demandas do ambiente urbanizado (SAULE JR; UZZO, 2009). Foi nesse contexto que, durante a redemocratização, os atores dedicados a essa agenda conseguiram inserir uma série de demandas populares de reforma urbana no projeto constitucional, inclusive com o apoio de milhões de assinaturas embasando projetos de emenda por iniciativa popular¹⁹. Como resultado, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada com um capítulo exclusivo dedicado à política urbana que, embora enxuto e dependente de regulamentação posterior, teve grande importância pela positivação da função social da propriedade urbana na lei máxima do país (art. 182).

Esse dispositivo colocou o interesse supraindividual como condicionante ao direito à propriedade nas cidades, sem que este perdesse seu caráter privado e livre. Além disso, as diretrizes gerais de planejamento urbano desse mesmo artigo permitiram que o conceito de função social da propriedade²⁰ fosse determinado por cada localidade, através do Plano Diretor dos Municípios. Portanto, ainda que sem regulamentação inicial, o capítulo constitucional de política urbana assegurou que elementos básicos do direito à cidade, do planejamento urbano e da participação democrática fossem exigíveis do poder público local.

Por exemplo, o art. 182 constitucionaliza instrumentos urbanísticos que reforçam as limitações ao direito de propriedade, seja pelo cumprimento do I - parcelamento ou edificação compulsórios; do II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e da III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. O art. 183, por sua vez, assegurou, indiretamente, a função social da Posse, como forma de se efetivar demais direitos sociais, como o direito à moradia (BEZERRA, 2015):

Compreende-se a posse como um direito que seja meio de acesso a direitos humanos, como os direitos à moradia, ao trabalho, à educação, à alimentação adequada etc. [...] Desse modo, a posse passa a ser encarada como a situação que decorre da utilização de um espaço ou coisa suficiente para a satisfação das necessidades vitais da pessoa humana. Então, tanto a função social da posse quanto a função social da propriedade se complementam, pois a utilização apropriada da posse constitui um dos elementos de efetivação da função social da propriedade. A usucapião pro moradia, nesse contexto – enquanto

¹⁹ PL 775/83

²⁰ A função social da propriedade rural é definida pela Constituição Federal no art. 186. Já a definição de função social da propriedade urbana é de competência de cada Município, a ser estabelecida via Plano Diretor.

medida repressiva constitucional imposta ao proprietário descumpridor da função social da propriedade – reflete crucial mecanismo para a concretização do compromisso assumido pelo Estado na ordem social. Enquanto o Texto Maior ampara o direito à propriedade, concomitantemente este direito é condicionado ao atendimento da função social. Assim, também, não obstante o texto constitucional não mencionar de forma expressa o termo “função social da posse”, por outro lado, dispõe sobre os requisitos legais conferidos ao possuidor intencionado a adquirir a coisa por meio da usucapião especial urbana, o que não se confunde com um mero desejo de possuir determinada propriedade.

Fica evidente, portanto, que a intenção do constituinte era criar uma política de gestão territorial abrangente, que vinculasse a terra aos diversos direitos sociais e garantias individuais previstos pelo texto constitucional. A redação deixa claro que a terra urbanizada é estruturada num mosaico de direitos e deveres com natureza jurídica diversa. E que, portanto, não pode ser administrada de maneira setORIZADA, levando em conta apenas um ou outro direito estruturante.

É óbvio que o formato enxuto e generalista do capítulo constitucional não facilitou a aplicação prática dos seus dispositivos. A exigibilidade de cumprimento da função social, por exemplo, muitas vezes dependia da regulamentação de seus instrumentos e gerava um impasse para a administração pública, que recorria aos demorados Mandados de Injunção (MARICATO, 2001). Apesar disso, a base principiológica do texto constitucional amarrava a futura regulamentação da política urbana aos princípios democráticos e às garantias fundamentais.

Essa ideia de comunicação entre gestão territorial e direitos sociais foi reforçada pela Emenda Constitucional n. 26 de 2000, que inseriu expressamente o direito à moradia no art. 6º, positivando-o como direito social a ser tutelado pelo Estado, junto de diversos outros direitos como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

No ano seguinte à EC n. 26, a política urbana constitucional foi finalmente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e trouxe em seu bojo diretrizes que pormenorizaram essa relação entre os direitos. Inclusive, dentre elas, inseriu-se a regularização fundiária no inciso XIC do art. 2º, determinando “(...) o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Assim, a partir desse²¹ marco legal, toda e qualquer política executada pelo

²¹ É verdade que a Lei Federal 6.766/79 já previa dispositivos dedicados à regularização fundiária urbana em seu texto, como a regularização ex officio, disposta no art. 40. Entretanto, sua aplicação é limitada a circunstâncias derivadas do parcelamento do solo, e demanda um nível de fiscalização (e de recursos) que poucos Municípios do país têm. O que se constatou foi que a cláusula penal da Lei 6.766/79 (art. 50) dificilmente conseguia responsabilizar os loteadores irregulares a tempo e exigir que custeassem a

poder público que versasse sobre a ordenação do território urbano deveria, necessariamente, considerar a diretiva da regularização fundiária em sua metodologia e em sua aplicação. Tudo, claro, em conjunto com as demais diretivas gerais (CASTRO; PERIOTO; SALLES; ZANOLA, 2019).

Diante desse histórico, fica evidente que é impossível se falar em política fundiária urbana sem falar em direito à moradia, em cooperação interfederativa, em proteção ambiental, em gestão do solo, em cumprimento de direitos sociais, em participação democrática das pessoas tuteladas e de muitos outros direitos que compõem esse mosaico jus-urbanístico. Para analisar os demais marcos legais sensíveis ao tema da regularização fundiária, é interessante partir desse pressuposto de complexidade, assim como é válido ter em mente toda a linha lógica que a legislação vem construindo desde então.

4.1. Lei Federal n. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

A relação intrínseca do direito à moradia com o direito à cidade e com as funções sociais da cidade revelam que sua proteção deve estar também inserida no contexto da proteção à ordem urbanística, que pressupõe a defesa dos direitos materiais previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade e demais normas relacionadas à política urbana e realização do direito à cidade (BUENO, 2002, p. 405). Portanto, as ações de regularização fundiária devem estar inseridas em um contexto mais abrangente de execução da política urbana e territorial, de forma a garantir a inserção dos núcleos informais na cidade e possibilitar o resgate pleno dos direitos e da cidadania de seus moradores.

Justamente por isso, o Estatuto da Cidade não trata apenas da terra urbana e assume um enfoque holístico, que inclui diretrizes e preceitos sobre planos e planejamento urbano, sobre gestão urbana e regulação estatal, fiscal e jurídica (em especial sobre as propriedades fundiárias e imobiliárias), regularização da propriedade informal, participação social nos planos, orçamentos, leis complementares e gestão urbana, parcerias público-privadas, entre outros temas. Observa-se que a regularização fundiária aparece tanto como diretriz geral da política urbana como está entre as finalidades de aplicação de diversos instrumentos.

regularização fundiária. Geralmente os crimes todos prescreviam antes de as prefeituras conseguirem achar o responsável pelo loteamento, e sendo assim, os Municípios acabaram se tornando responsáveis pela regularização fundiária de boa parte dos loteamentos criminosos. O que até hoje demanda recursos financeiros vultosos, deixando-os totalmente dependentes de repasses federais.

4.2. Medida Provisória n. 2.220/2001

De acordo com Daniela Libório (2019), o cenário urbano já se encontrava tão crônico ao final da década de 90, que o Estado criou um instrumento jurídico inédito para legalizar ocupação de moradia de área pública ocupada por população de baixa renda. Esse instrumento, MP n. 2220/01, nasce com características de vinculação e não discricionariedade, ou seja, não depende de análise casuística do poder público para conceder o uso para fins de moradia. Se a ocupação preencher os requisitos descritos na MP ela já enseja o direito subjetivo à concessão, importante para garantir o princípio da igualdade no tratamento de situações análogas em processos de regularização fundiária que tinham como entrave a impossibilidade de usucapir terra pública.

Segundo Maria Sylvia Zanella di Pietro (2006), os bens públicos (principalmente os bens dominicais subutilizados) estão igualmente sujeitos à ordenação territorial editada pelos planos diretores (e, na ausência deles, pelo Estatuto da cidade). Segundo a jurista, ambos os dispositivos normativos têm lastro na Constituição Federal e, portanto, vinculam a propriedade pública à efetivação da função social e ao direito à cidade, positivados em seu texto.

4.3. Lei Federal n. 11.977/2009 – Regulamenta a política nacional de regularização fundiária/ programa Minha Casa, Minha Vida

A regularização fundiária específica de lotes urbanos aparece, pela primeira vez no ordenamento jurídico, em nível federal, na Lei n. 6.766/79, Lei Federal de Parcelamento do Solo, e nas alterações introduzidas posteriormente pela Lei Federal n. 9.785/99. Apesar de significar um avanço, uma vez que possibilitava aos municípios e ao Distrito Federal promover a regularização fundiária, ela não só não estabelecia um regime distinto entre a regularização fundiária e o processo de aprovação de um novo parcelamento do solo, como não trazia qualquer conotação de justiça social, considerando o processo excludente de produção das cidades brasileiras, mas, sim, o objetivo de proteger os adquirentes dos lotes e evitar lesões aos padrões de desenvolvimento urbano.

O tratamento da regularização fundiária na legislação federal se consolida com o advento da Lei n. 11.977, resultado da conversão em lei da Medida Provisória n. 459, de 25 de março de 2009. A MP n. 459/09 instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, programa de produção habitacional do Governo Federal destinado a produção de Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular pelo mercado imobiliário e, também, apresentou a regulamentação em nível federal das normas para regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Apesar de ter sido matéria de Medida Provisória posteriormente convertida em lei, a regulamentação da regularização fundiária, em nível federal, no sentido de adequar o seu tratamento ao novo marco legal urbano inaugurado com a Constituição Federal, já

vinha sendo discutida no âmbito do Projeto de Lei n. 3057/00, que trata da revisão da Lei n. 6.766/79, e estabeleceria uma Lei de Responsabilidade Territorial Urbana. Boa parte do texto do capítulo da regularização fundiária da Lei n. 11.977/09 já era objeto do projeto de lei mencionado²².

Uma das concepções deixadas de lado pela Lei n. 11.977/09, presente nos debates do PL n. 3.057/00, tem relevância para a constituição de um programa nacional de regularização fundiária, na medida em que trazia elementos que relacionavam as competências relativas à política urbana com a capacidade institucional dos municípios. Introduziam-se, assim, os conceitos de gestão compartilhada e de gestão plena, que podem ser resgatados para fins de instituição de um programa com tratamento diferenciado de municípios, considerando sua capacidade administrativa em matéria de controle do uso e ocupação do solo e política urbana.

Ainda assim, o advento da Lei n. 11.977/09 significou, à época, a sedimentação, em matéria de regularização fundiária, na legislação federal, das diretrizes do novo marco legal urbano brasileiro. Adequou-se o tratamento da regularização fundiária em nível federal às diretrizes da política urbana expressas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, principalmente no que diz respeito ao estabelecimento de um regime jurídico especial para regularização fundiária de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda, definindo a regularização fundiária de interesse social como diretriz da política urbana (art. 2, XIV, do Estatuto da Cidade).

A concepção de regularização fundiária disposta na Lei n. 11.977/09, a regularização fundiária plena, articula aspectos jurídicos, sociais e urbanísticos, como forma de fortalecimento da cidadania. Esta concepção está articulada na doutrina jurídica urbanística brasileira desde a década de 1990:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1999, p. 163).

Com efeito, a concepção da regularização fundiária plena está presente tanto nas diretrizes dispostas na Lei n. 11.977/09 como em sua operacionalização, que articula aspectos da gestão democrática da cidade e do planejamento urbano, por meio da vinculação das ZEIS e proibição do remembramento de lotes, como também medidas que procuram garantir a sustentabilidade ambiental do território. Outro aspecto relevante da concepção da lei é uma diferenciação clara entre o papel do Estado e a

²² Para compreender o processo de discussão e tramitação do substitutivo do PL 3057 ler: A perspectiva o direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. Nelson Saule Junior (org.). São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

possibilidade de flexibilização das normas de uso e ocupação do solo nos casos de regularização fundiária de interesse social e da regularização fundiária de interesse específico.

Essa concepção decorre da concepção do direito à moradia que o insere como elemento indissociável do direito à cidade, tanto no ordenamento jurídico internacional como na legislação pátria. Esta concepção do direito à moradia deve ser tratada como paradigma para realização de ações de regularização fundiária em núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda.

O direito internacional trata da proteção do direito à moradia desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Esse reconhecimento e em demais pactos e convenções tem sua aplicação delineada pelos comentários do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, dentre os quais se destacam, para nosso objeto de análise, o Comentário Geral n. 4 (1991) e o Comentário Geral n. 7 (1997). Os componentes da moradia adequada estão dispostos no artigo 8º do Comentário Geral n. 4 do Comitê DESC. O Comentário Geral n. 7, por sua vez, trata especificamente das expulsões, ou despejos forçados, e seu potencial de violação do direito à moradia e outros direitos humanos. Sendo assim, a Lei n. 11.977/09 é um marco na política urbana do país por, finalmente, operacionalizar o cumprimento da ordem principiológica constitucional.

4.4. A Medida Provisória nº 759/16 e a Lei n. 13.465/17

A Medida Provisória n. 759/16, posteriormente convertida na atual Lei Federal n. 13.465/17, trouxe mudanças bastante drásticas no regime jurídico da Lei n. 11.977/09, provocando debates e controvérsias entre todos os profissionais da área. Primeiro, também, pela modalidade legislativa escolhida pelo então presidente Michel Temer. A Medida Provisória (MP) é um ato normativo unipessoal do presidente da República, de caráter extraordinário e de efeito resolutivo²³, com força imediata de lei, sem a participação do Poder Legislativo inicialmente e, portanto, sem passar pelo debate e pelo crivo dos representantes políticos da população num primeiro momento.²⁴ Inclusive, à época da vigência, o próprio Ministério Público Federal redigiu uma nota

²³ “O prazo inicial de vigência de uma MPV é de 60 dias e é prorrogado automaticamente por igual período caso não tenha sua votação concluída nas duas Casas do Congresso Nacional. Se não for apreciada em até 45 dias, contados da sua publicação, entra em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando” BRASIL, Senado Federal. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>>, acesso em 10/03/2020

²⁴ BRASIL, CONSTITUIÇÃO FEDERAL - Art. 62 da Constituição Federal: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias”.

técnica²⁵ demonstrando espanto pela forma, argumentando pela incompatibilidade da Medida Provisória como meio para tratar de assunto tão complexo:

(...) Causa enorme espanto a adoção, pelo presidente da República, de medida legislativa extraordinária que modifica mais de uma dezena de leis ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional, algumas das quais fruto de processos legislativos que envolveram grande participação popular, o que representa grave distorção do sistema democrático.

Um dos requisitos constitucionais de admissibilidade de uma MP é tratar de matéria relevante e urgente, segundo o art. 62. A nota técnica do MPF também evidencia que em nenhum momento ficou clara a existência desses dois requisitos na elaboração do texto e, portanto, esperava-se que o Congresso fizesse o devido controle legislativo nesse aspecto. Entretanto, quando enviada ao parlamento, a questão não só foi ignorada como a MP também tramitou em regime de urgência, sob a relatoria do Senador Romero Jucá, recebendo ainda mais críticas. Até a sanção presidencial, a MP n. 759 recebeu 732 emendas na Câmara dos Deputados e oito modificações no Senado²⁶. Isso evidenciou quão sensível e disputada é a matéria, e quão necessário seria um debate público mais amplo e inclusivo, ainda mais quando se tinha como referência e Lei n. 11.977/09.

De qualquer forma, a MP 759 foi convertida na Lei 13.465/17 e definiu o conceito de Reurb em seu artigo 9º:

Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Tal conceituação não se afasta da concepção de regularização fundiária plena na medida em que incorpora medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano. No entanto, embora traga este conceito, o novo marco, na definição das formas de operacionalização da regularização fundiária, privilegia aspectos patrimoniais da regularização fundiária, tendo como elemento central da política a titulação dos ocupantes de lotes. Isto pode ser reconhecido na exposição de motivos da Medida Provisória n. 759²⁷ e, também, no grau de flexibilização trazido e na pouca distinção

²⁵ BRASIL. PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA. Nota técnica nº 04/2017, Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão - Regularização fundiária rural e urbana. Inconstitucionalidade da Medida Provisória n.º 759/2016. Disponível em <<http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/temas-de-atuacao/reforma-agraria/questao-fundiaria/atuacao-do-mpf/nota-tecnica-4-2017-pfdc-mpf>>. Acesso em 10/03/2020

²⁶ <https://jus.com.br/artigos/72429/regularizacao-fundiaria-urbana-breve-analise-a-luz-da-lei-n-13-465-2017/2>

²⁷ O alargamento conceitual do direito à moradia se, por um lado, implica a ampliação de uma pauta de reivindicações por parte daqueles privados do exercício desse direito, por outro aumenta a pressão exercida sobre os governos para que qualifiquem os planos, programas e projetos relacionados à política habitacional. Garantir o direito à moradia adequada, hoje, requer significativos aportes orçamentários, já

entre o interesse social e o específico, entre outros dispositivos a serem discutidos a seguir.

Por essa razão, é preciso levar em conta as implicações e riscos trazidos pelo novo marco regulatório na constituição de um programa federal de regularização fundiária, de forma a garantir que os entes federativos realizem uma regularização fundiária plena, cumprindo assim as determinações da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade em matéria de política urbana. Vale mencionar que o Programa Papel Passado e sua atual regulamentação foram instituídos na vigência da Lei n. 11.977/09, o que faz com que uma análise do novo marco legal leve em conta as diferenças entre as duas em aspectos sensíveis do processo de regularização fundiária.

4.5. Instrumentos de Reurb

A Lei Federal n.13.465/17 e sua regulamentação pelo Decreto Federal n. 9.130/18 operam uma série de mudanças na legislação de regularização fundiária vigente, com a revogação total do capítulo de regularização fundiária da Lei n. 11.977/09, que regulamentava a matéria até então. Aqui serão tratadas especificamente as alterações na regularização fundiária de interesse social ou Reurb-S, em especial relacionadas à aplicabilidade dos novos instrumentos, principalmente a legitimação fundiária, mas também a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que tiveram sua regulamentação alterada²⁸. Além disso, há novas regras para regularização fundiária em áreas de proteção ambiental, que guardam relação direta com a Lei Federal n. 12.651/12, e a inovação trazida com o direito de laje.

O rol de instrumentos da regularização fundiária está previsto no artigo 15 da Lei n. 13.465/17:

- I. Legitimação fundiária e a legitimação de posse, nos termos desta Lei;
- II. Usucapião, nos termos dos arts. 1.238 a 1.244 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), dos arts. 9º a 14 da Lei nº 10.257, de

que a concepção desse direito no Direito Internacional está necessariamente associada ao direito à cidade. Tanto os processos de regularização fundiária quanto a produção de novas moradias devem se ocupar, para além do direito à moradia, da efetiva integração da participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão, bem como da garantia de acesso aos bens materiais e simbólicos que traduzem a ideia de cidade". FERNANDES, 2014. p. 19.

²⁸ Demarcação urbanística: procedimento destinado a identificar os imóveis públicos e privados abrangidos pelo núcleo urbano informal e a obter a anuência dos respectivos titulares de direitos inscritos na matrícula dos imóveis ocupados, culminando com averbação na matrícula destes imóveis da viabilidade da regularização fundiária, a ser promovida a critério do Município; Legitimação de posse: ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, conversível em aquisição de direito real de propriedade na forma desta Lei, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse; Legitimação fundiária: mecanismo de reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb.

- 10 de julho de 2001, e do art. 216-A da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;
- III. Desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
 - IV. Arrecadação de bem vago, nos termos do art. 1.276 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
 - V. Consórcio imobiliário, nos termos do art. 46 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
 - VI. Desapropriação por interesse social, nos termos do inciso IV do art. 2º da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962;
 - VII. Direito de preempção, nos termos do inciso I do art. 26 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
 - VIII. Transferência do direito de construir, nos termos do inciso III do art. 35 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
 - IX. Requisição, em caso de perigo público iminente, nos termos do § 3º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
 - X. A intervenção do poder público em parcelamento clandestino ou irregular, nos termos do art. 40 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;
 - XI. A alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor, nos termos da alínea f do inciso I do art. 17 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993;
 - XII. Concessão de uso especial para fins de moradia;
 - XIII. Concessão de direito real de uso;
 - XIV. Doação; e
 - XV. Compra e venda.

Vale mencionar que além da legitimação fundiária, inovação trazida por esta norma, a doação e a compra e venda, embora tenham sido utilizadas em muitas ações municipais de regularização fundiária, pela primeira vez aparecem na regulamentação federal como instrumentos para esta finalidade.

Do ponto de vista de regulamentação dos instrumentos, a principal alteração diz respeito à criação da figura da legitimação fundiária que, como será visto, constitui forma originária de aquisição de direito real de propriedade por meio de ato administrativo do poder público.

A demarcação urbanística não sofreu muitas alterações em relação à sua regulamentação na Lei n. 11.977/09. Uma das principais alterações, com impacto na gestão do instrumento, diz respeito ao papel do oficial do registro de imóveis. Enquanto na lei de 2009 o papel de proceder às buscas para identificação do proprietário da área a ser regularizada e sua notificação era do oficial do registro de imóveis, o papel de notificação dos proprietários e confrontantes e a gestão de eventuais conflitos passa a ser do poder público responsável pela regularização da área, podendo ser facultativamente realizado pelo registro de imóveis a critério do município (art. 20, parágrafo 5o, da Lei Federal n. 13.465/17).

Portanto, a demarcação urbanística não é novidade do novo marco legal, ainda que ela estivesse ausente da regulamentação prevista pela MP n. 759/15, tendo sido incluída no momento de sua conversão em lei, com regulamentação semelhante à original prevista na Lei n. 11.977/09. Sua introdução no ordenamento em 2009 significou importante passo para simplificação dos procedimentos da regularização fundiária na medida em que possibilita ao Poder Executivo proceder administrativamente a identificação dos imóveis públicos ou privados ocupados, seus confrontantes e titulares das matrículas, obter anuência dos mesmos, fazendo com que um processo, antes previsto apenas pela via judicial, possa ser realizado pelo poder executivo. Adiante, a inovação trazida pela legitimação fundiária e suas diferenças em relação à legitimação de posse serão tratadas em mais detalhe.

4.6. Implicações do novo marco regulatório a serem consideradas na constituição de um programa federal de regularização fundiária

Algumas reflexões sobre as mudanças introduzidas no ordenamento jurídico pela Lei n. 13.465/17 são fundamentais para se pensar um programa nacional de atuação em núcleos urbanos informais, para fins de regularização fundiária. Isso porque a nova norma agiliza processos de titulação, como o próprio justificava da Medida Provisória previa, mas não trata da relação entre a titulação e a realização das intervenções necessárias à inserção do núcleo na cidade, o que traz possíveis efeitos negativos para ações de regularização fundiária.

Uma primeira alteração estrutural da lei federal de regularização fundiária que merece atenção diz respeito à caracterização do interesse social e, por consequência, do interesse específico. Enquanto a Lei n. 11.977/09 definia o interesse social a partir dos critérios constitucionais da usucapião constitucional e da concessão de uso (art. 183 da CF), que combinam área do imóvel, tempo e natureza da posse, e do critério territorial adotado pelo município por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social (ZEIS), o novo marco regulatório estabelece um único critério nacional para o recorte entre interesse social ser predominantemente ou não de baixa renda, assim declarado por ato do executivo municipal (art. 13, I). A lei expressamente define que essa declaração não corresponde à demarcação de ZEIS (art. 18, parágrafo 2º, da Lei n. 13.465/17). Ou seja, é o decreto municipal que define o enquadramento dos núcleos como sendo de interesse específico e não, necessariamente, o planejamento urbano por meio do plano diretor. Essa mudança pode ter impacto em um programa federal de regularização fundiária, na medida em que retira as possibilidades de controle social sobre essa definição, tanto da Câmara Municipal, como do processo participativo de formulação da política urbana.

Outras mudanças introduzidas pela Lei n. 13.465/17, que devem passar por uma reflexão apurada para que as ações de regularização fundiária cumpram com seus objetivos constitucionais de garantia das funções sociais da cidade e do exercício pleno

do direito à moradia, são a ampliação do que é regularizável e o critério de consolidação das ocupações, aspectos que estão correlacionados e têm uma série de desdobramentos, conforme será visto.

Ante a ampliação do enquadramento dos núcleos regularizáveis sem os devidos critérios para garantia de execução das intervenções que deem a sustentabilidade urbanística e ambiental ao território e a inserção do núcleo na cidade, é fundamental atrelar a possibilidade de regularização fundiária ao grau de consolidação do assentamento. Para este fim, a Lei n. 11.977/09 trazia uma definição de área consolidada que considerava a densidade demográfica e aspectos da infraestrutura dos assentamentos:

Art. 47, II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; ou e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

A Lei n. 13.465/17, por sua vez, abandona aquele critério de área consolidada e adota como único critério o aspecto temporal, ao definir que poderão ser regularizados por meio de legitimação fundiária, em processos de Reurb, os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º), tornando vagos e generalizados os parâmetros para definição de sua consolidação.

A utilização do aspecto temporal como único critério para definição da possibilidade de regularização, sem considerar o grau de consolidação e a tipologia do assentamento, traz implicações por si só, na medida em que, com esse critério, poderiam ser regularizados núcleos informais não necessariamente adequados à regularização do ponto de vista urbanístico e ambiental, com uma ocupação rarefeita reversível, por exemplo, ou com situações de risco ou vulnerabilidade ambiental.

A adoção desse critério, no entanto, traz ainda mais riscos, na medida em que a nova norma desvincula a realização das obras de infraestrutura essencial, previstas no projeto de regularização fundiária, do processo de regularização dominial (registro do parcelamento e titulação dos ocupantes). Enquanto o artigo 55 da Lei n. 11.977/09 definia a possibilidade de as obras serem realizadas antes do processo de regularização, o artigo 36, parágrafo 3º, da Lei n. 13465/17, define que as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb, abrindo, portanto, a possibilidade de regularização por etapas. Com isso, embora o rol de exigências do projeto de regularização fundiária possa ser considerado adequado, não há qualquer garantia de sua implantação.

Com isso, a previsão da possibilidade de regularização por etapas, que poderia ser considerada uma potencialidade da nova lei e da implementação de programas de regularização fundiária, pela possibilidade de estabelecimento de metas distintas para diferentes núcleos em diferentes situações, traz riscos, decorrentes da possibilidade, também trazida pela nova lei, de registro do parcelamento e conclusão do processo de regularização fundiária, sem a garantia de execução do cronograma físico de serviços, obras de infraestrutura e de compensação ambiental necessárias à adequada inserção dos núcleos informais à malha urbana, e considerando o contexto mais amplo de planejamento do território e execução da política urbana, conforme mencionado.

A possibilidade de titulação dos ocupantes sem a implantação da infraestrutura essencial pode trazer implicações significativas tanto na complexidade da ação futura de intervenção como em seus custos. Além de ter o potencial de criar e consolidar áreas precárias, ou até de risco, e torna-las irreversíveis, desconsidera a dinâmica da ocupação do assentamento, que pode ter sua situação alterada entre o momento em que foi elaborado o projeto de regularização e o momento da realização das obras, aumentando assim os custos da urbanização.

Nestes casos, certamente ocorrerão situações em que haverá necessidade de promover deslocamento de famílias (remoção) para adequação de densidade, eliminação de situações de risco ou insalubridade, e abertura do sistema viário. Uma consequência disso será a necessidade de alteração de registros e matrículas, o que poderá acarretar no aumento dos custos da regularização.

Um programa federal de regularização fundiária não deve direcionar recursos para a regularização de qualquer tipologia de assentamento. A recomendação é que tal programa dialogue com as tipologias dos núcleos urbanos informais descritas nos itens anteriores deste relatório, de forma a estabelecer serviços e metas distintas para as diferentes situações em que se encontram os assentamentos. Assim, poderão ser atendidas as distintas demandas do território, que, como será visto no próximo capítulo, são as mais variadas, considerando suas especificidades e as implicações dessas condições nas ações de regularização fundiária, de forma a evitar os riscos descritos.

Portanto, a titulação dos ocupantes sem articulação com a política urbana e com políticas sociais representa riscos para o cumprimento dos objetivos da regularização fundiária, de garantir o direito da população de permanecer e de democratizar o acesso à terra. A regularização fundiária deve necessariamente estar articulada com outras políticas sociais de geração de emprego e renda e de assistência social, e com regras de uso e ocupação do solo que garantam a manutenção das características da área como destinada ao atendimento do interesse social. Caso contrário, as terras tituladas correm o risco de se valorizarem e passarem a interessar ao mercado, e com isso ocorrer uma pressão econômica que pode acarretar na venda das terras pela população beneficiada pelo programa, que precisará necessariamente ocupar áreas menos valorizadas, possivelmente iniciando um novo ciclo de irregularidade fundiária.

As ZEIS, além de servirem como critério de identificação do interesse social, devem ser utilizadas para a necessária articulação da política urbana e demais políticas sociais de forma a garantir o cumprimento dos objetivos da regularização fundiária, minimizando os riscos apontados anteriormente. A importância das ZEIS na identificação do interesse social decorre do fato de que sua demarcação está inserida em um processo democrático de elaboração e aprovação do plano diretor municipal, instrumento básico da política urbana, diferentemente da decisão sobre determinação do interesse social disposto na Lei n. 13465/17, que se dá por meio de ato do poder executivo municipal, ou seja, por meio de decreto.

Sua importância decorre também da necessidade de articular ações de regularização fundiária com áreas demarcadas como ZEIS de vazios, prioritárias para construção de habitação de interesse social, necessárias em processos de reassentamento decorrente da regularização e urbanização de núcleos urbanos informais. Essas áreas vazias devem estar demarcadas, preferencialmente próximas às áreas a serem regularizadas, de forma a garantir o menor deslocamento possível nos casos de remoção.

AS ZEIS permitem também estabelecer regras especiais de uso e ocupação do solo para depois do processo de regularização fundiária, de modo a vedar o remembramento de lotes, evitando a descaracterização do interesse social e a valorização imobiliária, e o consequente interesse do mercado imobiliário. A manutenção das características de uso e ocupação do solo, principalmente pela vedação da possibilidade de remembramento de lotes, é fundamental para conservação de um estoque habitacional destinado à população de baixa renda.

Com isso, as ZEIS, embora não vinculem, de acordo com o novo marco legal, as ações de regularização fundiária, devem ser utilizadas como importante critério para definição dos núcleos a serem regularizados, não só pelos aspectos mencionados acima. Sua demarcação também é indicador relevante para aferição da capacidade administrativa dos municípios para tratar da regularização fundiária, na medida que pressupõem um planejamento prévio das ações.

Outra inovação introduzida pelo novo marco, a ser considerada, diz respeito à possibilidade de regularização de núcleos isolados, ampliando as áreas regularizáveis com implicação para as ações do município.

Artigo que analisa os impactos da flexibilização dos critérios decorrente do novo marco (PILOTTO; GONÇALVES; POLLINI, 2019) propõe que o conceito de consolidação do núcleo deve considerar tanto as características internas do próprio núcleo, como as de seu entorno, o que se aplica a qualquer núcleo seja ele isolado ou integrado à malha urbana. Em reflexão específica sobre núcleos isolados, o artigo aponta que a decisão sobre sua regularização deve considerar ainda mais as consequências da regularização, considerando a possibilidade de indução à ocupação e adensamento de determinada região ou mesmo da necessidade de proteção e até mesmo remoção, realocação e

reversibilidade de eventuais danos urbanísticos e ambientais (PILOTTO; GONÇALVES; POLLINI, 2019, p. 94).

No mesmo sentido, Vitor Carvalho Pinto adota critérios jurídicos para concluir que a decisão sobre a regularização ou não de núcleos isolados deve articular critérios de conveniência e oportunidade, uma vez que a responsabilidade pela implantação de infraestrutura em caso de Reurb-S é do município. O autor também chama atenção para necessidade de alteração do plano diretor para essa possibilidade (PINTO, 2019, p. 162). O que pode ser outro importante critério de aferição associado à demarcação de ZEIS ou ampliação planejada do perímetro urbano.

4.7. Decretos n. 9310/2018 e n. 9597/2018

Publicados com diferença de meses, o Decreto Federal n. 9.597 altera o Decreto Federal n. 9.310, que instituiu as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana, e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, além de outras providências. Dentre as mudanças mais relevantes, destaca-se a nova redação do art. 16, por exemplo, que restringe a aplicação da legitimação fundiária. O novo texto determina que constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do Poder Público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016. (OLIVEIRA, 2018)

Para ser objeto de pedido de Reurb, pelo instrumento da legitimação fundiária, antes o loteamento deveria existir antes de 22 de dezembro de 2016, agora o marco temporal se refere a consolidação, ou seja, devem estar presentes as características de irreversibilidade da ocupação naquela data.

O art. 34 também recebeu alterações importantes, vez que altera o rol de responsável pela implantação da infraestrutura urbana essencial na Reurb-S. A nova redação traz a possibilidade da própria concessionária de serviço público, como a distribuidora de energia elétrica ou fornecedora de água, implantar o sistema, ou até mesmo, participar da elaboração do cronograma para efetivação do serviço. Ou sejam nota-se que se abriu um espaço maior para a influência do setor privado no planejamento e na execução do projeto de Reurb, o que pode ser bastante controverso dado o risco de captura econômica da atividade.

O art. 40, por sua vez, sofreu uma desregulação. A antiga redação delegava ao oficial de cartório uma série de poderes discricionários de fiscalização no registro da CRF e do projeto de Reurb aprovado. A partir do decreto 9.597 de 2018, esses poderes são restritos aos termos estabelecidos na Lei 13.465 de 2017, o que pode ser bom e ruim:

por um lado, pode haver maior permissividade de projetos e CRFs inadequados, vez que o oficial não tem mais o poder de analisar minuciosamente esses documentos. Por outro lado, ganha-se agilidade na entrega de títulos, vez que o procedimento se torna padronizado e não é mais sujeito às diferentes interpretações locais de cada oficial.

O novo art. 44 também suaviza procedimentos com objetivo de celeridade. Na nova redação, as notificações previstas no caput e no § 2º, feitas aos titulares de domínio das áreas envolvidas na Reurb, agora ficam dispensadas quando já realizadas pelos Municípios ou pelo Distrito Federal. De modo geral, boa parte das alterações feitas pelo decreto retiram o rigor dos procedimentos de Reurb, e ainda não se tem uma análise que consiga mensurar os impactos disso na política fundiária nacional. De toda forma, é importante se ter noção desse caminho adotado pelos legisladores para saber como planejar atuações futuras. (OLIVEIRA, 2018)

4.8. Novos instrumentos, entraves e possibilidades de aplicação (legitimação fundiária e direito de laje) e a regularização fundiária de áreas ambientalmente vulneráveis

A legitimação fundiária, principal inovação da lei de 2017, constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, tanto de interesse social como de interesse específico. Ela se aplica a área pública ou área privada em unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.

Importante diferença em relação à legitimação de posse é a possibilidade de áreas públicas serem objeto de regularização, resultando em forma originária de aquisição do direito real de propriedade. Imóveis públicos, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das suas entidades vinculadas, podem ser objeto de Reurb-S, caso em que os titulares do domínio ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

Nos casos de Reurb-S o beneficiário da legitimação fundiária não pode: ser concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural; ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto; e, no caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, o poder público precisa reconhecer o interesse público na regularização. Essas regras se assemelham às previstas na Medida Provisória n. 2220/01, que trata da concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso e autorização de uso.

Elemento importante que pode ter impacto positivo nos programas e ações de regularização fundiária é a possibilidade de o poder público atribuir domínio adquirido

por legitimação fundiária aos ocupantes que não tenham constado da listagem inicial, mediante cadastramento complementar, sem prejuízo dos direitos de quem haja constado na listagem inicial, o que dialoga com a realidade dinâmica dos núcleos urbanos informais.

A legitimação fundiária, no entanto, pode sofrer questionamento judicial, na medida em que, embora se assemelhe a uma espécie de usucapião administrativo, não exige os mesmos requisitos deste, o lapso temporal e ter o imóvel como seu, o que faz com que a tentativa de equivalências destes institutos, em especial como forma de determinar como aquisição originária sem qualquer gravame, possa vir a sofrer questionamentos quanto à sua constitucionalidade (TIERNO, 2019, p. 445-446) – o que torna incertos os processos de regularização fundiária nestes contextos.

Outra inovação que merece consideração por suas implicações em um programa de regularização fundiária diz respeito à introdução de um novo direito real no ordenamento jurídico brasileiro, que é o direito real de laje. Este direito contempla o espaço aéreo ou o subsolo de terrenos públicos ou privados, tomados em projeção vertical, que constituem unidades imobiliárias autônomas, e não contempla as demais áreas edificadas ou não pertencentes ao proprietário da construção-base.

Como se sabe, trata-se da tentativa de enfrentar uma situação bastante comum em favelas brasileiras, que é a seu “crescimento vertical no desenho de edificações multifamiliares construídas em diversos pavimentos, erguidos sobre lajes” (CORRÊA, 2019, p. 297-298). Sua aplicação traria implicações em programas de regularização fundiária na medida em que acarretaria mudança nos levantamentos necessários, na necessidade de responsável técnico e no tempo do processo de regularização, e com isso, pode aumentar significativamente os custos das ações de regularização. Segundo dados do IBGE em 2010, as regras relativas a compra e venda de lajes regulavam a moradia de 11.425.644 de pessoas no país (CORRÊA, 2019, p. 298).

O Decreto n. 9310/18, que regulamenta a Lei n. 13.465/17, embora dispense o “habite-se” para o registro do direito real de laje nos casos de Reurb-S (art. 63, parágrafo 3º), exige comprovação da estabilidade da unidade imobiliária e define, nestes casos, que o poder público é responsável pela comprovação das unidades imobiliárias sujeitas ao direito real de laje (art. 63, parágrafo 2º). Isto significa que será necessário um responsável técnico que ateste a estabilidade das edificações, o que se fará por meio de levantamentos e estudos complementares aos já realizados.

Além das questões relacionadas à sua aplicação, vale chamar a atenção para as questões que podem dificultar sua utilização como instrumento de regularização das situações existentes na realidade brasileira. O direito real de laje, embora tenha sido positivado com esse nome, teve sua regulamentação no Brasil assemelhada ao instituto da sobrelevação²⁹, já presente em outros países (CORRÊA, 2019, p. 308-309), o que pode

²⁹ Conforme Corrêa, trata-se de espécie do instituto do direito de superfície: “a sobrelevação é a possibilidade de o titular da propriedade superficiária construir ou conceder a um terceiro que construa

ser inadequado para sua aplicação à realidade brasileira. Um exemplo desse descompasso entre a regulamentação e a realidade é a exigência de um padrão estético, comum entre a construção base e a unidade imobiliária autônoma erguida sobre a laje, o que não corresponde à realidade da expansão vertical dos núcleos informais brasileiros.

Isso porque a Lei n. 13.465/17 introduz o artigo 1510-B no Código Civil, que veda ao titular da laje prejudicar com obras novas ou com falta de reparação a segurança, mas também a linha arquitetônica ou o arranjo estético do edifício. Isso demonstra que o instituto do direito de laje foi regulamentado, de certa forma, desconsiderando se tratar de regularização de áreas consolidadas que não necessariamente atendem a este padrão.

Outro ponto sobre sua aplicação, com impacto nos programas de regularização, em especial no tempo da ação e, portanto, nos custos, diz respeito à própria natureza do instituto que se constitui sobre propriedade, e não sobre posse – razão pela qual, mesmo nos casos em que seja possível sua aplicação, em se tratando de processos decorrentes de legitimação de posse ou fundiária, ou mesmo por meio de ação de usucapião, só seria possível se caracterizar o direito de laje em um momento posterior ao processo inicial de regularização fundiária, cinco anos depois da legitimação de posse e fundiária e quando do registro da sentença da usucapião, que pode variar muito no judiciário. Trata-se de um tempo em que a realidade das ocupações, em relação ao espaço aéreo, provavelmente terá sofrido alterações.

No caso de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb-S deve observar o disposto no artigo 64 da Lei Federal n. 12.651, de 25 de maio de 2012. Essa previsão tem impacto na medida em que são necessários, nestes casos, a elaboração de estudos técnicos, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

É preciso também considerar que no caso de a Reurb-S abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que admita regularização, há necessidade de obter a anuência do órgão gestor da unidade, fundamentado em estudo técnico que comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior. Especificamente com relação à regularização às margens de reservatórios artificiais de água destinados à geração de energia ou ao abastecimento público, a faixa da área de preservação permanente consistirá na distância entre o nível máximo operativo normal e a cota máxima maximorum.

Essas regras não diferem das previstas pela Lei n. 11.977/09, que também exigia estudos técnicos que comprovassem a melhoria das condições ambientais no caso de

sobre sua propriedade superficiária. Tal instituto prevê o direito de construir sobre edifício alheio, apresentado hibridismo entre a superfície e a propriedade horizontal.” (CORRÊA, 2019, p. 309).

intervenção para regularização fundiária. Com isso, mantém-se a necessidade de um programa federal de regularização fundiária prever diferentes estratégias para estes casos, assim como para cada uma das tipologias de núcleos urbanos informais, prevendo serviços e metas distintas.

Em linhas gerais, os impactos do novo marco legal na formulação de um programa de regularização fundiária fazem com que seja necessário estabelecer critérios, além do corte de renda, para a distinção entre os núcleos que se enquadram na Reurb-S ou Reurb-E, e garantir que as ações de regularização fundiária estejam articuladas à política urbana e habitacional e a outras políticas sociais. Considerando a possibilidade de titulação sem a realização das obras essenciais, o programa deve trabalhar com as diferentes tipologias de núcleos urbanos e seus graus de consolidação, de forma a garantir a seleção daqueles que tenham condições de consolidação, ou que já estejam consolidados. Também deve levar em consideração os possíveis entraves e implicações da aplicação dos novos instrumentos direito de laje e legitimação fundiária, conforme será destacado adiante, na conclusão deste relatório.

5. Programa Papel Passado: contexto, regulamentação e (demanda de) atendimento

O Programa Papel Passado foi instituído pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades em 2003, visando o apoio direto ou indireto para a implementação de programas e ações de regularização fundiária de assentamentos precários, ocupados pela população de baixa renda.

Neste mesmo ano foi realizado em Brasília, pela SNPU com apoio da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU), o Seminário Nacional de Regularização Fundiária Sustentável, com o objetivo de discutir a construção da política nacional de regularização fundiária sustentável. Em 2004, iniciaram-se ações de apoio direto, técnico e financeiro para municípios, entidades sem fins lucrativos e defensorias públicas – foi o início do Programa Papel Passado, por meio da Ação Apoio à Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas.

No período também foram realizadas pelo Governo Federal ações não orçamentárias como as jornadas temáticas “A ação dos Cartórios de Registro Imobiliário no contexto dos programas de regularização”, com objetivo de discutir questões relacionadas aos custos, procedimentos e práticas institucionais e “Terrenos de Marinha”, que tratou do instituto jurídico desses terrenos (BRASIL, 2005, p. 67-68).

Também foi alterada a legislação federal com o objetivo de simplificar e remover obstáculos relacionados à regularização fundiária, como com a Lei n. 11.481 e a Lei n. 11.483, ambas de 2007, que tratam, respectivamente, sobre a regularização das terras da União e da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA); e a Lei n. 11.952/2009, que autoriza a doação das terras do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), que não cumprem função agropastoril, em áreas urbanas aos municípios inseridos na Amazônia Legal. Além da já mencionada Lei Federal 11.977/2009, que trata da regularização fundiária de áreas urbanas, consolidando os entendimentos e removendo os obstáculos da experiência em regularização fundiária até então.

A regularização fundiária de imóveis não operacionais pertencentes ao patrimônio da RFFSA também fez parte das ações do Programa Papel Passado. De acordo com a nota técnica³⁰ emitida pelo Ministério das Cidades em 2005, o próprio Ministério e a Comissão Liquidante da RFFSA, com apoio técnico da Caixa Econômica Federal, “atuam conjuntamente com as prefeituras interessadas, o que permite equacionar a venda dos imóveis para os municípios e avançar no processo de regularização das moradias”.

³⁰ BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos Regularização Fundiária/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa – Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005. Cabe apontar que, na própria nota, o Ministério admite que a ideia de vender os imóveis não teria sido acertada, dada a precariedade orçamentária da maioria dos municípios.

Nota técnica do Ministério das Cidades destaca que parte do sucesso dessa primeira fase se deu graças à Lei Federal n. 10.931/2004, que foi pioneira em conceder gratuidade ao primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo Poder Público. Esse benefício se deu através de convênio entre o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg), que permitiu estabelecer acordos específicos entre prefeituras, governos estaduais e cartórios de registro de imóveis, garantindo a gratuidade.

A atuação conjunta com a Anoreg e os cartórios de registro de imóveis e a ela filiados reduziam os custos e simplificavam os registros, o que já era um grande avanço na questão jurídico-fundiária. Os técnicos ainda argumentam que a abrangência do programa poderia ter sido ainda maior se as dificuldades legais da época tivessem sido superadas a tempo.

Foi estabelecido um termo de cooperação técnica entre Ministério das Cidades e a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), com o objetivo de agilizar a regularização em áreas federais nos municípios. Um avanço nessa medida foi a mudança paradigmática da SPU sobre o conceito de propriedade pública, vez que passou a entender os bens da União em sua função socioambiental, a fim dar maior abertura interpretativa ao direito à moradia nesse contexto.

A partir de 2009 também se iniciaram ações voltadas para promover a regularização fundiária urbana na Amazônia Legal em ação conjunta entre o Ministério das Cidades e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), com apoio aos municípios para a instrução dos processos de solicitação de áreas urbanas consolidadas ou de expansão urbana ao MDA.

Em parceria, a Secretaria de Estado de Política Fundiária (SPF) e o Instituto de Terras do Amazonas (Iteam) formularam uma política fundiária que levasse em consideração o perfil agrário dos assentamentos amazônicos, ainda que em zona urbana. Isso se deu em função do perfil diferenciado da estrutura socioeconômica do Estado, e também com o objetivo de cumprir critérios de sustentabilidade e de desenvolvimento regional.

Em 2012, o Programa Papel Passado foi elencado como meta da Ação 8866 do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Em 2013, o Manual³¹ da Ação Programática 8866 foi aprovado pela Portaria n. 326, 22 de julho de 2013³², e passou a definir as diretrizes gerais do programa (sistemáticas). Nesse documento, o Governo Federal determinou que o objetivo do Papel Passado seria apoiar os demais entes federativos, entidades da

³¹ BRASIL. Ministério das Cidades. Papel Passado: Manual da Ação Programática 8866. Brasília: Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, 2013b. Disponível em: https://www.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf >. acesso em 15 de março de 2020.

³² Manual da Ação de Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado - Funcional 15.452.2054.8866) - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas (Papel Passado) do Programa 2054 - Planejamento Urbano.

administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas:

Esse apoio se dá por meio da aplicação de recursos financeiros do Orçamento Geral da União e pela transferência, a Municípios ou Estados, de imóveis pertencentes a órgãos do governo federal, com o objetivo de se proceder à regularização da posse em favor dos moradores (CARVALHO, 2007).

O manual definiu que Governo Federal disponibilizaria recursos financeiros aos Municípios ou a quaisquer outros possíveis proponentes que estivessem elencados pelos requisitos do programa e, a partir daí (DA SILVA; CALDAS, 2015), firmava-se um convênio entre o Município solicitante e o Ministério das Cidades para o fomento da regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, com vistas a "promover sua integração à cidade e de assegurar à população moradora segurança jurídica na posse" (BRASIL, 2020).

Em 2019, já com as alterações legislativas da Lei n. 13.465 de 2017, um novo manual (BRASIL, 2020) foi emitido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), regulando a Ação Programática 8866 no PPA 2016-2019. É notável a sutil mudança no discurso desse documento, que passa a dar enfoque à assessoria técnica voltada à titulação propriamente dita.

Fruto de parceria entre o Programa Papel Passado com a Revista Espaço Urbano, da Frente Nacional de Prefeitos e da Agência Habitat – ONU, o projeto “Brasil Regulariza” tinha como objetivo fazer um diagnóstico dos procedimentos de regularização fundiária urbana em todo o país, em parceria com as prefeituras. Também foi feito um convênio, entre o Ministério das Cidades e o IBGE, para incluir nas pesquisas questões sobre aglomerados habitacionais para enriquecer o banco de dados de assentamentos precários e de políticas de regularização (BRASIL, 2020).

Também foi criada pela SNPU uma biblioteca virtual para difundir o tema e construir um instrumento a mais que favoreça a disseminação de legislação, jurisprudência e textos correlacionados à regularização fundiária. Ainda, como forma de fazer com que a temática da Regularização Fundiária Sustentável se difundisse cada vez mais e tivesse participação de diversos setores da sociedade em seus projetos, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades promoveu o “Curso Virtual de Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos Informais”.

Em uma perspectiva abrangente, é importante destacar que o contexto de criação do Programa Papel Passado coincidiu com o esforço do Governo Federal de fortalecimento da gestão urbana pelos municípios, com o lançamento, em 2004, do Programa Fortalecimento da Gestão Urbana, que tinha como objetivo aumentar a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos,

gestão territorial e política habitacional. Neste programa destaca-se a Ação de Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e Gestão Urbana Participativa, que tinha como objetivo promover assistência técnica, capacitação e apoio financeiro para elaboração e implementação dos Planos Diretores e demais instrumentos de gestão urbana.

Ações que, somadas à Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo” articulada por uma coordenação nacional, envolvendo representantes dos governos estaduais e municipais, da Caixa Econômica Federal e dos diversos segmentos da sociedade, tiveram impacto no suporte das políticas de regularização fundiária realizadas na época e desde então. Isso é particularmente relevante para a presente análise, uma vez que a baixa capacidade administrativa em relação à gestão do uso do solo aparece como entrave importante das ações de regularização fundiária, conforme será examinado adiante.

5.1. Síntese do funcionamento e resultados

O Programa Papel Passado foi regulamentado por uma série de portarias³³ do Ministério das Cidades, que estabeleceram diretrizes gerais e procedimentos operacionais para execução orçamentária e financeira, definindo a forma de gestão e as responsabilidades em relação ao programa.

De acordo com as diretrizes do Programa 2054 e Ação Programática 8866, o Ministério das Cidades (e posteriormente o MDR) foi definido como gestor; a Caixa Econômica Federal, como prestadora de serviços; e os municípios, os estados, as entidades sem fins lucrativos e as defensorias públicas, como proponentes/contratados

Os manuais (sistemáticas) também definem as modalidades da ação, valor de repasse, serviços que podem ser contratados, critérios de seleção e forma de apresentação da proposta³⁴. Entre 2004 e 2011 foram elaboradas sistemáticas, no entanto não houve seleção de propostas nos anos de 2009, 2010 e 2011. Em 2013 o programa teve nova sistemática e voltou a selecionar propostas.

Um dos poucos estudos acerca dos dados gerais do programa foi realizado pelos pesquisadores Marcelo Lessa da Silva e Diogo Oliveira Muniz Caldas (DA SILVA; CALDAS, 2015). Os autores realizaram análise do Programa Papel Passado com base nos dados

³³ Portaria MCidades nº 378, de 14 de agosto de 2012 ; portaria nº 27 de 23/01/2013 / MCid - Ministério das Cidades (D.O.U. 24/01/2013) *Manual de Instrução para Aprovação e Execução dos Programas e Ações do Ministério das Cidades*; Portaria n. 326 de 22 de Julho de 2013.

³⁴ Uma síntese da previsão de cada um destes itens para cada ano se encontra no anexo I deste relatório.

fornecidos pelo Portal de Convênios³⁵ e pelos Contratos³⁶ de Repasse do Governo Federal (SICONV) realizados entre os anos de 2008 e 2014.

Um ponto importante levantado pelos autores diz respeito à intermitência dos chamamentos públicos para proponentes ao programa. Segundo os dados levantados, eles ocorreram apenas de dois em dois anos, que neste caso foram nos anos de 2009, 2011 e 2013. Nos anos de 2008, 2010, 2012 e 2014 não houve publicação de edital para concurso de projetos através de apresentação de propostas voluntárias para o programa. Argumenta-se que a pausa entre um chamamento e outro possa contribuir para a descontinuidade da política fundiária urbana em cada localidade e evitaria picos de proposições que abarrotam a administração do Programa nos outros anos.

As propostas apresentadas durante os sete anos analisados, em grande maioria, foram voluntárias (feitas através de chamamento público e concurso de projetos), o que corresponde a 98,4% do total, e estão concentradas nos anos de 2009, 2011, 2013. Reitera-se, portanto, a ideia de que o programa alterna momentos de grande atividade com momentos de completa ausência de ações na localidade (intermitência e descontinuidade) (DA SILVA; CALDAS, 2015, p. 19).

Os critérios de seleção sofreram alterações e revisões ao longo da realização do programa, mas de forma geral dialogam com dois aspectos essenciais das ações de regularização fundiária, conforme será visto: as características do município em relação à sua capacidade institucional e administrativa e as características dos assentamentos indicados à regularização, o que pode ser observado no quadro a seguir. As informações são baseadas em declarações dos proponentes constantes do instrumento carta-consulta, que é a forma com que a pretensão é apresentada ao Ministério. Na última sistemática, a de 2013, conforme Carvalho (2017), a capacidade institucional instalada para realização de ações de regularização fundiária foi o critério central de seleção.

³⁵ PORTARIA INTERMINISTERIAL CGU/MF/MP 507/2011 – Art. 1º, § 2º, VI - CONVÊNIO: acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, do Distrito Federal ou municipal, direta ou indireta, consórcios públicos, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando à execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação.

³⁶ Contrato de repasse é o instrumento administrativo por meio do qual a transferência dos recursos financeiros processa-se por intermédio de instituição ou agente financeiro público federal, atuando como mandatária da União. Definição dada pela Portaria Interministerial CGU/MF/MP 507/2011.

Quadro 1: Síntese dos critérios de seleção

Resumo Critérios de seleção com relação à características do Município	MODALIDADES - Atividades de Regularização Fundiária					
	2004	2005	2006	2007	2008	2013
1.Municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.	X	X	X			
2.Municípios que tenham projetos em andamento relativos aos programas do MCidades de habitação, saneamento e infraestrutura urbana	X					
3.Municípios que tenham Plano Diretor	X	X				
4.Municípios que pratiquem a gestão democrática e assegurem a participação social nas políticas urbanas demonstradas pela existência e funcionamento regular de conselhos das cidades ou similares.	X	X	X	X		
5.Número de domicílios informais no município					X	
6.Estrutura administrativa do Proponente destinada à implementação de ações de regularização fundiária		X	X	X	X	
7.Composição e experiência da equipe técnica destinada à implementação de ações de regularização fundiária				X	X	
8.Acordo firmado entre município/estado beneficiado e cartório(s) local(is) visando à gratuidade do primeiro registro nas ações de regularização fundiária de interesse social				X		
9.Desempenho do proponente em contratos de repasse com o Ministério das Cidades na Ação de Regularização Fundiária					X	
10.Títulos registrados no município nos últimos 5 anos em ações apoiadas pelo proponente					X	
11.Cujos proponentes demonstrem ter capacidade institucional instalada para a condução do processo de regularização fundiária.						X

LEGENDA:

X – Critério usado em uma única seleção

X – Ano em que o critério surge

X – Último ano em que o critério é utilizado

Fonte: Carvalho (2017, p. 117)

Entre 2004 e 2013, o programa foi oferecido por meio de diversas modalidades, conforme o quadro a seguir. Essas modalidades sofreram alterações ao longo da realização do programa. Inicialmente, havia sempre uma modalidade relacionada a ações de levantamento de informações e mapeamento da irregularidade (em 2004, a modalidade *Identificação, levantamento, mapeamento e cadastramento das áreas de irregularidade fundiária* e, de 2005 a 2010, a modalidade *Plano Municipal de Regularização Fundiária*). A existência destas modalidades demonstrava a necessidade de as ações do programa estarem inseridas em um planejamento em relação às ações e pressuporem um conhecimento prévio sobre os núcleos que se pretende regularizar. O que não necessariamente ocorre na última sistemática de 2013, que prevê a modalidade única *Atividades específicas de regularização fundiária de assentamentos urbanos*. Isso pode significar um descolamento das ações do planejamento urbano municipal, no caso dos municípios que não tenham elaborado, anteriormente, seu plano de regularização fundiária, ou que não a tenham previsto em seus planos diretores.

Quadro 2: Modalidades previstas

Ano	Modalidades
2004	1 - Identificação, levantamento, mapeamento e cadastramento das áreas irregularidade fundiária. 2 - Formulação e/ou implementação de programas de regularização fundiária sustentável. 3 - Atividades jurídicas e administrativas de regularização fundiária.
2005 2006	1 - Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável 2 - Projeto de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais 3 - Atividades Jurídicas e Administrativas de Regularização Fundiária
2007 2008	1 - Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável; 2 - Atividades Específicas de Regularização Fundiária.
2009* 2010*	1 - Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável; 2 - Atividades específicas de regularização fundiária; 3 - Atividades específicas de regularização fundiária na Amazônia Legal
2011* 2013	Modalidade única - Atividades específicas de regularização fundiária de assentamentos urbanos

Fonte: Carvalho (2017, p. 113)

É preciso reconhecer que a sistemática de 2013, embora traga uma única modalidade que, conceitualmente, não necessariamente articula as ações do programa ao planejamento, possibilita ações de diagnóstico por meio dos serviços previstos. Tanto que ela foi considerada mais clara em sua ordem sequencial, na qual seria possível identificar um passo a passo relacionado à Lei Federal 11.977/09 (CARVALHO, 2017, p. 116).

A sistemática de 2013 previu a realização dos seguintes serviços, que mantêm a possibilidade de estudos e diagnósticos e o treinamento de pessoal:

- Assessoria e consultoria técnicas nas áreas social, jurídica, urbanística e ambiental;
- Levantamentos de dados, elaboração de pesquisas, laudos, estudos, mapeamentos, plantas, projetos, pareceres, perícias e avaliações em geral;
- Serviços cartográficos, incluindo aquisição de fotografias aéreas, imagens de satélite, contratação de levantamentos topográficos, serviços de restituição aerofotogramétrica e congêneres;
- Treinamento e aperfeiçoamento de pessoal;
- Produção e distribuição de material de comunicação e divulgação;
- Aquisição de materiais de consumo, locação de veículos e equipamentos necessários à realização das atividades previstas, e locação de imóvel para a instalação de plantões de atendimento social e jurídico nos assentamentos irregulares objeto de intervenção;
- Custas e emolumentos devidos pelos atos de registro praticados no processo de regularização fundiária e que não sejam gratuitos por lei.

Entre 2004 e 2013 foi prevista a celebração de 268 contratos: 44 em 2004; 50 em 2005; 60 em 2006; 38 em 2007; 4 em 2008; 4 em 2009; e 68 em 2013. As contratações tiveram

a seguinte distribuição percentual por região: 37% no Sudeste; 27% no Nordeste; 17% no Sul; 14% no Norte; 5% no Centro-oeste (CARVALHO, 2017, p. 111). Embora tenham sido celebrados contratos em 26 Estados, 5 deles concentraram quase 50% dos contratos, São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Pernambuco (CARVALHO, 2017, p. 112).

Resultado que se confirma na análise realizada por Da Silva e Caldas, que também demonstram a concentração das propostas feitas pelo Sudeste (31,4%), seguidas das regiões nordeste, sul, norte e centro-oeste, respectivamente. Essa porcentagem é compatível com o cenário esboçado pelo censo do IBGE (2010), em que se constatou que a região sudeste concentra a maior parte dos setores em aglomerações subnormais (55,5%), bem como um maior percentual de domicílios nestas áreas (49,8%).

Entre os contratos, a maior parcela teve como proponente o Poder Público: 76% de contratos foram realizados com os municípios, 11% com os estados, 12% com entidades sem fins lucrativos e apenas 1% com defensorias públicas (CARVALHO, 2017, p. 109). Resultado semelhante ao da pesquisa dos dados do SICONV que ilustra que a distribuição do número de propostas por proponente, apesar do amplo rol de legitimados para a proposição de projetos de Reurb, se concentra (93,8%) na Administração Pública Municipal (DA SILVA; CALDAS, 2015, p. 21). Uma possível hipótese seria de que os demais legitimados ainda não incorporaram esse papel ativo na regularização fundiária. Ao mesmo tempo, chama atenção a baixa participação dos estados com ações destinadas ao apoio dos municípios.

É preciso esclarecer que as bases de dados de monitoramento da realização do programa elaboradas pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) são distintas no que diz respeito aos critérios e não se retroalimentam. Razão pela qual, embora as sistemáticas do MCidades informem a previsibilidade de contratação, essas em muitos casos não se confirmaram no procedimento final com a CAIXA, em geral por razões administrativas ou contábeis. Neste sentido a alocação real dos recursos só pode ser identificada na base fornecida pela CAIXA, da qual foram extraídas as informações apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 3: Valores liberados e desbloqueados por região e número de municípios atendidos.

região	n. de contratos previstos	n. de municípios que receberam recursos	n. de contratos	valor liberado	contratos com movimentação	valor desbloqueado	Média do valor desbloqueado por município/nacional
Norte	47	13	29	6.552.524,31	25	5.229.527,34	402.271,33
Nordeste	87	21	48	7.908.240,04	41	6.181.760,81	475.520,06
Centro-Oeste	15	9	11	1.722.933,97	10	1.376.933,97	152.992,66
Sudeste	119	36	69	13.838.957,96	62	10.992.827,87	305.356,33
Sul	46	24	32	4.162.655,88	29	3.116.032,44	129.834,69
Brasil	314	103	189	27.632.787,85	167	26.897.082,43	261.136,72

Fonte: elaboração própria a partir da base de fornecida pela Caixa Econômica Federal

A forma de registro constante da base fornecida pela CAIXA não permite a identificação ano a ano do que foi realizado, mas fornece informações sobre o total de repasses e valores de fato desbloqueados ao longo da realização do programa; ela também permite identificar o número de municípios que realmente utilizaram recursos do programa e os valores de fato utilizados.

O primeiro ponto que chama atenção é o número de possíveis contratos selecionados, 314, e o de fato realizado, ou seja, que atenderam às exigências administrativas e contábeis da CAIXA para consumir a contratação, 189, o que representa 60% do total.

Também é possível identificar que, embora de acordo com as sistemáticas do MCidades tenham sido selecionadas neste período propostas no montante de R\$ 66.481.691,75 (CARVALHO, 2017, p. 122), o valor efetivamente liberado foi de R\$ 27.632.787,85 e o de fato desbloqueado, ou seja, utilizado pelos proponentes, foi R\$ 26.897.082,43. O que demonstra uma distância entre a previsão inicial e a real possibilidade de implementação do programa pelos proponentes selecionados.

O número de municípios atendidos difere do número de contratos. Entre os que utilizaram recursos, 32 municípios tinham 2 ou mais contratos relacionados ao programa e alguns 5 ou mais, casos de Rio de Janeiro (8 contratos), Recife (8 contratos) Fortaleza (7 contratos) e São Paulo (5 contratos). Com isso, embora tenham sido

celebrados 189 contratos, de acordo com a CAIXA, o número de municípios atendidos foi 103, sendo 13 no Norte, 21 no Nordeste, 9 no Centro Oeste, 36 no Sudeste e 24 na região Sul.

Ponto importante que não aparece, necessariamente, nas análises dos resultados finais, diz respeito ao número de propostas apresentadas e de fato conveniadas. Segundo Da Silva e Caldas, entre a quantidade de propostas apresentadas ao programa e a quantidade de propostas aprovadas e conveniadas há uma grande diferença. Nos sete anos analisados, apenas 112 propostas das 2.692 apresentadas foram objeto de convênio, ou seja, somente 4,16% (DA SILVA; CALDAS, 2015, p 21).

Com base nesses levantamentos, os pesquisadores concluem que o Programa Papel Passado teve um desempenho bastante aquém do esperado, argumentando que o gasto empreendido no programa não compensou pela baixa taxa de aprovação de projetos (4%). Além disso, apontam a dependência de recursos externos (Federal) como prejudicial, pois, se por alguma razão a União não consegue fazer os repasses, o Município fica sem alternativas para dar continuidade nos projetos. Por fim, questiona-se a capacidade técnica dos administradores municipais em formular propostas de regularização dignas de aprovação. Sugere-se que, se esses baixos índices se motivarem por falta de instrução, talvez a primeira ação do programa devesse ser a priorização da capacitação dos servidores públicos em planejamento urbano e regularização fundiária.

5.1.1. Perfil dos municípios atendidos e características dos assentamentos indicados

A pesquisa *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado* (BRASIL, 2018), simplificada e denominada “*Estudo da Demanda*”, apresenta um relatório de *avaliação institucional e desenho da demanda de regularização fundiária*, com conclusões relevantes para uma avaliação do programa tanto por conta de aspectos metodológicos e de classificação e caracterização de assentamentos e da capacidade administrativa dos municípios, como pelas propostas e encaminhamentos apontados, decorrentes dessa classificação.

O “Estudo da Demanda” teve por objetivo a avaliação do perfil dos demandantes do Programa Papel Passado – municípios que foram os principais proponentes das cartas-consulta - tanto sob o ponto de vista dos assentamentos irregulares submetidos, quanto à sua estrutura administrativa. Ele foi viabilizado por meio de uma carta-consulta do Programa Papel Passado (Portaria n. 166 de 2016) que estabeleceu condições de habilitação e seleção de municípios interessados. Nas condições estabelecidas pela sistemática de 2016, não foi envolvida a transferência voluntária de recursos financeiros da União para os proponentes, mas foi disponibilizada uma equipe interdisciplinar da UFABC para contribuir com o assessoramento técnico de 98 municípios, visando a elaboração de um passo-a-passo da regularização fundiária em um assentamento irregular indicado por cada município.

As características dos perfis dos municípios e as questões levantadas possibilitam uma melhor compreensão das diferentes demandas em regularização fundiária no que diz respeito aos serviços e à forma de gestão do programa.

O “Estudo da Demanda” define quatro perfis de municípios, combinando questões relativas à estrutura administrativa e à complexidade urbanística dos assentamentos.

Os municípios do primeiro perfil possuem estrutura administrativa definida e em pleno funcionamento para a aprovação do parcelamento do solo; ele agrega o maior número de potenciais beneficiários da regularização fundiária urbana entre os municípios selecionados por meio da Portaria n. 166 de 2016, para participar do “Estudo da Demanda”. Tais municípios contam com o prévio levantamento da base fundiária e têm instrumental e experiência para regularização fundiária urbana: estrutura administrativa, legislação e, em diferentes medidas, recursos humanos e financeiros. Os assentamentos demandam intervenções pontuais ou abrangentes para equiparar-se à infraestrutura e acesso a serviços do restante da área urbana. Os municípios deste perfil demandam prioritariamente recursos financeiros para individualização de domicílios por topografia, levantamento planialtimétrico cadastral (LEPAC), imagens aéreas etc. E têm interesse no intercâmbio técnico de entendimentos e experiências comparadas (BRASIL, 2018, p. 85-86).

O segundo perfil agrega municípios de médio porte, com estruturas administrativas para novos empreendimentos e para tratar da regularização fundiária, mas com informações insuficientes para regularização fundiária e grande complexidade para resolução. São cidades médias com precariedade e problemas urbanos de porte metropolitano. Estes têm dependência de assessoramento externo, não parecendo suficiente o mero repasse de recursos, e a irregularidade encontra-se acompanhada da necessidade de intervenções urbanísticas de maior impacto (BRASIL, 2018, p. 87).

O terceiro perfil de municípios são cidades de menor porte, pouco conhecimento e rotinas não consolidadas de regularização fundiária, que não alcançam o registro ou se articulam com a cartografia oficial (BRASIL, 2018, p. 87). Apresentam menor complexidade urbanística, diversificação de tipologias, mas quase sem incidência de favelas ou ocupações espontâneas (BRASIL, 2018, p. 98). A demanda maior é pela definição de rotinas de regularização locais a partir de experiências consolidadas em outros locais, bem como no uso de instrumentos jurídico-urbanísticos, com interesse no intercâmbio de informações (BRASIL, 2018, p. 88).

O quarto perfil de municípios se caracteriza pelo desconhecimento sobre a propriedade da terra sobre a qual está o assentamento e a ausência de qualquer busca cartorial (BRASIL, 2018, p. 107). Têm dificuldade para legislar e ordenar o território, assim como para formulação de rotinas e procedimentos ligados à regularização fundiária, que é marcada pela ação externa (BRASIL, 2018, p. 113). Para este perfil há necessidade de apoio técnico, mais do que o mero repasse de recursos – e o próprio repasse de recursos financeiros pelo programa parece ser inócuo (BRASIL, 2018, p. 107).

Conforme mencionado anteriormente neste relatório, para caracterização dos assentamentos submetidos ao Programa Papel Passado o “Estudo da Demanda” utilizou os seguintes tipos: favela ou ocupação espontânea; loteamento irregular ou clandestino; conjunto habitacional; distrito ou povoado; sede municipal; ocupação de áreas por populações tradicionais; cortiços ou habitações coletivas.

Do conjunto de assentamentos caracterizados, 43% foram classificados como loteamento irregular ou clandestino, 19% como favela ou ocupação espontânea; 19% como sede municipal; 6% como distrito ou povoado; e 13% como conjunto habitacional (BRASIL, 2018, p. 34).

Para caracterização do grau de consolidação dos assentamentos foi criada a seguinte classificação: já consolidados (C1); passíveis de consolidação, com a necessidade de intervenções de pequeno ou médio porte (C2); e passíveis de consolidação, com a necessidade de intervenções de grande porte (C3) (BRASIL, 2018, p. 62).

O “Estudo da Demanda” constata que a recorrente caracterização de demandas urbanísticas de situações consolidáveis definidas como C2, que vão além das exclusivamente jurídico-patrimoniais, levanta questionamento sobre a rigidez das ações abrangidas pelo Programa Papel Passado, ao não abrangerem intervenções de pequeno porte. Segundo o “Estudo”, 60 assentamentos têm alguma necessidade de intervenção urbanística, relativa à necessidade de atendimento da infraestrutura que a nova legislação passou a denominar como essencial (BRASIL, 2018, p. 63).

O “Estudo” aponta para a tipologia *sede municipal*, pouco analisada em pesquisas acadêmicas ou capturada nos dados secundários, mas que tem uma especificidade e merece tratamento diferenciado pelo programa – casos em que os parcelamentos de sedes municipais inteiras são irregulares. Foram encontrados 23 assentamentos (24,5%) com essas características (BRASIL, 2018, p. 37).

5.2. O Papel Passado e os entraves para promover a regularização fundiária

A ação de regularização fundiária é uma ação complexa que exige a articulação de diferentes conhecimentos técnicos e políticos e de atores com diversos interesses, de modo coordenado. Esta complexidade decorre da sua própria natureza de ser uma intervenção que envolve aspectos sociais, jurídicos (administrativo, registral, judicial em alguns casos), urbanísticos e ambientais, com impacto significativo na vida de diversas pessoas, seja pela possibilidade de permanência na área, seja pela necessidade de remoção/reassentamento.

Em 2007, o *Manual de Regularização Fundiária Plena – referências conceituais* (ROLNIK, 2007), elaborado pelo Ministério das Cidades, já apontava os aspectos urbanísticos (ALFONSIN, 2007, p. 77) e registra (SALLES, 2007, p. 136) entre os principais entraves da regularização fundiária. A compreensão do que seria a regularização urbanística em processos de regularização fundiária de interesse social se alterou desde a Lei Federal

n. 6766/79, que compreendia o atendimento dos requisitos para um novo parcelamento do solo, como destinação de áreas verdes e institucionais, e um percentual predeterminado para o viário, diminuindo as exigências urbanísticas. No entanto, estas continuam sendo um dos principais entraves, pois, ainda que não seja mais necessária a implantação da infraestrutura prevista para um novo parcelamento do solo, é preciso implantar a infraestrutura essencial e o tratamento das situações não regularizáveis, como áreas de risco ou que demandam desadensamento, por exemplo.

Embora, como visto nos resultados do “Estudo da Demanda”, a demanda de regularização seja para as mais variadas tipologias de assentamentos, com graus de complexidades urbanísticas variadas, em sua grande maioria foi apontada como necessária alguma obra para adequação urbanística. Quanto aos perfis dos municípios, eles apontam para casos de grande complexidade, tanto em cidades grandes como em cidades médias. É preciso reconhecer que a ocupação informal do solo, em grande parte, ocorreu historicamente em áreas descartadas pelo mercado imobiliário, com problemas ambientais, geotécnicos, com solo contaminado etc. Isso faz com que em muitos casos, embora as exigências urbanísticas tenham diminuído, continuem constituindo entrave para o processo de regularização.

Quanto aos aspectos registrais, estes são complexos, justamente pela necessidade de uma articulação precisa entre os aspectos jurídicos e urbanísticos. A Lei Federal n. 11.977/09 procurou dialogar com esses entraves, assim como a Lei Federal n. 13.465/17. Pode-se dizer que algumas questões fundamentais do registro de parcelamento e abertura de matrículas decorrente de processos de regularização fundiária foram esclarecidas pela Lei n. 11.977/09, que já o diferenciava de um novo parcelamento do solo. Por sua vez, a Lei n. 13.465/17 retira a necessidade de retificação, unificação ou desmembramento de matrículas em processos de demarcação urbanística, o que era necessário nos casos de assentamentos que abrangem mais de uma matrícula ou situados no interior de uma gleba maior. Embora muitos estados já tenham provimentos próprios determinando a forma de registro da regularização fundiária, o desconhecimento pelos oficiais de registro ainda pode representar um desafio, razão pela qual deve haver esforço em divulgação e formação sobre as novas regras de registro da regularização fundiária. Vale lembrar que as retificações eram feitas anteriormente somente por via judicial.

As dificuldades dos aspectos registrais persistem, em alguma medida, pois o registro representa o final da ação de regularização fundiária – o registro do parcelamento do solo, abertura de matrícula e registro dos títulos dos ocupantes. E por isso depende da articulação coordenada de todas as etapas anteriores de um processo de regularização fundiária.

Além de seus entraves próprios, o momento do registro dialoga com as dificuldades das demais etapas do processo de regularização fundiária. Como, por exemplo, as dificuldades em relação ao tratamento do aluguel e das coabitações na elaboração do

cadastro social e na titulação; as dificuldades técnicas para identificar os limites dos lotes e realizar a selagem considerando a complexa morfologia de muitos dos assentamentos; ou a obtenção de anuência do órgão ambiental para intervenção em área de preservação permanente para fins de regularização fundiária.

A sistemática de monitoramento utilizada pelo Ministério das Cidades e pela Caixa Econômica Federal não permite a identificação das etapas concluídas em cada contrato. E não há um estudo amplo que aponte os entraves da regularização fundiária em cada uma das etapas. Utiliza-se aqui como fonte de informações a dissertação de Guilherme Carpintero Carvalho, *O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana* (CARVALHO, 2017), que apresenta a análise dos contratos de repasse firmados com os municípios paulistas. A referida pesquisa analisou 29 contratos com diferentes municípios para regularização de 308 assentamentos, nos quais a previsão era de regularização de 58.225 domicílios (CARVALHO, 2017, p. 130).

O autor identifica nos contratos analisados a relação entre o que foi previsto e o que foi executado, a partir da consideração de todos os produtos e atividades possíveis em um processo de regularização fundiária, do seu início até o registro da titulação. As seguintes atividades/produtos constituem elementos de análise do programa: cadastro das famílias; cartografia básica; diagnóstico e estratégia de regularização; plantas memoriais e peças técnicas; licenciamento municipal; elaboração de minuta de lei municipal de regularização fundiária; aprovação/licenciamento/anuência estadual; regularização da base imobiliária; registro do parcelamento do solo/instituição de condomínio; e títulos que garantam a segurança jurídica da posse/propriedade.

Como principal resultado de análise tem-se que os primeiros produtos - *cadastro das famílias; cartografia básica; diagnóstico e estratégia de regularização; plantas memoriais e peças técnicas* – foram os que tiveram maior índice de execução, ainda que se considere o fato de que alguns contratos estavam em andamento no momento da análise. Esse resultado também se explica porque essas atividades dependem exclusivamente do município e têm poucas possíveis interferências, diferentemente das etapas finais do processo, que dependem do que se encontra na fase de diagnóstico, portanto, são circunstanciais.

Outro dado relevante da análise da relação dos produtos desenvolvidos por assentamentos e domicílios, disposto no quadro a seguir, é a ocorrência de titulação sem que haja registro do parcelamento do solo, o que deve ser um questionamento em relação aos objetivos do programa. Os dados apontam para uma dificuldade no registro do parcelamento, considerando que os dados de regularização da base imobiliária e licenciamento municipal são positivos. Para efetivação do programa em todos seus objetivos deve-se pensar formas de enfrentar esse entrave.

Quadro 4: “Papel Passado no Estado de São Paulo”: produtos desenvolvidos por assentamentos e domicílios

Escopo	Nº Contratos integral/parcial			Nº de Assentamentos		Nº de Domicílios	
	I	P	Total	Possíveis ¹	Realizado	Possíveis ¹	Realizado
I Cadastro das famílias	20	-	20	158	158	43.653	43.653
II Cartografia Básica	18	4	22	161	159	45.189	44.808
III Diagnóstico e estratégia de regularização	17	2	19	172	172	36.647	36.647
IV Plantas, memoriais e peças técnicas.	14	4	18	155	152	40.929	36.746
V Licenciamento Municipal	9	2	11	142	139	27.110	26.627
VI Minuta ou Lei municipal	6	7	13	144	134	30.711	28.713
VII Aprovação Estadual licença/anuência	-	3	3	14	10	5.190	1.601
VIII Regularização da base imobiliária	5	4	9	140	132	26.237	22.275
IX Parcelamento do solo	1	4	5	41	28	3.572	1.668
X Titulação aos beneficiários	1	6	7	138	112	21.731	19.463

Fonte: Carvalho (2017, p. 154)

O registro do parcelamento do solo aparece como uma das principais etapas não concluídas, enquanto, ao mesmo tempo há titulação de muitos domicílios, apontando diretamente para uma dificuldade em relação à capacidade administrativa dos municípios de relacionar os aspectos jurídicos com os aspectos urbanísticos. Isto se relaciona com a capacidade, ou ausência de capacidade, para elaborar um projeto adequado ao registro e dialogar com o cartório de registro de imóveis.

Para Carvalho, uma ação adequada de regularização fundiária depende de uma equipe extremamente especializada que dê conta de “estar em constante diálogo com questões jurídicas, com uma produção urbanística que se proponha estar conectada aos desafios da produção da cidade (que raramente se enquadra nas normas formais), um trabalho social se mantenha mobilizado, coeso sem criar falsas expectativas” (CARVALHO, 2017, p. 98).

Com relação aos entraves da regularização fundiária identificados pelos dois estudos (“Estudo da Demanda” e “Papel Passado no Estado de São Paulo”), pode-se afirmar que ambos elencam, embora não necessariamente com estes conceitos, entraves relacionados à realidade urbanística dos assentamentos e da base fundiária, e entraves que dizem respeito à capacidade administrativa para lidar com esta realidade.

Conforme será visto, a relação entre o desconhecimento sobre a realidade do assentamento no momento da proposta, aliado ao desconhecimento da base fundiária e a uma capacidade administrativa limitada para lidar com a gestão do uso e ocupação

do solo (e a política urbana de maneira geral), fazem com que muitos municípios proponham ou iniciem a regularização dos núcleos sem uma adequada estratégia de intervenção que considere a tipologia dos assentamentos a serem regularizados. Trata-se de algo que deve necessariamente ser levado em consideração na formulação de um programa federal, que deve propor diferentes estratégias com serviços e metas distintas para as diferentes tipologias de núcleos apresentadas, bem como adequadas à capacidade administrativa de cada município.

Conforme é possível depreender do “Estudo da Demanda”, as tipologias de assentamentos e perfis de municípios são os mais variados, devendo as duas características orientar as estratégias de formulação de um programa federal de atuação em núcleos urbanos informais, como forma de otimizar os recursos para melhor enfrentamento dos entraves da regularização fundiária.

5.2.1. Capacidade administrativa

A baixa capacidade administrativa dos municípios para execução da política urbana constitui entrave para a realização de qualquer ação que envolva aspecto territorial. A regularização fundiária de interesse social se insere neste contexto e tem ainda suas especificidades de ação em território informal que, historicamente, foi tratado pelo Estado em sentido contrário à sua regularização.

Às dificuldades relacionadas às rotinas das ações de regularização fundiária se somam o grande desconhecimento nos municípios da ação sobre o território, no sentido de gestão do uso e ocupação do solo e, conseqüentemente, de sua regularização. O desconhecimento sobre os chamados núcleos urbanos informais é ainda maior pelo histórico do seu tratamento pelo Estado.

O “Estudo da Demanda”, por exemplo, não identificou qualquer legislação responsável pelo ordenamento territorial em 23 dentre os 94 municípios estudados (BRASIL, 2018, p. 67) e constatou que em 29 não existia órgão competente para ordenar o desenvolvimento urbano (BRASIL, 2018, p. 69). Ou seja, não há regulação e/ou estrutura administrativa para gestão do uso e ocupação do solo e, portanto, para realização de ações ligadas à regulação fundiária em boa parte dos municípios que procuraram acessar recursos do Programa Papel Passado. Há casos, inclusive, em que a regularização fundiária não é tratada como elemento de uma política territorial, por exemplo, o mesmo estudo constatou que quatorze municípios tinham suas iniciativas de regularização fundiária assumidas por órgãos municipais de finanças e cadastro (BRASIL, 2018, p. 71). O que merece atenção ainda maior na diferenciação entre o interesse especial e o interesse específico, na medida em que, considerando os objetivos arrecadatórios de um órgão de finanças, a tendência é de privilegiar ações de regularização fundiária de interesse específico.

Os entraves da regularização fundiária envolvem questões culturais, técnicas, de pessoal e orçamentárias (capacidade de gerar receita). Em muitos municípios não há uma cultura de gestão do solo e, em muitos casos, quando há, ela se refere à aprovação de novos parcelamentos do solo e não de parcelamentos resultantes de processos de regularização fundiária. Por essa razão, ainda que neste século a legislação oriente a ação do Estado em outro sentido, como visto, a aprovação do parcelamento do solo resultante de processos de regularização ainda sofre resistência cultural no interior das gestões municipais, em geral pelo desconhecimento dos significados das transformações por que passaram as normas relacionadas à gestão do solo urbano no Brasil.

Os trabalhos técnicos, de condução do trabalho social, elaboração de estudos e levantamentos necessários, condução das questões jurídico-urbanísticas e registrárias, são ações ao mesmo tempo especializadas, mas necessariamente articuladas entre si. Elas demandam alto grau de conhecimento sobre a política e a ação de regularização fundiária por parte de quem se envolve na ação. Os profissionais de cada uma das especialidades envolvidas no processo (assistentes sociais, arquitetos urbanistas, geógrafos, advogados, etc.) precisam conhecer os aspectos que envolvem as outras especialidades. Isso torna o aspecto técnico da regularização fundiária ainda mais complexo e demanda formação específica que articule todas as questões – a formação e o treinamento no tema precisam ser interdisciplinares.

Com relação ao orçamento, o “Estudo de Demanda” aponta que os municípios em geral dependem de repasses de estados e, sobretudo, da União; apenas 17 municípios (18% do total) da amostra conseguiram arrecadar mais que 5% de suas receitas correntes com o IPTU (BRASIL, 2018, p. 70). Ou seja, demonstra-se baixa capacidade de arrecadação e investimento em ações necessárias à complementação das ações cobertas pelo programa como, por exemplo, a realização de pequenas obras de intervenção necessárias à adequação do parcelamento do solo.

Como decorrência da baixa capacidade administrativa e do desconhecimento sobre o território e, especificamente, sobre a condução de um processo de regularização fundiária, a escolha dos assentamentos no momento de elaboração das propostas e a definição da estratégia de regularização no processo de elaboração do Plano de Trabalho representou dificuldades significativas dos municípios, que em muitos casos não possuíam as informações necessárias sobre a viabilidade de regularização do assentamento apresentado para o programa e não tinham condições de definir uma estratégia de sua regularização. Apenas 20 municípios, dentre os 94 caracterizados pelo “Estudo da Demanda”, disponibilizaram imagens digitalizadas dos assentamentos indicados para regularização. Destes, apenas 6 providenciaram uma base de dados espaciais georreferenciada (BRASIL, 2018, p. 66). Esse desconhecimento sobre o território em geral e sobre a realidade física e fundiária dos assentamentos tem levado ao cancelamento de contratos, redução de metas e demora na execução das ações de regularização – o que reforça a necessidade de traçar estratégia diferenciada para a

atuação federal em núcleos urbanos informais, considerando as diferentes tipologias de núcleos e de perfis dos municípios.

Assim como os resultados do “Estudo da Demanda”, os resultados da pesquisa “Papel Passado no Estado de São Paulo” reforçam a proposta de se trabalhar com diferentes metas para diferentes tipologias, apontam para a necessidade de o repasse de recursos estar vinculado a ações específicas de formação e treinamento de quadros municipais para possibilitar a participação adequada em programas de regularização fundiária, desde o momento de elaboração da proposta.

A pesquisa “Papel Passado no Estado de São Paulo”, por exemplo, demonstra intrínseca relação entre a falta de informação e capacidade administrativa específica para as ações de regularização, de um lado, e o cancelamento, a redução de metas e o longo tempo de duração dos contratos, de outro.

No que se refere ao tempo de duração, que demonstra a complexidade da ação e do programa em si, dos 15 contratos concluídos, todos tiveram um tempo de duração maior que 2,5 anos; 11 deles, ou seja, 73% dos concluídos, tiveram um tempo de duração maior que 5 anos; destes, 6 duraram mais de 7,5 anos; e um chegou a mais de 10 anos (CARVALHO, 2017, p. 145). Entre as razões para o prolongamento dos contratos o autor aponta questões relacionadas ao plano de trabalho, ao tempo de aprovação do financiamento e de contratação dos serviços, e ao processo licitatório³⁷.

O cancelamento dos contratos e a redução de metas têm motivos semelhantes e, ambos também estariam ligados à baixa capacidade administrativa dos municípios e desconhecimento do processo de regularização fundiária. Entre os principais motivos que influenciaram a redução de metas ou o cancelamento do contrato estariam: a dificuldade de eleger assentamentos com condição favorável de regularização; complexidades relacionadas a questões com a base fundiária; assentamentos que apresentavam complexidades das características físicas (necessidade de obra ou existência de gravame ambiental), além da dificuldade de realização de processo licitatório dos serviços (CARVALHO, 2017, p. 160-166).

As dificuldades de elaboração do plano de trabalho e dos termos de referência se relacionam com a dificuldade de mensuração dos custos e definição das ações da regularização fundiária, decorrente da falta de domínio a respeito da atividade de regularização fundiária, e também com a dificuldade de os municípios participarem dos

³⁷ Com relação à realização dos contratos em geral, a hipótese resultante da análise de São Paulo é de que contratos com menor número de assentamentos e domicílios podem ser melhor geridos. No estado de São Paulo, o único contrato cancelado sem iniciar correspondia a 30 assentamentos e 45 mil domicílios. A hipótese é reforçada pelo dado de que 7 contratos cancelados englobavam 145 assentamentos, enquanto nos 22 contratos concluídos ou em andamento havia 163 assentamentos.

editais de maneira adequada e com as informações necessárias, trazendo trabalho redobrado posteriormente (CARVALHO, 2017, p. 180).

Por um lado, a falta de informações constitui entrave para elaboração das propostas, assim como para a definição das estratégias de regularização; por outro, as características peculiares dos núcleos informais têm impacto nas possibilidades de execução dos contratos firmados pelo programa. Ambos os aspectos indicam a necessidade de criar metas distintas para casos distintos, podendo-se, até mesmo, definir como uma das possíveis metas a elaboração de diagnóstico preliminar para verificação da viabilidade ou não da regularização fundiária nas circunstâncias oferecidas pelo programa, e qual a estratégia adequada. Pelos mesmos motivos, também deveria ser possível a redução de metas nos casos em que a viabilidade não é atestada, facultando-se o remanejamento dos recursos para utilização em outro núcleo.

Neste sentido, um dos desafios para o programa é uma definição mais clara do conceito de “funcionalidade” na regularização fundiária – lacuna constatada na pesquisa, tanto pelos municípios como pelos técnicos da Caixa Econômica Federal, que apontam para a enorme complexidade e responsabilidade da tarefa (CARVALHO, 2017, p. 163), uma vez que as normas do programa não são claras a respeito. Por essa razão, a definição da possibilidade de metas intermediárias deveria vir acompanhada de uma definição clara do que deve ser considerado como resultado de cada uma delas, e as relações que devem ter com os outros serviços e produtos oferecidos pelo programa.

5.2.2. Características dos assentamentos

Conforme mencionado, a característica do assentamento e a existência de alguma interferência constituiu fator significativo de redução de metas e cancelamento de contratos em São Paulo, daí a relevância de compreender as formas de caracterização e resultado em relação às interferências, e traçar estratégias para as diferentes situações. A pesquisa “Papel Passado no Estado de São Paulo” procurou identificar a existência de necessidade de obras; a necessidade de remoção; e a existência de gravames ambientais. O resultado é que se identificou a interferência de pelo menos um dos três aspectos analisados em 14 contratos, portanto quase a metade dos analisados; entre estes, há 36 assentamentos com uma ou mais interferências (CARVALHO, 2017, p. 157) e, portanto, necessidade de adequação física. Os resultados do “Estudo da Demanda”, no mesmo sentido, constataram que 60 assentamentos (68%) têm alguma necessidade de intervenção urbanística, relacionada ao atendimento da infraestrutura que a nova legislação passou a denominar como essencial (BRASIL, 2018, p. 63).

As alterações de assentamentos nos planos de trabalho são apontadas na pesquisa “Papel Passado no Estado de São Paulo” como a principal razão de demora para sua aprovação. Foram, inclusive, identificados municípios que haviam escolhido assentamentos com necessidade de obras ou com complexidades para regularizar a

base fundiária, e casos em que, mesmo tendo alterado o assentamento, as dificuldades persistiram.

Por essa razão, as duas pesquisas apontam a necessidade de obras como grande entrave da regularização fundiária não coberto pelo programa, recomendando que o Papel Passado possa ser flexibilizado para financiar, ao menos, pequenas intervenções. Ele deveria, ao mesmo tempo, estar articulado com outros programas federais ou estaduais, ou ações municipais de urbanização, no caso de núcleos que apresentem complexidade urbanística elevada. Reforça-se, assim, a necessidade de se conhecer a realidade dos núcleos urbanos informais, no que diz respeito à sua tipologia, para o adequado planejamento das ações do programa, de forma a evitar a aprovação de propostas com assentamentos que sejam inviáveis de serem regularizados do ponto de vista urbanístico, tendo em vista os serviços e produtos oferecidos pelo mesmo.

5.2.3. Desconhecimento e/ou complexidade da base fundiária

O desconhecimento da base fundiária também aparece, segundo os dados do “Estudo da Demanda”, em 23 municípios (24,5%) que não apresentam conhecimento sobre a propriedade imobiliária sobre a qual se situa o assentamento considerado (BRASIL, 2018, p. 65).

Conforme sintetizado no item anterior, o conhecimento da base fundiária é um dos principais critérios utilizados para a definição dos perfis dos municípios. Como resultado, nos perfis de menor porte o desconhecimento ou a dificuldade de obtenção de documentação da base fundiária é a regra. O critério, segundo o referido estudo, também foi a principal diferenciação entre os perfis 1 e 2, e foi considerado fator eliminatório do pretendido assessoramento externo pelo programa federal (BRASIL, 2018, p. 117).

A partir dos resultados do “Estudo da Demanda”, é possível exemplificar as diferentes demandas em relação aos municípios que conhecem ou não sua base fundiária, ou as possibilidades de obtê-la. Entre os municípios que tinham conhecimento de sua base (a maioria entre os caracterizados pela pesquisa), a maior demanda era de recursos para individualização de domicílios por topografia, levantamento planialtimétrico cadastral (LEPAC), imagens aéreas e outros serviços pontuais.

O conhecimento da base fundiária, assim como as características físicas do núcleo urbano e as intervenções necessárias para sua adequação constituem fatores necessários para definição da viabilidade da regularização fundiária e de sua estratégia. Por isso devem ser critérios a serem considerados tanto na formulação do programa, para garantir a possibilidade de metas intermediárias, como para definição da viabilidade ou não das propostas que tenham como escopo metas mais avançadas.

6. Conclusões e recomendações

No território nacional, os núcleos urbanos informais constituem uma categoria abrangente que abriga distintos padrões de ocupação precária e irregular. Essas situações de irregularidade e precariedade nem sempre são coincidentes, e as situações de irregularidade estão presentes nos espaços de diferentes grupos sociais.

O planejamento e a realização de políticas públicas requerem produção e atualização de informações sobre o conjunto dos núcleos urbanos informais existentes nas cidades e regiões e, para tanto, faz-se necessário identificar e mapear esses núcleos e caracterizá-los. Entretanto, como mencionado anteriormente, a realização dessa tarefa é um grande desafio.

As informações coletadas pelo Censo Demográfico permitem captar de forma muito limitada a precariedade habitacional e a irregularidade, e os municípios, de forma geral, possuem limitada capacidade institucional para produção e gestão dessa informação. Além disso, ressalta-se que as situações de irregularidade urbanística e fundiária demandam a realização de pesquisa documental e são de difícil dimensionamento.

Para transpor essas limitações, algumas metodologias alternativas têm sido propostas. Destacou-se o estudo MAPPA (Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas), entretanto, o aprimoramento e aplicação dessa metodologia em outras regiões brasileiras requer ampliar o conhecimento das características e tipologias de assentamentos precários no Brasil.

Os programas de urbanização e regularização deveriam dialogar com essas características e tipologias. Contudo, há limitado número de estudos voltados à sua caracterização. Acredita-se que a presente Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil poderá contribuir para ampliação desse conhecimento e para o aprimoramento de metodologias voltadas para identificação e dimensionamento dos assentamentos precários.

Qualquer ação de regularização fundiária deve estar pautada no conceito de regularização fundiária plena decorrente da necessária articulação do direito à moradia com a política urbana, conceito reafirmado pela Lei n. 13.465/17, que a define como medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Argumenta-se aqui que, embora traga este conceito, o novo marco merece atenção pelos riscos que traz, na medida em que, na definição das formas de operacionalização da regularização fundiária, privilegia como aspecto central da política a titulação dos ocupantes de lotes, o que pode ser reconhecido no grau de flexibilização trazido, na

pouca distinção entre o interesse social e o específico, e na possibilidade de titulação sem a implantação da infraestrutura essencial.

Uma das recomendações do “Estudo da Demanda” é o atendimento exclusivo do interesse social, razão pela qual, ante a flexibilização dos critérios distintivos pelo novo marco, é necessário que o programa estabeleça critérios mais claros que permitam classificar de fato núcleos urbanos informais cuja regularização atenda ao interesse social. A ZEIS, como visto, pode contribuir para essa distinção. No caso de Reurb-E, sugere-se instituir um cadastro de profissionais habilitados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que possa ser acessado pelos interessados.

Um novo programa deve ter maior atenção à escolha dos assentamentos em razão de o novo marco legal, além de abrir mão do conceito de área consolidada que articulava densidade demográfica e infraestrutura implantada, para um critério definido apenas pelo aspecto temporal, permite a regularização de núcleos independentemente das condicionantes que garantem a sustentabilidade urbanística e ambiental do território e sua integração ao restante da cidade. Isto, somado à possibilidade de titulação dos ocupantes sem a infraestrutura essencial implantada, pode trazer implicações tanto na complexidade da ação futura da intervenção como em seus custos, e tem potencial de criar e consolidar áreas precárias, ou até de risco, e torná-las irreversíveis.

Com isso, o aspecto da viabilidade de regularização dos núcleos urbanos informais submetidos ao programa deverá ser elemento ainda mais sensível na sua classificação, considerando as flexibilizações trazidas pelo novo marco da regularização fundiária.

Neste contexto, a articulação das ações de regularização fundiária com política urbana e habitacional são fundamentais para inseri-las em um processo democrático de definição dos núcleos a serem regularizados. Neste sentido, a utilização das ZEIS como critério de escolha dos núcleos pode ser um dos instrumentos para evitar os riscos desta flexibilização, garantindo uma distinção entre o interesse específico e o interesse social, e articulando a regularização fundiária com a política habitacional por meio da demarcação de ZEIS de áreas vazias, próximas aos núcleos com necessidades de remoção/reassentamento.

A flexibilização do novo marco abrange a possibilidade de regularização de núcleos isolados, para os quais também deverão ser criados critérios complementares que atestem a viabilidade, mas também a conveniência e oportunidade de sua regularização.

Conforme visto no resultado das pesquisas analisadas, o desconhecimento sobre a realidade do assentamento no momento da proposta, aliado ao desconhecimento da base fundiária e uma capacidade administrativa limitada, fazem com que muitos municípios proponham ou iniciem a regularização sem uma adequada estratégia de intervenção que considere a tipologia do núcleo a ser regularizado.

Por estas razões, a utilização de recursos de um programa federal de regularização fundiária não deve direcioná-los para regularização de qualquer tipologia de núcleo

urbano informal. Conforme mencionado, é desejável que um programa de regularização fundiária federal dialogue com as tipologias dos núcleos urbanos informais descritas nos itens anteriores deste relatório, como elemento classificatório, de forma a estabelecer serviços e metas distintas para as diferentes situações em que se encontram os assentamentos, de forma a atender as distintas demandas do território, que como visto, são as mais variadas, tanto em relação aos núcleos, como em relação à capacidade dos municípios de implementar as ações. Disso decorre a necessidade de estabelecer com clareza as metas e produtos por etapa, e aquilo que é considerado funcionalidade na regularização fundiária, assim como os critérios para eventual redução de metas.

Como visto, a baixa capacidade administrativa e o desconhecimento da ação da regularização fundiária pelos técnicos municipais, assim como as características físicas dos núcleos urbanos informais e o desconhecimento ou complexidade da base fundiária, são apontados como principais entraves da regularização fundiária no que diz respeito especificamente à implementação do Programa Papel Passado entre os anos de 2004 e 2013.

O “Estudo da Demanda” (BRASIL, 2018) apresenta recomendações que procuram dialogar com seus resultados, no que diz respeito ao desenho do programa, para enfrentar dificuldades relacionadas à baixa capacidade administrativa, às complexidades das características físicas do núcleo urbano informal e à base fundiária. Como resultado, propõe duas grandes classificações entre os municípios para os quais devem ser formuladas propostas distintas: municípios integrantes de arranjos considerados de média ou grande concentração populacional; e municípios isolados de pequeno porte. O “Estudo da Demanda” menciona ainda a possibilidade de um programa direcionado especificamente às regiões metropolitanas, estabelecendo-as também como um possível critério.

Para enfrentamento dos entraves relacionados à capacidade administrativa e possíveis distorções regionais, sugere-se que um novo programa combine ações de regularização existente à estruturação do município para aprovar e analisar novos empreendimentos imobiliários. Sugere-se ainda que a distribuição dos recursos se dê por (macro) região, de modo a corrigir as desigualdades existentes do ponto de vista de capacidade de acesso aos recursos.

Vale lembrar que a dificuldade de mensuração dos custos da regularização e com processos licitatórios e de contratação aparecem como entrave significativo da execução dos contratos analisados no âmbito municipal.

De acordo com as pesquisas é possível afirmar também que o enfrentamento da baixa capacidade administrativa dos municípios aponta para a necessidade de ações de formação e capacitação e de intercâmbio para troca de experiências.

No que diz respeito ao entrave relacionado às condições físicas do núcleo, é recomendado que para núcleos urbanizados ou parcialmente urbanizados, que

precisam de obras pontuais, o programa de regularização possa prever o financiamento destas. Já para os núcleos que não estão consolidados ou urbanizados e necessitam de execução de obras complexas ou ainda estudos de viabilidade, a recomendação é que estes não sejam incluídos no programa de regularização fundiária, mas em programa de urbanização que tenha como um dos seus componentes a regularização fundiária.

O novo programa poderia vir a ter, de acordo com pesquisadores consultados³⁸, três possíveis desenhos: um como foi até hoje, tendo como atores União, Caixa Econômica Federal e municípios; outro, disponibilizado regionalmente, tendo o Estado como gestor e apoiador dos municípios, tanto em ações operacionais, como por meio do repasse de recursos (como por exemplo, o Cidade Legal em São Paulo); e outro, nos moldes do Programa de Regularização Fundiária da Amazônia.

As pesquisas tomadas como referência sugerem de alguma forma ações internas ao programa que permitam o registro de dados e o seu monitoramento, por meio da unificação da base de dados georreferenciada e estabelecimento de critérios de registro e indicadores comuns, todos de acesso público, de forma a permitir seu registro, monitoramento e avaliação periódica.

Por todo exposto, destaca-se a importância de caracterizar os territórios e trabalhar com tipologias de núcleos e estratégias de regularização para cada situação que, como visto, são as mais diversas e, portanto, requerem estratégias distintas do ponto de vista das metas previstas e dos serviços a serem disponibilizados.

³⁸ Raphael Bischof dos Santos e Guilherme Carpintero de Carvalho, em reunião realizada em 14 de janeiro de 2020, na Universidade Federal do ABC, apontaram essa possibilidade como um resultado que não aparece oficialmente nas pesquisas.

Referências

ALFONSIN, B. M. Regularização Fundiária: Um Imperativo Ético da Cidade Sustentável – O Caso de Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, N. O Direito à Cidade Trilhas Legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALFONSIN, B. M. *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALFONSIN, B. M. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

AMORE, C.S.; MORETTI, R.D. “Gelo não é pedra!” informalidade urbana e alguns aspectos da regularização fundiária de interesse social na Lei 13.465/17. 2018.

AZEVEDO S.; ARAÚJO M.B. A questão do “Déficit Habitacional” nas favelas: os pressupostos metodológicos e suas implicações políticas. In: ROSA, J.S. (org.). *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários – Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 115-124.

BASSUL, J. R. *Estatuto da cidade: quem ganhou? quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BEZERRA, M. S. A. *Usucapião especial urbana: uma das conquistas da função social da propriedade*. 2015. Disponível em: <https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/44978/usucapiao-especial-urbana-uma-das-conquistas-da-funcao-social-da-propriedade>> Acesso em 11/02/20

BRASIL, Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos Regularização Fundiária/Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa. Brasília: Ministério das Cidades, dezembro de 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Política Nacional de Habitação*. Brasília: 2005. (Cadernos Ministério das Cidades, n. 4).

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação; Centro de Estudos da Metrópole – CEM; Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. *Precariedade no Brasil Urbano*. Brasília: 2007. Disponível em: www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca. Acesso em: 4 nov. 2018.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU). Universidade Federal do ABC (UFABC). *Estudo da demanda para*

regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado. Brasília: Ministério das Cidades, 2018.

CARDOSO, A.C.D.; LIMA, J.J. F. Tipologias e padrões de ocupação urbana na Amazônia Oriental: para que e para quem? In: CARDOSO, A.C.D. (org.). *O rural e o urbano da Amazônia*. Diferentes olhares e perspectivas. Belém: EDUFPA, 2006. p. 55-98.

CARDOSO, A.L. Assentamentos precários no Brasil: discutindo conceitos. In: MORAIS, M.P.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V.C. *Caraterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016.

CARDOSO, A.L. *et al.* Necessidades habitacionais. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

CARVALHO, S. A. *Avaliação da aplicabilidade do conceito de habitabilidade nas moradias das favelas cariocas*. O Caso de Vila Canoas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2008.

CARVALHO, G. C. *O lugar guardado a regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana: o programa Papel Passado no Estado de São Paulo*. Dissertação (Mestrado) – Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

CASTRO, A. S.; PERIOTO, J. N.; SALLES, R. P.; ZANOLA, R. D. A Medida Provisória 759/2016 e o novo paradigma da política de regularização fundiária nacional: a imposição institucional do modelo capitalista financeirizado ocultada pela promessa de dinamização procedimental. ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 18, 2019, Natal. *Anais [...]*. Natal/RN, 2019.

CORRÊA, C.F. Direito de laje: controvérsas entre efetividade e legalidade. In: LEITE, F.T.C.L., MENCIO, M. (coordenadores). *Regularização fundiária urbana – desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/17*. 1a edição, São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 297-316.

CDHU – COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO DO ESTADO DE SÃO PAULO; UFABC – UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. FEITOSA, F. F. (org.) *Desenvolvimento e aplicação de metodologia para identificação, caracterização e dimensionamento de assentamentos precários*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2019. Relatório de Pesquisa. Produto V.

CIGABC – CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. DENALDI, R. et al. *Diagnóstico Habitacional Regional do ABC*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Relatório. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico->

[Habitacional-Regional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf](#). Acesso em: 4 nov. 2018.

COELHO, C.B. *Melhorias habitacionais em favelas urbanizadas*: impasses e perspectivas. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

COSTA LIMA, M.Q. *Ver a cidade*: modelagem da informação para regulação de assentamentos informais. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e Design da Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

DENALDI, R. Assentamentos precários: identificação, caracterização e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R.; ROSA, J.S. (org.). *Curso à Distância*: Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 2009. p. 93-128.

DENALDI, R. Assentamentos precários do tipo favela e loteamento: identificação, dimensionamento e tipologias de intervenção. In: DENALDI, R. (org.). *Planejamento Habitacional*: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013. p. 96-126.

DENALDI, R. *et al.* *Metodologia de identificação e dimensionamento da precariedade habitacional em pequenos municípios brasileiros*: uma leitura a partir de diagnósticos habitacionais desenvolvidos em cidades da Bahia. São Bernardo do Campo: UFABC, 2013. Disponível em: <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>. Acesso em: 4 nov. 2018.

DENALDI, R.; AKAISHI, A.G. Tipologias de assentamentos precários. In: DENALDI, R. (org.). *Planejamento Habitacional*: Notas sobre a precariedade e terra nos planos locais de habitação. São Paulo: Annablume, 2013. v. 1. p. 127-147.

DENALDI, R.; COMARU, F.A.; GONÇALVES, L.F. Utilização do Sistema de Informação de Atenção Básica (SIAB) para identificar a precariedade habitacional no território dos pequenos municípios do estado da Bahia, Brasil. In: DIAS CHAME, P.; LOPES, D.M.F. (org.). *Cidades médias e pequenas*: desafios e possibilidades do planejamento e gestão. Salvador: SEI, 2014. p. 223-234. (Serie Estudos e Pesquisas, n. 95).

DENALDI, R.; FEITOSA, F. *A produção da informação para planejar a intervenção em assentamentos precários* – O caso da Região do Grande ABC. Capítulo de livro. No prelo.

DI PIETRO, M. S. Z. Função social da propriedade pública. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, 6. 2006.

DISTRITO FEDERAL, Governo do / Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH). Regulariza Brasília – Parcelamento Urbano Isolado – Documento 5. Distrito Federal: 2017.

DISTRITO FEDERAL, Governo do / Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação (SEGETH) / TERRACAP / IPEA. Enquadramentos de novas informalidades Mimeo. Distrito Federal, 2020.

FERREIRA, M.P.; MARQUES, C.L.M.; FUSARO, E.R. Assentamentos precários no Brasil: uma metodologia para estimação e análise. *In: MORAIS, M.P.; KRAUSE, C.; NETO, V.C.L. Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros.* Brasília: Ipea, 2016. p. 53-74.

FRIZZI, G. *et al.* Estimativa de domicílios em favelas a partir de imagens de alta resolução: resultados para o Município de Santos/SP. *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO*, 19., 2019, Santos. *Anais [...]*. Santos: abr. 2019.

FRIZZI, G.; PINHO, C.M.D. Índice de vulnerabilidade socioecológica para avaliação das remoções na Cidade de São Paulo. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR*, 17., 2017, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo, 2017.

FUNDAP – Fundação de Desenvolvimento Administrativo; CEM – Centro de Estudos da Metrópole, Cebrap. *Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista.* São Paulo, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010: características da população e dos domicílios - resultado do universo.* Rio de Janeiro: IBGE, 2011a.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010. Aglomerados subnormais: Primeiros resultados.* Rio de Janeiro, 2011b.

INSTITUTO PÓLIS *et al.* *O Estado das Cidades no Brasil: Relatório 2000-2009.* São Paulo, 2013. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/Estado-das-cidades-Brasil-PR-web.pdf>. Acesso em 4 nov. 2018.

LANGFORD, M.; MAGUIRE, D.J.; UNWIN, D.J. The areal interpolation problem: estimating population using remote sensing in a GIS framework. *In: MASSER, I.; BLAKEMORE, M. (ed.). Handling geographical information: Methodology and potential applications.* London: Longman, 1991.

LEAO, D.Z. *A análise da textura urbana para mapeamento da precariedade habitacional.* Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

LEITE, F.T.C.L., MENCIO, M. (coord.). *Regularização fundiária urbana – desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/17.* 1ª edição, São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

LIBÓRIO, D.C.; *in* LEITE, L.F.T.C.; MENCIO, M. *Regularização Fundiária Urbana.* 1ª ed. Letras Jurídicas, São Paulo: 2019. p. 10.

MARICATO, E. *Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente. O Desafio da Sustentabilidade—um debate socioambiental no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001. p. 215-232.

MORAIS, M.P.; KRAUSE, C.; NETO, V.C.L. *Caraterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiros*. Brasília: Ipea, 2016.

MORETTI, R.S. *et al. Identificação e caracterização dos empreendimentos do PAC-UAP na Região do ABC*. Santo André: Universidade Federal do ABC, 2015. Disponível em: <http://lepur.com.br/pesquisas/pesquisas-concluidas/>. Acesso em: 4 nov. 2018.

NOGUEIRA, F.R.; PAIVA, C.F.E.; MORETTI, R.S. Construindo indicadores para tratamento de risco em urbanização de favelas. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 1., 2014, São Bernardo do Campo. *Anais [...]*. São Bernardo do Campo: UFABC, 2014.

OLIVEIRA, A. L. Comentários sobre o novo Decreto Federal que institui normas gerais de regularização fundiária. Artigo virtual, disponível em <https://jus.com.br/artigos/70709/comentarios-sobre-o-novo-decreto-federal-que-institui-normas-gerais-de-regularizacao-fundiaria>. Acesso em 11/02/2020.

PASTERNAK, S.; D'OTTAVIANO, C. Favelas no Brasil e em São Paulo: avanços nas análises a partir da leitura territorial do Censo de 2010. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 35, p. 75-99, abr. 2016.

PILOTTO, A. S.; GONÇALVES, R.R., POLLINI, P.B.P. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus contornos, limites e possibilidades. In: LEITE, F.T.C.L., MENCIO, M. (coord.). *Regularização fundiária urbana – desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/17*. 1a edição, São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 87-113.

PINTO, V.C., Regularização de assentamentos urbanos em zona rural: o princípio da eficiência na ocupação do solo como critério de conveniência e oportunidade. In: LEITE, F.T.C.L., MENCIO, M. (coord.). *Regularização fundiária urbana – desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/17*. 1a edição, São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 143-164.

RIBEIRÃO PRETO (Município). *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ribeirão Preto*. Ribeirão Preto: PMRP, 2019.

ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SALLES, V.A.P. Regularização Fundiária. In: ROLNIK, R. et al. *Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

SANTOS PEREIRA, F.; DENALDI, R. *Urbanização de favelas e o tratamento da precariedade das moradias: notas sobre as intervenções realizadas no âmbito do PAC em São Paulo*. Rio de Janeiro, 2020.

SÃO VICENTE, Prefeitura Municipal de. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Vicente*. São Vicente, 2009.

SARLET, I. W. Algumas notas sobre a eficácia e efetividade do direito à moradia como direito de defesa aos vinte anos da Constituição da Constituição Federal de 1998. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (coord.). *Direito à moradia adequada: o que é, para quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SAULE JUNIOR, N. O direito à moradia como responsabilidade do Estado Brasileiro. In: SAULE JUNIOR, N. *Direito à cidade. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SAULE JUNIOR, N. *A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SAULE JUNIOR, N. A perspectiva o direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo. In: SAULE JUNIOR, N. (org.). São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

SAULE JUNIOR, N.; UZZO, K. *A trajetória da reforma urbana no Brasil*. Disponível em <<http://base.d-p-h.info/pt/fiches/dph/fiche-dph-8583.html>>, acesso em 09 março 2020.

SILVA, J. A. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981. p. 95.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A. A.; FERRAZ, S. (org.). *ESTATUTO DA CIDADE: comentários à Lei Federal 10.257/20010*. São Paulo: Malheiros, 2002.p. 60.

TASCHNER, S.P. O desafio da mensuração. In: BRASIL. Ministério das Cidades. *Política Habitacional e Integração Urbana de Assentamentos Precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 93-110.

TIERNO, R.A. *Legitimação de posse e legitimação fundiária na Lei Federal n. 13.465/17*. In: LEITE, F.T.C.L., MENCIO, M. (coord.). *Regularização fundiária urbana – desafios e perspectivas para aplicação da Lei 13.465/17*. 1a edição, São Paulo: Letras Jurídicas, 2019. p. 425-452.

VOSGUERITCHIAN, A.B.; SAMORA, P.R. Acesso solar e adensamento em favelas. Trabalho apresentado no 2º Congresso Brasileiro e 1º Ibero-americano de Habitação Social, Ciência e Tecnologia. Florianópolis, nov. 2006.

Bibliografia Complementar

ANGFORD, M.; MAGUIRE, D.J.; UNWIN, D.J. The areal interpolation problem: estimating population using remote sensing in a GIS framework. *In*: MASSER, I.; BLAKEMORE, M. (ed.). *Handling geographical information: Methodology and potential applications*. London: Longman, 1991.

MORETTI, R.; DENALDI, R. Aplicação de descritores na análise de projetos de qualificação urbanística de favelas. *Oculum Ensaios*, v. 15, n. 3, p. 475-493, set./dez. 2018.

PINHO, C.M.D.; UMMUS, M.E.; NOVACK, T. Extração de feições urbanas em imagens de alta resolução espacial a partir do estudo do comportamento espectral dos alvos. *RBC. Revista Brasileira de Cartografia, versão online*, v. 63, p. 619-627, 2011.

SANTOS, B.D.; PINHO, C.M.D.; BARBOZA, T. Níveis de consolidação de assentamentos precários a partir de dados de sensoriamento remoto. *In*: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 21., 2019, Santos. *Anais [...]*. Santos, 2019. SIMPÓSIO BRASILEIRO DE SENSORIAMENTO REMOTO, 19., 2019, Campinas. *Anais [...]*. Campinas, 2019. v. 17.

UNITED NATIONS. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *General Comment Nº 04: The Right to Adequate Housing (Art. 11, Para. 1)*. Geneva, 1991.