

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**WHELTON PIMENTEL DE FREITAS**

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL:  
um pressuposto de especulação imobiliária ou instrumento de regulação urbana e  
justiça social?

São Paulo - SP

2023

Whelton Pimentel de Freitas

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: um pressuposto de especulação imobiliária ou instrumento de regulação urbana e justiça social?

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva

São Paulo - SP

2023

## Ficha catalográfica

FREITAS, Whelton Pimentel de.

Regularização Fundiária de Interesse Social: um Pressuposto de Especulação Imobiliária ou Instrumento de Regulação Urbana e Justiça Social? / Whelton Pimentel de Freitas. São Paulo: FLACSO/FPA, 2023.

81 f.

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2023.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva

Referências bibliográficas: f. 73-80

1. Museus. 2. Patrimônio. 3. Coleções. 4. Objetos. 5. Espanha. I. Gonçalves, José Reginaldo Santos. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia. III. Título.

Bibliografia:

1. Serviço Social – Brasil – Teses 2. Políticas Públicas 3. Medidas Socioeducativas

Whelton Pimentel de Freitas

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: um pressuposto de especulação imobiliária ou instrumento de regulação urbana e justiça social?

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 06 de julho de 2023

---

Prof./Prof. Dr. Marcos Virgílio da Silva  
FLACSO Brasil/FPA

---

Prof./Profa. Dra. Bianca Margarita Damin Tavolari  
CEBRAP

---

Prof./Profa. Dra. Maria Julia Gomes Andrade  
FLACSO Brasil/FPA

Dedico este trabalho aos sem-teto, pessoas em situação de rua e aos movimentos sociais e populares, que lutam pelo direito da moradia digna e pelo direito à cidade, de modo especial à União Nacional por Moradia Popular.

## AGRADECIMENTOS

No tempo em que concluímos a presente dissertação, duas pessoas fundamentais na minha caminhada encerraram o seu ciclo de vida, desde as conturbadas eleições de outubro de 2022, onde fui eleito deputado estadual, com o imensurável apoio de meu pai Francisco Vital de Freitas (*in memoriam*) e minha tia-mãe Tereza Maria de Freitas (*in memoriam*), que somaram, sem dúvidas, cuidado, responsabilidade e ajudaram na minha formação com a sensibilidade das lutas que carrego. Meu pai, um sem-teto; minha tia investiu cada segundo de sua vida para construir moradias. Gratidão pelas imensuráveis horas que dedicaram a mim.

Agradeço, de modo especial, à minha esposa, Mônica Rodrigues Teixeira, pelo companheirismo e incentivo para juntos concluirmos este mestrado. Atravessamos juntos uma pandemia que levou mais de 700 mil brasileiros que morreram, tendo sido lhes negada a vacina, tratamento e a despedida, em razão de um governo negacionista, que encerrou seu ciclo de maldades, em 2022, derrotado nas urnas. Agradeço também ao meu filho, Miguel Rodrigues Santos Freitas, por me acompanhar nas trincheiras de luta, e ao professor João Cândido de Freitas, pai e amigo, que sempre esteve presente em minha caminhada e formação.

Minha gratidão especial aos conselheiros nacionais do CONCIDADES, onde pudemos, desde o advento do Governo Lula, com a criação do Ministério das Cidades estimular, articular, mobilizar e participar da criação de políticas públicas, dentre elas, o Programa Papel Passado, assim como o Programa Minha Casa, Minha Vida, ambos deram a sua contribuição para a política pública de regularização fundiária de interesse social, no Brasil. Minha participação por 13 anos no Conselho Nacional das Cidades e no Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Políticas Urbanas (Conedru), me permitiram aprofundar nos estudos sobre uma reforma urbana possível, urgente e necessária, na perspectiva do direito à cidade,

Agradeço ainda ao Partido dos Trabalhadores, que mantém vivas as lutas do Professor Perseu Abramo, tendo criado e mantido essa importante fundação que leva o seu nome, assim como aos militantes e colegas de turma, que puderam desenvolver uma enormidade de temas importantes na retomada de um país democrático, que retoma com esperança um novo ciclo, com a eleição de Lula. Por fim, agradeço aos professores que tivemos neste tempo, em especial ao Prof. Dr. Marcos Virgílio, meu

orientador, que contribuiu a discussão deste tema de dissertação no hall dos trabalhos de alta complexidade da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais (Flacso).

Aos revisores, leitores dessas linhas de reflexão sobre os graves problemas urbanos, de modo especial ao advogado Andrey; ao amigo e advogado, João Costa Aguiar Filho; e ao Professor da Universidade Federal de Viçosa, Luiz Ismael Pereira, pela celeridade com a qual se dedicaram à leitura e à sua devolução para o estado atual da arte desta dissertação.

Aos militantes da Reforma Urbana e lutadores pelo direito humano à moradia e à cidade.

“Esse é o grande mistério das cidades: elas crescem e se modificam, guardando, porém, sua alma profunda apesar das transformações do seu conteúdo demográfico, econômico e da diversificação de suas pedras” (Milton Santos, 1999).



## RESUMO

O processo de construção social, no Brasil, é desigual e reflete estruturalmente em diversos âmbitos da sociedade, não sendo diferente na organização urbanística, na constituição das cidades em todo o País. Frente a isso, a regularização fundiária torna-se um assunto de interesse social, e se manifesta em um conjunto de normativas ao longo do tempo. A presente dissertação tem como objetivo analisar o conceito de regularização fundiária de interesse social e sua implicação no desenho urbano, no acesso das camadas mais pobres da população das cidades brasileiras à terra e à moradia digna, no contexto do direito à moradia e à cidade, buscando sanar questões centrais em relação à regularização fundiária associada às obras do PAC1, assim como às dificuldades enfrentadas pelo programa. O texto está dividido em cinco capítulos: o primeiro é dedicado ao conceito de regularização fundiária; o segundo, à formação das cidades no contexto brasileiro; o terceiro aborda a evolução da regularização fundiária urbana no Brasil, passando pela trajetória da política urbana e alguns de seus instrumentos, situando a legislação de regularização fundiária, e pelas regularização fundiária na legislação atual; o quarto capítulo está voltado para um apanhado acerca da regularização fundiária de interesse social a partir da Lei nº 11977/2009, considerando as diferenças entre a regularização fundiária urbana em áreas públicas e privadas; o quinto capítulo busca verificar a efetividade das legislações fundiárias, buscando contribuições de leis, como a que deu origem ao Programa Minha Casa, Minha Vida, em uma interface com o papel dos movimentos sociais na agenda da regularização fundiária urbana. Verificou-se que diversos movimentos, desde a década de 1940, colaboram para o terreno legislativo acerca da regulamentação fundiária urbana no País.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária. Legislação brasileira. Direito urbanístico.

## ABSTRACT

Brazil has an unequal process of social construction, which structurally reflects in different areas of society, not being different in the urban organization, in the constitution of cities throughout the country. Faced with this, land regularization becomes a current issue of social interest, reverberating in a set of regulations over time. The current dissertation aims to analyze the concept of land regularization of social interest and its implication in urban design, in the access from the poorest classes of the population of Brazilian cities land and decent housing, in the context of the right to housing and city. In order to remedy central issues regarding land regularization associated with PAC1 works, as well as the difficulties faced by the program. The text is divided into five chapters: the first is dedicated to the concept of land regularization; the second, the formation of cities in the Brazilian context; the third addresses the evolution of urban landing regularization in Brazil, going through the trajectory of urban policies and some of its instruments, situating the legislation of landing regularization, and also the landing regularization in the current legislation; the fourth chapter faces a summary regarding landing regularization of social interest from Law nº 11977/2009, considering the differences between the urban landing regularization in public and private ones; the fifth chapter seeks to verify the effectiveness of landing legislations and finding law contributions, such as the one that gave birth to the “Programa Minha Casa, Minha Vida”, in an interface with the role of social movements in the agenda about urban landing regularization. It was verified that various movements, since the 40s, collaborate on the legislative grounding about urban landing regularization in the country.

**Keywords:** Land regularization. Brazilian Legislation. Urban Law.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP	Áreas de Preservação Permanente
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CF	Constituição Federal
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Cuem	Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMPN	Prefeitura Municipal de Ponte Nova
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
Prodep	Projeto Democracia Participativa
Reurb	Regularização Fundiária Urbana
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
UNFPA	Órgão das Nações Unidas Responsável pelos Estudos de População
UNMP	União Nacional por Moradia Popular
USP	Universidade de São Paulo
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## LISTA DE QUADROS E TABELA

Quadro 1 - Legislação pós 1988 das políticas urbanas e de Habitação de Interesse Social (HIS): referências para a regularização fundiária .....	40
Quadro 2 - Principais definições relativas à regularização fundiária na Lei 11.977/2009 (Brasil, 2009).....	48
Quadro 3 - Comparativo entre áreas públicas e áreas privadas quando da regularização fundiária urbana .....	58
Tabela 1 - Histórico dos recursos referentes ao Projeto de Regularização Fundiária no período de 01/01/1999 a 31/12/2014 .....	29

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>12</b>
<b>2 O CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL ....</b>	<b>17</b>
<b>3 A FORMAÇÃO DAS CIDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO .....</b>	<b>21</b>
<b>4 EVOLUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1 Direito urbanístico e políticas públicas de regularização fundiária.....</b>	<b>31</b>
<b>4.2 A trajetória da política urbana e alguns de seus instrumentos: situando a legislação de regularização fundiária de interesse social.....</b>	<b>36</b>
<b>4.3 Diretrizes da regularização fundiária e o enquadramento na legislação atual .....</b>	<b>39</b>
<b>4.3.1 A aplicação da legislação na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento: estudo de caso de Ponte Nova/MG.....</b>	<b>44</b>
<b>5 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E A LEI 11977/2009 E SEU USO GERAL NO BRASIL .....</b>	<b>48</b>
<b>5.1 As diferenças entre a regularização fundiária urbana em áreas privadas e em áreas públicas .....</b>	<b>57</b>
<b>6 A EFETIVIDADE DAS LEGISLAÇÕES ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA .....</b>	<b>60</b>
<b>6.1 Contribuição e papel dos movimentos sociais na agenda da regularização fundiária urbana .....</b>	<b>67</b>
<b>7 CONCLUSÃO .....</b>	<b>71</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A introdução do conceito de regularização fundiária de interesse social traduz uma disputa entre as diferentes forças sociais no contexto brasileiro, em específico no que tange às disputas por terra e moradia. Nesse sentido, o debate sobre a propriedade deve ser encarado menos como um direito subjetivo e mais como uma articulação em relação à sua função social. No Brasil, segundo dados do Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2017), as cidades atingem altos percentuais de irregularidade do solo urbano, ultrapassando o percentual de 70% do total de sua ocupação.

Nossa pesquisa pretende, então, comparar os dados do Censo de 2010 com o de 2017 (uma vez que o Censo de 2020 não havia sido publicado até a conclusão deste trabalho), para compreender a influência dos programas de regularização fundiária a partir do Estatuto das Cidades (Brasil, 2001) e, mais especificamente, de programas no âmbito do Governo Federal. Espera-se, ainda, analisar qual grau de prioridade desse tema na agenda dos governos a partir de 2003.

Frente a isso, a presente dissertação tem como objetivo principal compreender o conceito de regularização fundiária de interesse social e sua implicação no desenho urbano e no acesso das camadas mais pobres da população das cidades brasileiras à terra e à moradia digna, no contexto do direito à moradia e à cidade. Para isso, é necessário apresentar uma formulação crítica acerca das mudanças na legislação brasileira sobre a regularização urbana de interesse social; elaborar um balanço crítico da implementação dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades (Brasil, 2001), em consonância com as sucessivas legislações pertinentes à regularização fundiária de interesse social; abordar a incidência dos movimentos populares e sociais na agenda pública e a forma como se inserem no contexto das conferências nacionais das cidades, do Conselho Nacional das Cidades e do Ministério das Cidades; e, por fim, elaborar quadros comparativos da evolução do direito urbanístico<sup>1</sup> e sua interdisciplinaridade com as políticas urbanas, possibilitando estudos de caso sobre a

---

<sup>1</sup> Direito urbanístico compreende o sistema das normas jurídicas que, no quadro de um conjunto de orientações em matéria de Ordenamento do Território, disciplina a atuação da Administração Pública e dos particulares com vista a obter uma ordenação racional das cidades e da sua expansão (Custódio, 2018).

aplicação da política de regularização fundiária, seus avanços e retrocessos entre 2007 e 2017.

Assim, este estudo busca compreender as seguintes questões centrais: 1) a regularização fundiária de interesse social, associada às obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC1), ao Programa Papel Passado, e ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), promoveu o acesso da população mais pobre à urbanização e à segurança da posse ou apenas a um bem de mercado?; 2) quais foram os entraves, as dificuldades e oposições encontradas na implantação do PMCMV e do PAC1, ambos do Governo Federal, no estudo de caso do município de Ponte Nova/MG?

Uma das hipóteses que orienta este estudo é a política pública de regularização fundiária de interesse social como uma nova representação do "repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial", conforme sugere Gonçalves (2009, n.p.), podendo ser esse o caminho para uma reforma urbana no Brasil.

O presente estudo busca, também, traçar paralelos entre a participação da "população beneficiária dos programas de regularização" em uma relação de enfrentamento das ações dos agentes econômicos/ "especuladores imobiliários", além do envolvimento dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário nos processos correlatos ao fenômeno denominado especulação imobiliária<sup>2</sup>. Nesse sentido, serão debatidos os mecanismos de fiscalização, controle e avaliação da execução dos processos no orçamento público, sobretudo nos programas habitacionais, o que engloba a dimensão procedimental de processos de regularização fundiária – etapas de desenvolvimento de medidas administrativas, técnicas e jurídicas.

A pesquisa propõe examinar os elementos contidos no Programa denominado "Papel Passado", criado no ano de 2007, pela Secretaria Nacional de Acessibilidade e Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, e no Projeto de Regularização de Assentamentos Precários, parte integrante do PAC1<sup>3</sup>. Há que se registrar que, regramentos contidos na Lei nº 11.977, que criou o Programa Minha

---

2 Entende-se por especulação imobiliária a formação de estoques de bens imóveis para a garantia de aumento de valor de mercado no decorrer do tempo, garantindo maiores lucros aos proprietários/especuladores.

3 Programa de Aceleração do Crescimento, criado no ano de 2007, no segundo governo do Presidente Lula, com o objetivo de congregar um conjunto de políticas econômicas, no âmbito do PPA (Plano Plurianual de Ação Governamental) visando acelerar o crescimento econômico do Brasil.

Casa, Minha Vida (Brasil, 2009) e que tratou da legislação da regularização fundiária de interesse social em seu interior, foi um “jabuti” – expressão usual dos bastidores do processo legislativo, quando da inserção de assuntos diversos ao objeto principal da iniciativa proposta.

A análise proposta busca identificar possíveis tensões oriundas de choques de interesses com a criação de reserva fundiária<sup>4</sup> no território urbano, com vistas à valorização e, por consequência, à especulação imobiliária frente às políticas de regulação urbana, está fundamentada nas normas regulamentares do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal de 1988, resultante do Movimento pela Reforma Urbana no Brasil, liderado pelos movimentos sociais reunidos no Fórum Nacional pela Reforma Urbana e pela Frente Parlamentar pela Reforma Urbana do Congresso Nacional (Bassul, 2002).

Outra hipótese a ser verificada por esta pesquisa diz respeito à possibilidade, por meio de um marco regulatório legislativo acompanhado de investimentos públicos, de promover a regularização fundiária por meio de autogestão<sup>5</sup>, a partir dos moradores, das cooperativas habitacionais, das entidades civis e demais legitimados que estão para além do poder público, em consonância com iniciativas como os Projetos de Leis de números 194 e 195, de nossa autoria, na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que dispõem, respectivamente, sobre a instituição da Política Estadual de Habitação de Interesse Social, criando a modalidade de produção social de moradia pelo sistema de autogestão, e sobre a instituição da Política Estadual de Produção Social de Moradia por Autogestão.

Pretende-se, por meio deste estudo, colocar em relevo os apontamentos institucionais que promoveram o planejamento de ações governamentais que pautaram a agenda legislativa, sobretudo da participação da sociedade nos processos de conferências nacionais, do Plano Plurianual Participativo, Fórum Interconselhos e do Projeto Democracia Participativa (Prodep), parceria entre o Governo Federal e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) entre os anos de 2008 e 2014.

---

4 Essa descrição corresponde, mais sinteticamente, ao que denominamos "retenção especulativa da terra", ferramenta capitalista de apropriação do direito. Tão importante frisar que a disputa de conceitos e de um lugar na cidade, são de fato molas propulsoras desse permanente conflito e disputa de classes, terra, trabalho e teto, formam uma tríade de direitos fundamentais à dignidade humana.

5 A autogestão na habitação é a própria comunidade gerindo o processo e soluções para a produção social da moradia. Disponível em <https://autogestao.unmp.org.br>.



Iniciativas como o Programa “Papel Passado”, criado no âmbito do Ministério das Cidades, com o advento do Governo Lula (2003), até a criação do Programa Minha Casa, Minha Vida (2009), após a experimentação de arremedos de políticas públicas como foi o caso de diversas políticas de habitação em parceria com a iniciativa privada, quase sempre resultam no lucro de empresas com baixo resultado na direção dos déficits quantitativos e qualitativos de moradia no Brasil.

Destaca-se o debate sobre o princípio da função social da propriedade, amplamente absorvido pelos movimentos sociais brasileiros e por urbanistas, cientistas sociais (antropólogos, sociólogos), arquitetos, geógrafos, engenheiros e pelo principal agente formulador de propostas afins à temática neste trabalho desenvolvida, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, o FNRU.

Esse debate refletiu na promulgação do Estatuto das Cidades, Lei Federal nº 10.257/2001, que estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no Brasil, na qual estão inseridas normas relativas à habitação de interesse social, ao planejamento urbano e à regularização fundiária de interesse social como direito. O Estatuto das Cidades vai além, com a propositura da assistência técnica gratuita prevista na Lei nº 11.888/2008 (Lei Zezéu Ribeiro, que não teve avanços por falta de regulamentação federal, a despeito de raras iniciativas, como a do município de Juiz de Fora/MG).

Por fim, cumpre ressaltar que a regularização fundiária de interesse social em assentamentos e ocupações seria capaz de promover justiça social, reduzir os deslocamentos involuntários que acontecem no Brasil, autorizados pelo judiciário e ensejados pelo poder público, ao considerarmos ações e omissões. Para além da regularização fundiária, precisamos ressignificar o entendimento sobre a propriedade no Brasil, dando a ela o conceito de função social, a regularização fundiária de interesse social pode ser um gatilho para essa ressignificação da ocupação do solo no Brasil, repercutindo na implementação de uma agenda voltada às reformas agrária e urbana.

Quanto à metodologia, esta dissertação utiliza-se da abordagem qualitativa, de caráter exploratório, que é descrita por Marconi e Lakatos (2008) como sendo aquela segundo a qual o pesquisador, a partir da análise das informações que lhes são fornecidas, as analisa de forma minuciosa, tendo como principais recursos metodológicos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, em especial no que diz respeito à legislação. A pesquisa exploratória tem por finalidade o aprimoramento

de ideias, proporcionando familiaridade com o fenômeno que está sendo investigado (Gil, 2006).

A pesquisa bibliográfica é realizada através do Projeto Democracia Participativa (Prodep), baseado nas Conferências das Cidades, instrumentos de participação social que preveem a prática da cidadania deliberativa (Tenório, 2012, p. 22) e que são realizadas entre 2003 e 2016 com vistas a dar voz à sociedade em processos com ampla participação popular e a convite do Poder Executivo (IPEA, 2012), além de artigos e livros já publicados nos principais periódicos de universidades brasileiras, não dependendo da coleta de dados de outras fontes ou do campo, com destaque ao fato de que sou egresso da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), especificamente, do Programa de Pós-Graduação em Democracia, República e Movimentos Sociais pelo Prodep (formação de Conselheiros Nacionais - UFMG e Secretaria-Geral da Presidência da República).

Para a pesquisa documental, são coletados dados oriundos do Portal da Transparência acerca das ações de Regularização Fundiária de Interesse Social, a partir da Lei nº 11. 977/2009 e no âmbito do PAC 1, do PAC 2 e do Programa Minha Casa, Minha Vida. Esta pesquisa se baseia em dados secundários, aqueles que já foram documentados por outra pessoa, mas que podem ser reproduzidos ou utilizados em outras pesquisas.

## 2 O CONCEITO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

De antemão, cumpre destacar o pressuposto para a realização do processo de regularização fundiária de interesse social, qual seja, a existência de assentamentos irregulares, sem título de propriedade, ocupados por população de baixa renda e além do interesse, por parte do Poder Público, em regularizá-los, ainda que sejam outros os legitimados a dar início ao processo.

Em decorrência de diversos fatores como o êxodo rural e a burocratização da legislação, iniciados no Brasil na década de 60, originou-se o que conhecemos por propriedades informais, cujo caráter nega ao seu titular um título causal que lhe assegure plenos direitos, assegurando as garantias e prerrogativas decorrentes do domínio regular (Paiva, 2012, p. 09).

De acordo com a Lei nº 11.977/2009 (Brasil, 2009), o conceito de regularização fundiária pode ser entendido como o procedimento de transformação sociojurídico-econômico mediante a intervenção do poder público na propriedade privada ou pública em decorrência de evidente interesse social. O intuito é legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia e a função social da propriedade e da cidade onde o morar é um direito fundamental da pessoa humana, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) Habitat, descrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 10 de dezembro de 1948.

No Brasil, estima-se que existam mais de 10 mil assentamentos precários, ou seja, não há infraestrutura, equipamentos de atendimento às necessidades da população, como saúde, saneamento básico, mobilidade urbana e educação. Por isso, uma legislação adequada, procedimentos para a regularização fundiária, sempre foram necessários, uma vez que os instrumentos dispostos são, historicamente, limitados.

Para o processo de regularização fundiária de interesse social, há uma premissa: a existência de assentamentos irregulares, ou seja, lugares e territórios sem título de propriedade, o que há em abundância em todo o território nacional. Partindo-se da ideia de que a simples ocupação do meio urbano é ineficaz do ponto de vista jurídico, cabe ao Poder Público ordenar e ofertar infraestrutura às ocupações territoriais, para garantir a proteção do direito real e a oferta de equipamentos públicos e, assim, urbanizar o que previamente não passava de ocupação de um espaço. Ou

seja, a regularização fundiária é um processo que vislumbra transformar terra urbana em terra urbanizada: não basta ocupar o meio urbano, mas sim ordenar e ofertar infraestrutura a essa ocupação territorial multifacetária, afirma a arquiteta e urbanista, professora da Universidade de São Paulo (USP) e relatora de habitação e o direito à cidade da ONU no Brasil, de acordo com Fernandes e Rolnik (2011).

O conceito de regularização fundiária de interesse social compreende um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme o artigo 46 da Lei nº 11.977/2009 (Faria, 2013). Segundo Paiva (2012), isso ainda pode ser complementado com o instituto da desapropriação, quando necessária ao processo de urbanização, para a integração de assentamentos irregulares à estrutura das cidades (abertura de ruas, espaços necessários às obras de infraestrutura etc.).

A temática da regularização fundiária urbana ganha notoriedade na segunda metade do século XX, caracterizando-se pela configuração de duas cidades distintas: uma legal e a outra ilegal, a primeira marcada por áreas centrais, destinadas a moradias das classes média e alta; e a outra destinada a classes mais baixas, caracterizada pela implantação de loteamentos ilegais (ou irregulares) nas porções periféricas dos municípios e/ou pela consolidação de favelas em diversas áreas das regiões mais centrais, segundo leitura de D'Ottaviano e Silva (2009).

A regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas está prevista entre os artigos 46 e 60 da Lei nº 11.977 (Brasil, 2009) e assim foi definida pelo legislador no artigo 46 da referida lei, que será analisada com mais detalhe no capítulo seguinte.

Assentamento urbano é a ocupação do solo, a maneira como ocorre o povoamento do território. São regulares os que atendem à legislação urbanística e ambiental (por exemplo, normas protetivas dos mananciais) e à segurança da permanência no lugar em que se vive, cuja importância se infere do fato de que a ordem urbanística tem início em procedimentos de aprovação de loteamento/parcelamento (Martins, 2018 *apud* Malheiros, 2018, p. 31).

Quanto à informalidade dos assentamentos, Fernandes e Rolnik (2011) ponderam que, para um assentamento ser considerado irregular, ele precisa reunir

pelo menos uma destas características: (i) ocupação de terras públicas, comunais e privadas, seguida de autoconstrução; (ii) subdivisão não autorizada de terras públicas, comunais ou privadas, seguida pela venda dos lotes individuais e de autoconstrução; (iii) projetos habitacionais populares irregulares; (iv) urbanização e desenvolvimento de áreas definidas como rurais; (v) subdivisão não autorizada de lotes previamente existentes juridicamente, destinados à construção de edifícios adicionais; (vi) ocupação generalizada das margens dos rios; (vii) ocupação de espaços públicos como ruas, calçadas e viadutos.

As medidas jurídicas correspondem, de maneira especial, à solução dos problemas com relação à posse, referindo-se aos casos em que o ocupante de uma área pública ou privada não possui um título que lhe proporcione garantia jurídica sobre sua ocupação (Brasil, 2011).

Alfonsin (2007), por seu turno, define a regularização fundiária de modo mais enfático, afirmando que

[r]egularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (p. 78).

A legislação admite duas modalidades de regularização fundiária: a) regularização fundiária de interesse social; b) regularização fundiária de interesse específico. Neste estudo, abordaremos principalmente a primeira modalidade, como recorte de pesquisa e desenvolvimento do raciocínio.

Destarte, seguindo o raciocínio de Faria (2013), nos termos da legislação, a regularização fundiária de interesse específico é aquela que não decorre da necessidade de intervenção para a consecução de direitos de famílias socioeconomicamente vulneráveis; já a regularização fundiária de interesse social é destinada a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada de forma mansa e pacífica há pelo menos cinco anos, naqueles em que os imóveis a serem regularizados estejam situados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou nos quais a área pertença à União, aos Estados,

ao Distrito Federal e aos Municípios e seja declarada como sendo de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

Regularização fundiária de interesse social, em termos gerais, é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto das cidades. A expansão desordenada das cidades gerou situações informais e irregulares nas ocupações, fomentando o surgimento de favelas e cortiços, que degradam a paisagem urbana e promovem tantas outras graves consequências para a vida dos cidadãos.

A regularização fundiária deve ser compreendida como um processo social-jurídico-econômico de transformação, mediante intervenção na propriedade privada ou pública, em decorrência de evidente interesse social, a fim de legalizar a permanência de possuidores em áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, de forma a promover o direito social à moradia e a função social da propriedade e da cidade (Paiva, 2015 *apud* Khuri, 2016, n.p.).

O objetivo da regularização fundiária é ofertar a segurança da posse às famílias que fizeram a ocupação irregular e a formalização jurídica que garanta a sua permanência no local onde foram estabelecidas suas residências, relações pessoais e seus meios de subsistência. O processo inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades, garantindo cidadania às famílias que ocupam essas áreas irregulares e incluindo as pessoas na cidade (Paiva, 2012).

A política pública de regularização fundiária é um processo fundamental para garantir o direito de moradia conjugado com a necessidade de assegurar juridicamente a posse ou a propriedade para aqueles que não a possuem, com o objetivo de incluir o local objeto da regularização na cidade formal, buscando melhores condições de vida para a população que ali reside. Além disso, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais, de forma a buscar a inserção plena das pessoas à cidade.

Para Malheiros (2019, p. 21), para garantir a segurança da posse nas operações de regularização fundiária, é necessário enfrentar a questão e definir os direitos que devem prevalecer, ou seja, para a garantia dos direitos, a eficiência jurídica é indispensável para que a regularização ocorra com êxito.

### **3 A FORMAÇÃO DAS CIDADES NO CONTEXTO BRASILEIRO**

O processo histórico de urbanização e de produção das cidades no Brasil tem sido caracterizado pelas desigualdades e déficits de inclusão socioespacial, bem como por processos de periferização e pela proliferação da informalidade, ao lado das dificuldades de acesso ao solo urbano e à moradia (Maricato, 2001). Esse é o retrato do Brasil Colônia que se estende por séculos e séculos.

Ainda de acordo com Maricato (2001), a migração da população do interior do País para os grandes centros urbanos brasileiros, também conhecida como êxodo rural, adquire força entre o século XIX e a primeira metade do século seguinte, com muitas famílias buscando melhores condições de vida. Pessoas deixaram suas cidades e comunidades de origem, com destaque às localidades rurais, onde houve perda da capacidade produtiva e das condições de subsistência. Além disso, fatores como a concentração fundiária e os baixos investimentos públicos auxiliaram esse conhecido processo, ou seja, o Brasil o nunca alcançou um projeto completo de reforma agrária ou urbana de fato.

No final da década de 1950, inicia-se um processo migratório de maior envergadura, dessa vez impulsionada pela abertura de empregos, principalmente na construção civil, mais concentradamente na Região Sudeste (Mera, 2016). Daí o grande contraste quanto à concentração de renda e ao desenvolvimento intrarregionais, até os dias atuais, no Brasil: o sul dos ricos e o norte e nordeste dos de baixa-renda, profundas desigualdades num País continental de vasta riqueza e de profundas chagas provenientes da exploração a que foi submetido durante os 500 anos de chegada dos portugueses.

Começa, assim, o período de maior êxodo rural registrado no Brasil e que ocorre entre as décadas de 1960 e 1980, quando milhões de pessoas abandonaram o campo e foram em direção aos centros urbanos, ocupando precariamente as periferias das cidades e impulsionando o processo de urbanização no país, que ocorre de forma acelerada e, sobretudo, desigual, imprimindo desigualdades socioespaciais, déficits de urbanidade e processos de exclusão nas metrópoles brasileiras (Mondardo, 2011).

A partir do processo migratório e da crescente urbanização dos grandes centros e das conturbações metropolitanas de grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, destacam-se a industrialização acelerada e a

construção civil, oferecendo oportunidades de emprego cada vez maiores à mão de obra não especializada e à analfabeta. Os migrantes tiveram acesso ao emprego, mas não tiveram acesso à dignidade em amplo aspecto, uma vez que não lhes foi garantido moradia e condições de mobilidade. Em função desses atrativos, os novos destinos para as pessoas que ainda viviam em condições precárias nas áreas rurais se consolidaram, ocasionando a aceleração do êxodo rural e da expansão dos processos de periferização e metropolização.

Como indicado em Alfonsin *et al.* (2003), o universo da informalidade – e, conseqüentemente, de sua regularização – é amplo e multifacetado, com gradações e características de informalidade distintas em relação ao acesso à terra e à moradia – favelas, ocupações irregulares, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, por exemplo.

Segundo apontam Mendonça e Lima (2020), a magnitude da informalidade urbana evidencia o processo histórico de urbanização brasileira, passando pela atuação especulativa do mercado imobiliário até a falta de planejamento e de políticas públicas que garantam o acesso à terra urbanizada e à moradia para os trabalhadores. Pela necessidade de sobrevivência de uma população carente de recursos e sem alternativa, os cidadãos foram construindo casas em terrenos não planejados e marginais aos núcleos urbanos.

As comunidades cresceram com grande rapidez ao longo dos anos, graças, em parte, ao descaso do poder público. Ainda hoje, são desafios: a fiscalização, o planejamento e a regularização fundiária e urbanística (Mendonça; Lima, 2020).

De acordo com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2015, a maior parte da população brasileira (84,72%) vive em áreas urbanas. No entanto, apenas uma pequena parte da população usufrui de boas condições de moradia, transporte, trabalho e lazer, mesmo que esses direitos estejam garantidos na Constituição de 1988. A maioria vive em situações precárias: em favelas, cortiços, palafitas, ocupações, em morros, áreas de preservação permanente ou com restrições ambientais e em loteamentos irregulares. Em regra, essa moradia tem baixo padrão de qualidade e está desprovida de água potável, energia e saneamento básico, segundo a União Nacional por Moradia Popular (UNMP, 2021).

Considerando o exposto, e conforme a leitura proposta por Rolnik *et al.* (2006), diversos dados de fontes distintas têm revelado que, se consideradas tais formas de acesso ao solo urbano e à produção da moradia, entre 40% e 70% da população



urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento está vivendo ilegalmente, sendo que tais índices chegam a 80% em alguns casos.

[...] dados do último estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, em 2017, quanto ao ano de 2015 o déficit habitacional e a inadequação fundiária montavam a 8,16% (oito inteiros e dezesseis centésimos por cento) e 3,2% (três inteiros e dois décimos por cento) das habitações urbanas brasileiras, perfazendo o total, respectivamente, de 5.572.000 (cinco milhões, quatrocentos e quatorze mil e oitocentos) e de 1.871.000 (um milhão, oitocentos e setenta e um mil) domicílios. (Fundação João Pinheiro, 2018 *apud* Malheiros, 2018, p. 31).

Em 2009, com base em dados do Censo de 2000 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) de 2007, a Fundação João Pinheiro estimou que 10,5 milhões de domicílios urbanos tinham algum tipo de irregularidade ou precariedade urbanística, sendo que 1,88 milhão teriam algum tipo de inadequação fundiária (Brasil, 2009).

A terra é um dos fatores centrais na reprodução da exclusão das cidades. Em função da explosão imobiliária, vê-se um agravamento na especulação da terra urbana e na carestia do custo de vida nas cidades, deixando-as cada vez mais inacessíveis às populações mais pobres que necessitam de moradia, transporte, lazer e outros direitos previstos na Constituição de 1988.

A “explosão da metrópole” pode ser vista como um dos processos contemporâneos de transformação socioespacial que apontam para formas mais dispersas e fragmentadas de expansão metropolitana, expressão principal da produção do espaço metropolitano sob a urbanização extensiva (Monte-Mór, 1994).

Considera-se que a ineficiência do planejamento urbanístico, concomitante ao caráter ineficaz de parte dos instrumentos criados com vistas à regularização dos assentamentos precários e à segurança da posse, somou-se à dupla necessidade de uma política que avançasse na urbanização, integração e regularização fundiária de interesse social no Brasil para que se garanta direito à cidade, conforme preconizado no Estatuto das Cidades de 2001 (Brasil, 2001).

Na Constituição Federal de 1988, em especial no capítulo sobre o desenvolvimento urbano, é que ocorreram os avanços no arcabouço de legislação urbana brasileira, mesmo considerando a promulgação tardia do Estatuto da Cidade em 2001, e, sobretudo, a criação do Ministério e Conselho das Cidades, com sua formulação e aprovação de instrumentos legais para as políticas de desenvolvimento

urbano. No ano de 2002, o Brasil elegeu Lula, que protagonizou, a partir de 2003, a Criação do Ministério das Cidades.

No período dos governos do presidente Lula (2003-2008), foram elaboradas e promulgadas as Leis nº 11.997/09 e 11.481/2007. Essas leis dispõem sobre a regularização fundiária, que consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 2007; 2009).

De maneira geral, o tema da regularização fundiária apontada nesse contexto é espelhado no retrato do planejamento exclusivista na ordenação do solo urbano, que é para poucos: para grande parte da população, o crescimento e a expansão para novas áreas se dão desordenadamente, levando à proliferação das ocupações urbanas informais, presentes nas grandes cidades brasileiras desde o início do século XX, mais precisamente com o êxodo urbano brasileiro intensificado a partir da década de 1970.

Para abordar o tema da regularização fundiária de interesse social, no entanto, é preciso antes trazer à luz o histórico de negação de direitos e sua consequente irregularidade na ocupação do solo no Brasil, no campo e na cidade.

Inicialmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatístico (IBGE, 2010) apontava cerca de dez mil assentamentos precários em todos os estados brasileiros, e dois grandes problemas: a falta de uma adequada urbanização e a falta de segurança na posse. Em decorrência desse último problema, milhões de pessoas em todo o País estão ameaçadas de deslocamentos involuntários e remoções todos os dias. Trata-se de um Brasil de violações dos direitos humanos, sobretudo dos direitos à moradia digna e à cidade.

Logo, a irregularidade de ocupação do solo no Brasil está associada à forma de distribuição da terra no território brasileiro, passando pela ocupação colonial portuguesa e pela exploração da mão de obra por meio da escravidão: isso acontece desde as Capitânicas Hereditárias, quando as terras foram entregues às famílias abastadas da colônia, até a negação do acesso pleno à terra pela posse na lei de

1850<sup>6</sup>, com reflexos consolidados após 13 de maio de 1888, uma vez que se optou pelo latifúndio, ao invés da pequena propriedade e da agricultura familiar.

Resta afirmar que a exclusão do povo pobre da terra tem sua raiz na exploração e na manutenção dos privilégios coloniais, das elites agrárias, como afirma Guimarães (1979). Um projeto político de capitalismo na principal colônia de exploração de Portugal.

Somente a partir de 1988, com a Constituição Federal, especialmente no capítulo sobre a Política Urbana, nos artigos 182 e 183, em consonância com o Estatuto da Cidade, de 2001, é que são criadas as condições reais para viabilizar o acesso à terra para as famílias de baixa renda.

Trata-se de um arcabouço robusto de legislação desejada desde os primeiros anos da promulgação da Constituição de 1988, que demonstra a grande disputa política presente no Congresso Nacional. Se, de um lado, temos a necessidade de inclusão das camadas mais pobres da população por meio de políticas públicas, por outro, temos a forte representação de interesses econômicos.

O entendimento da relação entre o desenvolvimento de programas de regularização fundiária e o alargamento do conceito de cidadania oferece resposta ao debate sobre o acelerado processo de ocupação urbana no país ao longo do século XX e os interesses em jogo, em um contraste com as expectativas de inúmeras famílias que sonham com a regularização de se suas posses.

Isso ocorre porque o risco iminente de remoções involuntárias das populações impede os ocupantes de investir em suas moradias ou sequer manter a integridade física de seus imóveis e posses. Além disso, essa insegurança da posse restringe o acesso a políticas públicas, como às de saúde e educação, em decorrência da ausência de um endereço formal, o que gera uma expectativa adicional associada à regularização fundiária de interesse social, que é exatamente a combinação entre o direito de moradia e de acesso a serviços estruturais como água, luz, transporte e saneamento ambiental (Corrêa, 1989).

Reconhecer situações de ocupação do solo de fato, consolidá-las e proporcionar instrumento de domínio da propriedade urbana para os seus ocupantes

---

6 Segundo Carvalho (1981), a Lei de Terras no Brasil, em 1850, mecanismo que consagra o direito de propriedade como resposta do Império para frear a abolição da escravatura, que ocorreria quase 40 anos depois (1888), se estabeleceu para favorecer o latifúndio. A terra no campo e na cidade é objeto de conflitos entre os que se beneficiam de sua especulação e aqueles que produzem, vivem e tiram dela o seu sustento.

envolve, além de ações técnico-jurídicas de efetivação do princípio da função social da propriedade, a utilização da regulação urbana como política pública de singular importância para a vida das pessoas.

No entanto, o direito de propriedade no Brasil é consubstanciado nas disposições conservadoras e concentracionistas do Código Civil de 1916, que teve nas instituições guardiãs de sua aplicação, notadamente o Poder Judiciário, e por extensão os cartórios registradores, decisões e encaminhamentos praticamente proibitivos dos processos de regularização. Após a inclusão, na Carta Magna brasileira, de disposição que equipara a função da propriedade ao próprio direito de propriedade e, posteriormente, no ano de 1993, mediante emenda constitucional, o reconhecimento do direito à moradia como um dos direitos sociais básicos, verifica-se alterações significativas nas legislações com vistas à facilitação da regularização possessória (Milano, 2018).

Foram instituídas as Leis Federais nº 10.257/2001, 10.931/2003, 11.481/2007, 11.977/2009 e 12.424/2011 para aprimoramento do instrumental jurídico com vistas a viabilizar ações de regularização fundiária. Em boa medida, tais disposições apontam no sentido da ampliação de possibilidades aos municípios de assumir o protagonismo dos processos de regularização de imóveis em seus territórios.

Merece destaque, nesse contexto, o Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNRU), que foi articulado por movimentos populares urbanos, sobretudo os de luta por moradia e demais direitos do segundo quartel do século XX, e integrado por Organizações da Sociedade Civil, universidades, sindicatos, entre outras organizações, para a discussão, elaboração e articulação desses segmentos na incidência da agenda pública brasileira. Também destacamos movimentos espontâneos e com grande apoio de setores diversos, como é o caso da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), que lançou, em 1993, a Campanha da Fraternidade com o tema “Onde Moras?”.

Ao longo dos últimos anos, desde a década de 1990, o FNRU vem discutindo as possibilidades de enfrentamento das questões oriundas da ineficácia de políticas públicas sem planejamento, da ausência ou inconsistência de políticas públicas e programas, como a obrigatoriedade do Plano Diretor Urbano e a regularização fundiária, oferecendo colaboração para a importante tarefa de garantir a segurança de posse para famílias de baixa renda, construindo bairros mais acessíveis e cidades

mais justas. Por isso, o princípio da função social da propriedade se torna tão importante e central nesse debate.

Nesse contexto de mudanças, merece destaque, nos estudos sobre a regularização fundiária, o advento da “Usucapião Administrativa”, instituto recente no ordenamento jurídico brasileiro, que só pode ser operada no âmbito do processo de regularização fundiária de interesse social, disciplinado pela Lei nº 11.977/2009 e alterações.

Essa apropriação e disputa pela terra e pelos bens, a partir de sua utilização, são causas históricas da deflagração de conflitos sociais, conforme exposto no texto introdutório. Em 2020, foi publicada a cartilha “Regularização Fundiária de Interesse Social”, pela União Nacional por Moradia Popular, integrante do FNRU, promovida em diversos seminários nas representações macrorregionais brasileiras e nos estados, com o intuito de difundir e aprimorar os mecanismos da Reurb, Lei nº 13.465/2017, e fomentar a criação de novos institutos e procedimentos. Citamos, aqui, essa cartilha dada a sua importância para a formulação da presente dissertação de mestrado da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, e considerando a associação entre os estudos dos fenômenos sociais brasileiros e as ações dos movimentos de luta por direitos no Brasil, com destaque à União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

#### 4 EVOLUÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL

A sociedade brasileira é marcada, entre os anos 1940, 1950 e o início da década de 1960, por organização, reivindicação e luta no campo latifundiário. Vale ressaltar que esse movimento, no Nordeste, ficou conhecido como as “Ligas Camponesas”, cuja luta pela terra e contra a exploração do trabalho marcou significativamente a sua ação. Foi com as Ligas Camponesas, nas décadas de 1940 a 1960, que a luta pela reforma agrária no Brasil ganhou dimensão nacional (Oliveira, 1994).

Dada a efervescência social que teve como energia de ativação a movimentação por disputa de terras no campo, foram também gestados os movimentos urbanos por acesso à moradia. Com isso, os grandes centros urbanos brasileiros vão ganhando forma, marcada pela forte presença de irregularidades habitacionais, especialmente nos conglomerados urbanos cuja população predominante é de baixa renda – é o caso dos morros e favelas do País (Maricato, 1997; Malheiros; Duarte, 2019).

Do processo de exclusão e desigualdades a que a sociedade brasileira foi submetida durante séculos, resultou o acesso irregular da população ao solo urbano, quase sempre em núcleos informais e assentamentos urbanos, onde nasceram bairros, favelas e similares, sem acesso a urbanização ou equipamentos de serviços à população, além de graves conflitos ambientais, econômicos e que na maioria das vezes se tornam impeditivos ao processo formal de regularização.

Frente a isso, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) incluiu a ordem urbanística entre os direitos coletivos difusos, legitimando a atuação ministerial<sup>7</sup> para efeito de Regularização Fundiária. A seguir, a Tabela 1 mostra o histórico de disponibilização de recursos nas respectivas Leis Orçamentárias Anuais para a implantação das ações de regularização fundiária, nas quatro gestões que englobam o período de 1999 a 2014. Os dados revelam que os referidos recursos foram utilizados de forma integral, por falta de projetos e/ou licenciamentos ambientais.

---

7 Segundo a Constituição Federal de 1988, é papel do Ministério Público a “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis” (Brasil, 1988, n. p.).

Tabela 1 - Histórico dos recursos referentes ao Projeto de Regularização Fundiária no período de 01/01/1999 a 31/12/2014

Gestão	Exercício	Dotação Inicial	Dotação Alteração	Valor Liberado	Valor Empenhado	Valor Liquidado	Pago	Pago na gestão
I	1999	-	3.301.398	461.172	399.227	100.000	-	2.889.699
	2000	871.898	2.489.559	1.828.152	1.657.320	325.291	317.018	
	2001	2.019.000	1.832.920	1.647.634	1.377.836	842.294	785.058	
	2002	2.529.300	2.763.300	1.625.005	1.343.349	2.245.619	1.787.623	
II	2003	2.967.005	3.296.213	1.209.275	1.091.208	805.425	1.270.575	5.275.456
	2004	5.632.542	4.022.179	3.677.104	1.449.481	768.220	425.165	
	2005	4.891.868	7.899.064	4.381.632	723.344	723.344	1.316.231	
	2006	4.352.472	4.384.562	3.555.149	2.342.179	2.342.179	2.263.486	
III	2007	2.831.461	1.646.461	763.557	505.063	505.063	283.764	1.634.177
	2008	721.000	1.220.400	1.035.716	428.813	212.665	505.063	
	2009	2.654.517	719.496	719.496	546.402	277.916	208.934	
	2010	6.166.000	2.101.500	724.750	636.427	636.427	636.416	
IV	2011	3.526.000	3.526.000	2.373.697	41.444	41.444	40.906	1.789.666
	2012	40.265.000	10.251.824	3.927.299	3.778.328	1.350.762	88.937	
	2013	33.088.985	23.078.405	13.459.224	113.870	338.878	1.586.350	
	2014	5.121.275	7.513.494	466.493	428.773	73.473	73.473	
<b>Total</b>		<b>117.638.323</b>	<b>80.046.773</b>	<b>41.855.354</b>	<b>16.863.064</b>	<b>11.588.999</b>	<b>11.588.999</b>	<b>11.588.999</b>

Fonte: Departamento Financeiro da SOP/RS

Há evidências, pois, de interesse estatal em garantir as necessárias condições para a regularização fundiária de interesse social, cenário favorável materializado com a promulgação da Lei nº 11.977/09, objetivando a observância da função social de propriedade e o exercício do direito fundamental à habitação, consagrado como direito pela Constituição da República. “A regularização fundiária está se tornando um instrumento muito eficaz contra a irregularidade urbana, pois mais de 12 milhões de residentes urbanos ocupados por uma população de baixa renda estão em situação irregular” (Amorim Gomes, 2022, p. 10).

Não obstante, ao mesmo tempo em que é possível verificar que foram disponibilizados recursos para o desenvolvimento de ações de regularização fundiária de interesse social, faltaram esforços que possibilitariam atingir o que foi previsto quando das disposições orçamentárias.

Devem ser reconhecidos avanços que advém da Lei nº 11.481/2007 (Brasil, 2007), listados a seguir:

1) autorização da Secretaria do Patrimônio da União a proceder com a regularização fundiária de interesse social;

2) possibilidade de uso de instrumentos de regularização fundados no reconhecimento da posse aplicação da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva (Cuem) e da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) em áreas da União, inclusive em terrenos de marinha e acrescidos;

3) possibilidade de diversas modalidades de doação de imóveis;

4) definição da gratuidade do primeiro registro de direito real e da primeira averbação de construção (até 70m<sup>2</sup>) para regularização fundiária social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar;

5) asseguaração de que os instrumentos que garantem a posse sejam aceitos como garantia de financiamentos. A Concessão de Uso Especial para fins de Moradia Individual e Coletiva (Cuem), a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o direito de superfície passam a ser objeto de garantia real, assegurada a sua aceitação pelos agentes financeiros no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH);

6) possibilidade de alienação fiduciária de direitos reais e domínio útil;

7) instituição do auto de demarcação administrativa com o fim de regularização fundiária de interesse social;

8) definição de novas formas de extinção de títulos existentes e acréscimo do abandono e do interesse público como hipóteses para o cancelamento de aforamento;

9) dispensa de licitação para a alienação de imóveis públicos nos casos de interesse social, regularização e provisão habitacional. Estão incluídos os imóveis comerciais inseridos em programas de regularização fundiária de interesse social;

10) isenção de pagamento das receitas patrimoniais as famílias de baixa renda; vincula os débitos às pessoas e não aos imóveis;

11) possibilidade de reversão, à União, de imóveis entregues a órgãos da administração pública direta;

12) determinação, ao Poder Executivo, da realização de levantamento dos imóveis da União que possam ser destinados a implementar políticas habitacionais no âmbito do SNHIS;

13) definição do mecanismo para a alienação de bens imóveis do Fundo do Regime Geral de Previdência Social (RGPS) desnecessários ou não vinculados às suas atividades operacionais.



A legislação corrobora um marco legislativo no que tange à regularização fundiária de interesse social e os instrumentos que assegurem a posse e permitam o acesso de famílias em situação de baixa renda à terra urbana para fins de moradia.

Vale ressaltar, mais recentemente, a preocupação por parte do poder público com a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), que é reafirmada quando da edição do Programa Casa Verde e Amarela, proposto pela Lei nº 14.118/2021, e do novo Programa Minha Casa, Minha Vida, fruto da Lei nº 14.620/2023, originada da Medida Provisória nº 1.162/2023. Esses programas dispõem, cada um a seu tempo e a seu modo (considerando as agendas próprias de cada governo: o primeiro proposto pelo Governo Bolsonaro; o segundo proposto pelo Governo Lula), do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais, que prevê recursos a serem utilizados na Reurb de núcleos urbanos informais, formados majoritariamente por famílias de baixa renda, e, subsídios para o financiamento de obras de melhorias nestas unidades habitacionais (Brasil, 2021).

Apesar do enfretamento de dificuldades, como os associados às bases do sistema registral brasileiro, como citado por Duarte e Malheiros (2019), a Reurb é um meio eficaz e cada vez mais necessário para a efetividade no que diz respeito à promoção da regularização dos imóveis e proposição das melhorias urbanísticas.

#### **4.1 Direito urbanístico e políticas públicas de regularização fundiária**

O Direito Urbanístico passou a ser adaptado à sociedade contemporânea, marcada por grandes cidades e conflitos sociais. Sumariamente, o Direito Urbanístico tem seu início por volta da década de 1930, com o processo de industrialização e todo processo de êxodo rural, com uma crescente migração de pessoas para o âmbito urbano e tem seu desenvolvimento em 1970, com a explosão demográfica e a busca, por parte de trabalhadores rurais, de empregos nos grandes centros urbanos. O século XX foi um momento de desenvolvimento da indústria e da urbanização, e da consequente busca pela regulamentação da propriedade e do território urbano, com intuito do embelezamento, marcado pela construção de grandes monumentos e controle social do uso desses espaços.

Com isso, há duas acepções sobre o conceito de Direito Urbanístico. A primeira delas é objetiva, e o caracteriza como um conjunto de normas que tem por objeto regular a atividade urbanística e disciplinar a ordenação dos territórios. A segunda o entende como ciência, pois é o conhecimento sistematizado das normas urbanísticas, além disso, tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística (Silva, 2010).

Num apanhado histórico, o direito à propriedade tem seu primeiro aparato legal na Carta de 1824 (Brasil, 1824), tendo sido remetido a uma visão clássica de propriedade, com a ideia de um direito abstrato e de caráter perpétuo, que não se perdia pelo seu não uso, segundo dispunha o artigo 179, inciso XXII.

Com a falta de ordenamento jurídico na Constituição de 1988, a Lei nº 6.766/1979 foi precursora de novos passos do reconhecimento do direito à regularização fundiária dos loteamentos populares no contexto das periferias urbanas em construção.

As regras do Direito Urbanístico atual começam ter sua vigência especialmente com o Estatuto da Cidade, que traz as regras gerais do Direito Urbanístico fundamentando a aplicação de seus instrumentos; mais especificamente a partir de 2004.

Na visão de Bachi (2019), é na década de 1990 que a produção das normativas internacionais, que trazem em seu texto a garantia do direito à moradia, ganha mais força. É a partir desse período que os fundamentos legais internacionais passam a ser incorporados ao ordenamento nacional. Frente a isso, Castro e Fonseca (2019) explicam que, apesar de o Brasil só vir a dispor sobre o direito à moradia em sua Constituição na década de 1990, tal direito já estava previsto em instrumentos internacionais dos quais o Brasil é signatário.

O marco legal do Direito Urbanístico no Brasil, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), corrobora para o fomento a políticas públicas de promoção de justiça social em todo o território urbano, dando espaço para instrumentos jurídicos e políticas em prol da recuperação de espaços urbanos e redistribuição desses recursos a favor de toda a sociedade, uma vez que a moradia é uma questão social.

No viés do Direito Urbanístico, o Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257/2001, é o diploma legal que positiva a possibilidade da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), conforme seu artigo 4º, inciso IV, alínea “n”. Segundo Lira (1997), a OODC é representada por todo aproveitamento do terreno, no subsolo ou no espaço aéreo,

envolvendo a criação de solo, desde que consentido, implicando uma obrigação por parte do beneficiário de dar à comunidade uma contraprestação por esse excesso de utilização, geralmente acompanhado de sobrecargas incidentes sobre a infraestrutura urbana.

“O direito urbanístico é um reflexo das relações sociais de moradia urbana no mundo jurídico e está diretamente interligado às necessidades do estabelecimento humano na cidade” (Sales; Hülse 2022, p. 78). O Direito Urbanístico surge em resposta ao processo de intensa urbanização que ocorre no mundo e no Brasil (UNFPA, 2008). Trata-se de organizar o solo urbano e aquele dito como urbanizável, ou seja, tanto ordenar as cidades como também ordenar as áreas rurais, pois ele abrange os espaços de habitação, trabalho, circulação e recreação, excluindo apenas as áreas de exploração agrícola, pecuária e extrativista (Meirelles, 2014, p. 536-537).

Nesse sentido, a própria Constituição de 1988 tem um capítulo destinado à política urbana, que determina competências aos entes federativos. Para Corralo (2011, p. 245) “os municípios têm a competência de dar concretude às diretrizes gerais e regionais definidas pela União e pelos Estados, observando-se o insofismável interesse local”.

A grande migração das populações rurais para o meio urbano gerou um crescimento urbano desordenado, levando as pessoas mais pobres para moradias em localizações impróprias, que hoje são reflexos das chamadas habitações irregulares – favelas, cortiços, invasões de áreas de preservação, áreas particulares e áreas públicas.

Para resolução ou mitigação de tais problemas, é necessário uma série de estudos interdisciplinares do espaço urbano, considerando as normas urbanísticas. Segundo Meirelles (2014), o urbanismo consiste em “um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade” (p. 533).

A evidenciação do Direito Urbanístico é refletida na Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, a qual regulamenta a política urbana tratada na Constituição Brasileira.

Celso Antonio Pacheco Fiorillo defende a aplicação do Estatuto da Cidade em face de territórios que não cumprem sua função social, lugares em que não há o adequado aproveitamento do solo urbano. Isso se dá a fim de que todos tenham acesso à cidade e aos recursos urbanísticos por ela oferecidos (Fiorillo, 2008, *apud* Santin; Marangon, 2008).

Para Corralo (2011), o Estatuto da Cidade

[...] significou a concretude da importante principiologia constitucional e das disposições do capítulo da política urbana na Constituição Federal, possibilitando aos entes locais a instituição de vários institutos de indução do desenvolvimento urbano, de financiamento da política urbana, da regularização fundiária e de democratização da gestão (p. 246).

Percebe-se que o Estatuto da Cidade é um dos meios que contribuem para a organização do território urbano e para que as cidades prezem pelo bem-estar da sociedade, no qual incluem, além da moradia, aspectos como saúde, segurança e equilíbrio ambiental.

Para Fontes, Santoro e Cymbalista (2007), a OODC pode ser um instrumento de recuperação social da valorização fundiária, uma vez que permite ao poder público uma recuperação parcial dos investimentos feitos em infraestrutura urbana. Essa torna-se um instrumento de difusão de políticas urbanas, desenvolvendo as cidades de maneira planejada e sustentável. Vale ressaltar que essa construção deve contemplar aspectos sociais, econômicos e ambientais.

O pioneiro do Direito Urbanístico no Brasil, José Afonso da Silva (1995), debruça-se acerca da evolução das normas jurídicas no que diz respeito ao ordenamento das cidades no Brasil. Segundo ele, podem ser encontradas regras para a organização do espaço nas povoações que então se formavam na colônia até as ordenações do reino, diplomas legais que eram emitidos por Portugal quando este ainda exercia o jugo de império sobre as terras brasileiras. Algumas das primeiras regras nesse sentido diziam respeito à estética das cidades, às relações de vizinhança e ao direito de construir, sendo estabelecidas pelas Ordenações Filipinas (século XVII). Já no século XVIII, as Câmaras Municipais, órgãos que no período imperial brasileiro tinham especial poder de determinação outorgado pelas ordenações do reino, estabeleciam regras de ordenamento urbanístico, que eram caracterizadas principalmente pelo tratamento dado ao arruamento e à beleza da cidade.

Na construção do Direito Urbanístico no Brasil, o Movimento Nacional de Reforma Urbana contribuiu significativamente para a formatação de uma nova matriz constitucional, consolidando e ampliando o campo de atuação do até então recém-nascido Direito Urbanístico:

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, que admitiu regimentalmente a apresentação de propostas de iniciativa popular, entidades sociais e profissionais, integradas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana, foi levada, ao Congresso Nacional, uma emenda popular que conseguiu angariar 160 mil assinaturas. Segundo o Jornal da Constituinte, foi apresentada emenda popular sobre a reforma urbana, com 131 mil assinaturas, patrocinada pelas Federações Nacional dos Engenheiros e Nacional dos Arquitetos e pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (Bassul, 2002, p. 2).

Mostrando que o fomento ao Direito Urbanístico era uma necessidade vigente da sociedade naquele momento, nas palavras de Grazia (2002), buscava-se três princípios básicos:

- Direito à Cidade e à Cidadania, entendido como uma nova lógica que universalize o acesso aos equipamentos e serviços urbanos, a condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado e, sobretudo, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.
- Gestão Democrática da Cidade, entendida como forma de planejar, produzir, operar, e governar as cidades submetidas ao controle e participação social, destacando-se como prioritária a participação popular.
- Função Social da Cidade e da Propriedade, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, o que implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano (p. 16).

Alguns desses princípios passaram a integrar, posteriormente, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), o que demonstra a efetividade das lutas dos movimentos em prol da reforma fundiária urbana.

Frente a isso, José dos Santos Carvalho Filho (2006) coloca, como definição para política urbana: “o conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades” (p. 12).

É o meio que proporciona a todos os cidadãos o direito à moradia, de forma digna, segura e acompanhado de outros serviços públicos, como saúde, educação e segurança, o que resume os 18 incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

[g]arantir o direito às cidades sustentáveis para a população; gestão democrática com a participação da população; cooperação entre poderes, a iniciativa privada e os outros setores das cidades; oferta dos equipamentos urbanos, comunitários, de transporte e de serviços públicos que se adequem às exigências da população; controlar a ordenação e o uso dos solos; promover a integração das atividades urbanas e rurais; produção e consumo dos bens e serviços que não ultrapassem os limites da sustentabilidade ambiental; distribuição apropriada dos benefícios e ônus da urbanização; proteger tanto o meio ambiente natural como também o cultural; privilegiar investimentos que visem a gerar o bem-estar geral, bem como estimular a utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais; dar tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento; recuperar os investimentos que tenham resultado na valorização de imóveis urbanos; promover audiências para promover empreendimento impactantes; regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa renda e garantir a isonomia entre os agentes públicos e privados (Santin, 2018, p. 1601).

Ligeiramente, percebe-se que o Direito Urbanístico e o Estatuto da Cidade são meios que reforçam a função social do direito à propriedade e direcionam para um novo conceito no ordenamento brasileiro: a função social da cidade, que vai além do direito à moradia, e prevê melhores condições para o desenvolvimento humano como um todo.

#### **4.2 A trajetória da política urbana e alguns de seus instrumentos: situando a legislação de regularização fundiária de interesse social**

A partir da abertura política, que sucede o regime autoritário que perdurou no País por mais de duas décadas (1964-1985), observa-se uma participação política crescente no Brasil, sobretudo no que se refere a políticas públicas – sejam as políticas públicas não institucionalizadas, as políticas que acontecem com o intermédio de instituições participativas criadas no contexto posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

Importante frisar a institucionalização da participação popular na agenda governamental do Brasil, o que se deu com maior intensidade com a eleição de Lula em 2022, o que chamamos de *accountability societal*.

Dessa forma, ao recorrer aos conceitos de baixa e alta intensidade na participação democrática de Avritzer (2008), alimentados pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, onde foram formulados outros muitos conceitos a partir das experiências da sociedade civil brasileira, nos é permitido entrar na dimensão da problemática urbana brasileira. Nesse ambiente, foram considerados diferentes níveis de formulação desses espaços e mecanismos de decisão, como é o caso do Conselho Nacional das Cidades, das câmaras técnicas e grupos de trabalho e das Conferências Nacionais, que promoveram nos contextos de democracia participativa, em contraste com o sistema político no Brasil, uma democracia calcada na representatividade de seus eleitos.

A problemática da moradia é antiga, como defende Engels (2008): é preciso renda monetária para possibilitar a ocupação do solo e nem todos têm acesso a essa renda em uma sociedade de classes, de modo que “o problema fundiário está ligado à apropriação monopolizada de poucos (os capitalistas) sobre a terra, ao mesmo tempo em que uma maioria (a classe trabalhadora) tem necessidade dela para construção de moradias” (Cavalcante, 2016, p.15).

As políticas urbanas no Brasil contemporâneo foram, em larga medida, afetadas pela participação não institucionalizada e institucionalizada, como indicam diversos autores, como Maricato e Santos Junior (2007), Avritzer (2008), Ferreira (2012), Carvalho (2011) e Brasil (2010) e a Constituição Federal de 1988, em seu capítulo sobre política urbana, resultado da Emenda Popular do Movimento Nacional de Reforma Urbana.

O Movimento Nacional de Reforma Urbana, reorganizado como Fórum Nacional de Reforma Urbana, que articulou movimentos de moradia e outros atores organizados no campo de reforma urbana, mobilizou-se nos anos de 1990 para a aprovação do Estatuto da Cidade, que só ocorreu em 2001, e da legislação referente ao Fundo Nacional de Moradia, que foi objeto de emenda popular apresentada pela União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

Desse modo, com o lançamento da coleta de assinaturas nos anos de 1991 e 1992, os movimentos pela reforma urbana brasileira colheram mais de 1,4 milhões de assinaturas para a criação do Sistema Nacional de Habitação, com conteúdo que versava sobre a criação do Conselho Nacional e do Fundo de Habitação, com previsão de recursos para a assistência técnica e para o desenvolvimento institucional da política nacional de habitação, entregue à Presidência da Casa Legislativa em 2003,

quando a caravana da Reforma Urbana "subiu a rampa" do Congresso Federal, com o apoio do então Deputado Federal pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Nilmário Miranda, de Minas Gerais, ex-Ministro de Direitos Humanos do Governo Lula (2003-2008).

Muitos avanços ocorreram por meio de mobilizações pelos movimentos de moradias e suas articulações, como o FNRU. Outros, como a legislação posterior a 2003, ocorrem também a partir das instituições participativas, segundo Avritzer (2008), como a 1ª Conferência Nacional das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades (Concidades), criados em 2003 e 2004, também durante o Governo Lula. É nesse contexto que são formuladas as políticas de desenvolvimento urbano, a política e o Plano de Habitação de Interesse Social (2007 e 2008) e de regularização fundiária, mobilidade urbana e acessibilidade, além do PAC e do Programa Minha Casa, Minha Vida.

A aprovação e promulgação da Lei do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) só foram possíveis com a eleição do Presidente Lula, em 2002, que não só a promulgou como também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, com um conselho próprio, e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. A criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social ocorre por meio da aprovação da Lei Federal nº 11.124/ 2005.

Um dos grandes atores da sociedade civil organizada e participe desse processo foi a União Nacional por Moradia Popular, entidade componente do Concidades e que foi uma das principais responsáveis pela coordenação da campanha nacional "Moradia Digna, já!" e da Campanha da Fraternidade da Conferência Nacional dos bispos do Brasil (CNBB) em 1993, com o tema: "Onde Moras?", que resultou na coleta de assinaturas de mais de 1 milhão de cidadãos e evidenciou o tema da autogestão e da produção social da moradia como políticas de Estado, aliadas ao modelo de mutirão como uma proposta que visa manter os empreendimentos organizados juridicamente como propriedade coletiva e como ferramenta de enfrentamento ao individualismo e ao sistema capitalista concentrador de poder e riqueza, altamente excludente e injusto do ponto de vista econômico e social.



Avritzer (2008) analisa a participação popular institucionalizada como sendo de alta intensidade sob a ótica do aumento da participação, exemplificando que no Brasil há mais conselheiros que vereadores – o que, no caso dos orçamentos participativos, é uma extraordinária marca –. Há também, no caso da autogestão para a provisão habitacional no âmbito dos programas federais, uma marca de mais de 40.000 unidades habitacionais de interesse social produzidas por autogestão, tendo atingido marcas de participação efetiva de mais de 200.000 pessoas envolvidas nesse processo desde a criação do Programa Habitacional Crédito Solidário, hoje intitulado Programa Minha Casa, Minha Vida Entidades.

Assim, para além da criação do Ministério das Cidades, do Concidades e das Conferências das Cidades, da estruturação das políticas de desenvolvimento urbano e da aprovação de seus instrumentos, como abordam Maricato e Santos Junior (2007), Ferreira (2012) também acompanha a criação dos programas posteriores a 2003 (Minha Casa Minha Vida, PAC, Crédito Solidário) indicando a participação dos movimentos e atores organizados pela reforma urbana.

#### **4.3 Diretrizes da regularização fundiária e o enquadramento na legislação atual**

Como exposto, a organização e mobilização societária promovida pelos movimentos de moradia e suas articulações e pelo FNRU, resultou num amplo processo de criação de ferramentas, dentre as quais dispositivos legais, como pode ser verificado na cronologia de conquistas, exposta no Quadro 1.

O Quadro 1, apresentado a seguir, busca sistematizar a legislação mais geral que enquadra e disciplina a regularização fundiária, indicando pontos-chave em seu conteúdo.

Quadro 1 - Legislação pós 1988 das políticas urbanas e de Habitação de Interesse Social (HIS): referências para a regularização fundiária

(Continua)

REFERÊNCIA LEGAL	INDICAÇÕES DE CONTEÚDO	OBSERVAÇÕES
Constituição Federal de 1988 Capítulo de Política Urbana	Art. 182 - Disposições relativas à função social da cidade e da propriedade. Art. 183 - Usucapião urbano.	Usucapião urbano em áreas até 250 metros quadrados. Concessão tanto ao homem quanto à mulher, desde que não possuam outro imóvel.
Emenda Constitucional nº 26/2000	Inclui o direito à moradia no rol dos direitos sociais.	
Estatuto da Cidade (Lei nº 10257/2001)	Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana; elenca e/ou cria e recomenda diversos dispositivos e instrumentos; referências para a regulação do uso do solo e regularização. Requer o planejamento e gestão democráticos da cidade, nas diretrizes e outros dispositivos.	Diretriz de “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos”. Diretriz de regularização fundiária – “urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Elencam instrumentos / institutos jurídico-políticos pertinentes à regularização, dentre os quais consta a própria regularização fundiária; a instituição de zonas especiais de interesse social; a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para fins de moradia; usucapião especial de imóvel urbano; o direito de superfície que pode ser empregado para tal finalidade. A demarcação urbanística para fins de regularização e a legitimação de posse foram incluídas pela lei. Diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.
Medida Provisória nº 2220/2001	Concessão de uso especial para fins de moradia aplicável no caso de ocupações em áreas públicas.	Requisitos similares à usucapião especial urbana.

Quadro 1 - Legislação pós 1988 das políticas urbanas e de Habitação de Interesse Social (HIS): referências para a regularização fundiária

(Conclusão)

REFERÊNCIA LEGAL	INDICAÇÕES DE CONTEÚDO	OBSERVAÇÕES
Lei nº 11124/2005	Cria o Sistema e Fundo de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS).	Princípios: moradia digna como direito e vetor de inclusão social; democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios; função social da propriedade urbana visando garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) pode ser empregado para urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas como de interesse social.
Lei nº 11481/07	Altera Código Civil e outras Leis e Decretos; prevê medidas para regularização de imóveis da União.	Define regularização fundiária de interesse social como “aquela destinada a atender a famílias com renda familiar mensal não superior a 5 (cinco) salários-mínimos”. Dispositivos sobre a demarcação de terrenos para Regularização Fundiária de Interesse Social.
Lei nº 11.578/2007	Disciplina a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução, por Estados, Distrito Federal e Municípios, de ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	Dispõe sobre a operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social. Prevê o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações auto gestonárias) aos recursos do FNHIS.
Lei nº 11.977/2009	Cria o Programa Minha Casa, Minha Vida e dispõe sobre a regularização fundiária.	Define regularização fundiária e regularização fundiária de interesse social, dentre outras definições; estabelece princípios para a regulamentação; regulamenta e simplifica o processo de regularização; dispõe sobre o registro.
Lei nº 11888/2008	Assistência técnica gratuita para baixa renda.	Aplicável ao projeto e a construção de habitação de interesse social.
Lei nº 12.424/2011	Altera a Lei n 11.977/09	Cria o Minha Casa Minha Vida Entidades 2 e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no site da Presidência da República/Casa Civil<sup>8</sup>

8 <http://www.planalto.gov.br/ccivil>

Como se pode observar, embora seja recente o arcabouço legislativo, a sucessão de elaboração e edição de uma legislação, a partir de 1988, foi mais detalhada com a promulgação do Estatuto das Cidades (2001) e, ainda assim, carece de uma proposição mais efetiva e que tenha capacidade de autoaplicabilidade, tendo em vista a dificuldade da baixa capacidade institucional nos municípios brasileiros.

A Constituição Federal de 1988, sem dúvidas, foi o marco legal que reconheceu diversas lutas empreendidas por movimentos sociais, que tiveram maior amplitude a partir dos governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), com a criação do Ministério das Cidades e a realização das conferências nacionais. O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) regulamenta a política urbana da Constituição, definindo as diretrizes e os instrumentos que podem ser utilizados pelas prefeituras para a organização das cidades. Definidos no Estatuto das Cidades (2001), os instrumentos da regularização fundiária, bem como a concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de direito real de uso são instrumentos reafirmados na Reurb (Lei Federal nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos). O capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. Além de conceituar, a lei cria instrumentos e procedimentos e define competências e responsabilidades, com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social.

A Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que alterou a Constituição Federal de 1988, trouxe a moradia à categoria de direitos sociais, junto com a educação, a saúde, o trabalho, lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência aos desamparados. Ou seja, após 12 anos de sua edição original, a Constituição finalmente consagra o direito à moradia como um entre aqueles que conferem dignidade aos cidadãos. A moradia no Brasil nunca foi percebida como um direito humano, mas como um problema social que deveria ser solucionado através de instituições e programas estatais de financiamento e construção. O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de Direitos Humanos dos quais o Estado brasileiro é signatário, em especial na Declaração Universal de Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV), no Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 (artigo 11), na Convenção Sobre os Direitos da Criança de 1989 (artigo 21),

na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver, de 1976 e na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 (Capítulo 7).

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) prevê diretrizes e instrumentos para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, apresentando as diretrizes indicadas para regularização, ao lado de instrumentos indicados no Quadro 1.

A Medida Provisória nº 2220/01 define os critérios que os moradores de áreas públicas devem atender para obter a concessão de uso especial para fins de moradia. Amparada nesse princípio, a regularização fundiária é um dos grandes facilitadores das questões habitacionais dos municípios. O processo começa pela organização da comunidade, que pode fazer um abaixo-assinado e encaminhar o pedido à prefeitura ou à procuradoria, além de outras iniciativas, o que promove a participação, que pode ser efetiva ou não, devido às intervenções dos promotores dos programas. Para prosseguir com a regularização, a prefeitura deve realizar o cadastramento das famílias e o levantamento fundiário. Todos ganham com a prática: o governo, que passa a recolher impostos, e o morador, que valoriza o próprio imóvel, podendo financiar melhorias através da escritura.

Conforme o artigo 2º, inciso III, da Lei nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, mediante a cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, os planos setoriais e complementares, a efeito do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), além da demarcação de áreas vocacionadas para a moradia ou propícias à urbanização, fortalecem as ações previstas no Plano Diretor e estabelecidas na Lei de Zoneamento. Chama a atenção o tema dos assentamentos precários, sendo importante distinguir áreas impróprias à ocupação por moradia de áreas não urbanizadas, ou seja, a legislação urbanística deve prever um diagnóstico preciso para não incorrer em ações e investimentos em áreas não adequadas.

Assim como indicado anteriormente, a Lei Federal nº 11.977/2009, a lei que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, definiu dois tipos básicos de regularização fundiária para dar conta dessas situações. A primeira é a regularização fundiária de interesse social, aplicável a assentamentos irregulares ocupados por

população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais. A segunda é a regularização fundiária de interesse específico, aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos, não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social.

As ZEIS são áreas demarcadas, no território de uma cidade, para assentamentos habitacionais de população de baixa renda; elas devem estar previstas no Plano Diretor e demarcadas na Lei de Zoneamento. Podem ser áreas já ocupadas por assentamentos precários ou podem ser demarcadas sobre terrenos vazios. No primeiro caso, visam flexibilizar normas e padrões urbanísticos para, através de um plano específico de urbanização, regularizar o assentamento. Daí a importância do planejamento territorial e da participação dos atores sociais na elaboração e revisão dos planos diretores.

#### 4.3.1 A aplicação da legislação na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento: estudo de caso de Ponte Nova/MG

Graças aos dispositivos normativos consolidados a partir do Governo Lula (a partir de 2003), foram possibilitadas conquistas em favor de uma agenda nacional para a regularização fundiária plena dos assentamentos informais, que fazem parte da realidade da maioria das cidades brasileiras. Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada com a regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental.

Como exemplo das conquistas possibilitadas está o caso de Ponte Nova, Zona da Mata mineira, onde foram atendidas cerca de 1000 famílias, em um contexto de 57.361 habitantes (IBGE, 2010), por vias de recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC I/ 2007) para obras de urbanização, regularização e integração dos assentamentos precários.

As obras e a regularização fundiária de interesse social, com vistas a afastar a insegurança permanente sofrida por comunidades inteiras do município caracterizadas pelo assentamento irregular das áreas ocupadas para fins de moradia, atenderam bairros que, além de terem caráter irregular quanto às ocupações, são historicamente marcados por um agravante: a demanda pela recuperação de encostas e pelo desassoreamento de rios, considerando-se as constantes enchentes do Rio Piranga (Rio Doce), bacia que sofreu, em novembro de 2015, com o desastre-crime do caso Samarco (2015), quando do rompimento da barragem da mina Córrego do Feijão, da mineradora Samarco, em Mariana/MG.

São seis os bairros, assim caracterizados (Freitas, 2014) como fruto de Pós-Graduação em “Democracia, República e Movimentos Sociais” pelo Prodep, formação de Conselheiros Nacionais - UFMG e Secretaria Geral da Presidência da República, quais sejam:

1º) Ana Florência: bairro situado em uma área da monocultura de cana de açúcar. O bairro é oriundo de um loteamento efetivado pela companhia Somarth, para abrigar seus funcionários; os imóveis foram disponibilizados e os funcionários assumiram (e em alguns casos ainda assumem) compromisso de pagamento por eles através de boletos pagos à própria empresa. Assim que os débitos são quitados, a empresa entrega ao morador um comprovante de quitação e o libera para poder fazer a escrituração, sendo que o morador é quem arca com todos os custos oriundos desse processo. A área é de particular e o loteamento possui matrícula no cartório de registro de imóveis da cidade e alguns moradores já possuem escritura do seu imóvel. Sugere-se um arranjo entre a Prefeitura Municipal de Ponte Nova e a Somarth para que, uma vez incluídos no programa de regularização fundiária, os beneficiários tenham garantia da gratuidade dos registros. Esse caso foi avaliado coletivamente como uma ação de segurança da posse com fortes traços de melhoria da economia nas unidades familiares, além de aumentar a sensação de segurança jurídica dos moradores.

2º) Bairros Antônio Girundi, Cidade Nova e Vila Oliveira: bairros situados na periferia do município e são oriundos de loteamentos efetivados pela Prefeitura de Ponte Nova por meio de programas habitacionais. Os imóveis foram disponibilizados e os beneficiários assumiram compromisso de pagamento por eles por meio de boletos pagos à própria Prefeitura; porém, como não havia um controle efetivo das cobranças e fiscalização nas áreas dos loteamentos, principalmente nos casos dos bairros Antônio Girundi e Cidade Nova, esses bairros cresceram de forma

desordenada. As áreas são de propriedade da PMPN, os loteamentos originais não condiziam com a realidade apresentada (áreas demarcadas como verde foram ocupadas, etc.) sendo necessária a aprovação e o registro dos novos parcelamentos. Foram sugeridas a extinção das cobranças, o registro dos parcelamentos atuais e a doação dos imóveis. Aqui, observou-se um novo desenho urbano que foi adequado nos projetos urbanísticos e consolidado na regularização fundiária de interesse social.

3°) Bairro Primeiro de Maio: bairro situado na área central do município e oriundo de uma ocupação em área pertencente à Igreja católica (Cúria Metropolitana da Arquidiocese de Mariana), que emitia comprovantes de pagamento aos ocupantes dos imóveis assim que eles quitassem valores dispostos pela Igreja e pagos à Cúria. A área era propriedade particular da Arquidiocese de Mariana (Mitra Arquidiocesana Católica), não existindo um loteamento formal registrado no órgão municipal e, portanto, no cartório de registro de imóveis. Foram sugeridas, por vias de ações do PAC I do Governo Federal, a elaboração do instrumento do auto de demarcação urbanística e entrega de títulos de legitimação de posse aos moradores. Destaca-se nesse caso o interesse comum dos moradores e da Igreja particular de Mariana em resolver este conflito que se arrastava por décadas e trouxe a sensação de justiça territorial.

4°) Santo Antônio: assentamento situado na periferia do município e oriundo de uma desapropriação de 6 famílias de área de risco. As famílias foram indenizadas e transferidas para uma área de particular, por meio de convênio firmado entre as possessões e a Prefeitura Municipal de Ponte Nova. A área é de propriedade de particular, não existindo um loteamento formal. Foi sugerida a elaboração de auto de demarcação urbanística e entrega de títulos de legitimação de posse às possessões. Além de prover recursos para as novas moradias, possibilitou o arranjo aos moradores que permaneceram no território.

5°) Bairro Vila Lana: situado na periferia do município (às margens da rodovia de acesso Ponte Nova/Rio Casca). Os imóveis eram oriundos de ocupação de áreas pertencentes ao Departamento de Estradas de Rodagem (DER) e ao particular Sr. Milton Musqueira. A ocupação da área do DER foi originada da sua cessão por um diretor local por volta da década de 1960, então os ocupantes alteraram os limites de seus lotes passando a incidir em áreas de terceiros (fora da margem de domínio do DER). Foi elaborado e aprova projeto de lei para doação da área do DER ao município, e a doação foi efetivada; a área é de propriedade mista (particular e pública), não



existindo um loteamento formal. Sugeriu-se o recebimento da área particular em doação, a efetivação de retificação da área, sendo a Prefeitura Municipal de Ponte Nova a única proprietária, registro do parcelamento atual e doação dos imóveis aos moradores.

Todos os casos promoveram reordenamento territorial e segurança da posse, indo a fundo nas diretrizes e conjuntos de ações promovidos pelos recursos do PAC 1 destinados pelo Governo Federal ao município de Ponte Nova/MG. Foram construídas mais de 300 novas moradias nos bairros Dalvo de Oliveira Benfeito e Novo Cruzeiro, o que diminuiu significativamente o déficit habitacional do município, além de requalificar as estruturas viárias e a construção de equipamentos públicos. A urbanização, a regularização e a integração de assentamentos precários redesenharam a malha urbana e promoveram maior sensação de segurança da posse e melhoria das condições de habitabilidade da população.

## 5 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL E A LEI 11977/2009 E SEU USO GERAL NO BRASIL

A Lei nº 11.977 institui, além da regularização fundiária de assentamentos de áreas urbanas, entre outros, o Programa Minha Casa Minha Vida, que visa incentivar a produção e a aquisição de unidades habitacionais, a requalificação de imóveis urbanos e a produção ou reforma de habitações rurais, para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00. Assim, a regularização fundiária está ligada a esse programa porque viabiliza a titulação da propriedade imobiliária à população pobre do País, o que possibilitara recursos financeiros à construção de moradias nos terrenos regularizados, pois o alto custo da terra urbana foi e é um dos grandes limitadores das ações do PMCMV.

O Quadro 2 indica pontos-chave do conteúdo da referida legislação, que serão analisados em seguida.

Quadro 2 - Principais definições relativas à regularização fundiária na Lei 11.977/2009 (Brasil, 2009)  
(Continua)

CONCEITO	DEFINIÇÃO
Art. 46. Regularização fundiária	“A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”
I - Área urbana	I –: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;
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) equipamentos de infraestrutura urbana implantados.
III – Demarcação urbanística	Procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses.
IV – Legitimação de posse	Ato do poder público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.
V – Zona Especial de Interesse Social – ZEIS	Parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas.
VI – Assentamentos irregulares	Ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia.

Quadro 2 - Principais definições relativas à regularização fundiária na Lei 11.977/2009 (Brasil, 2009)  
(Conclusão)

CONCEITO	DEFINIÇÃO
VII – Regularização fundiária de interesse social	Regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: de imóveis situados em ZEIS; ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;
VIII – Regularização fundiária de interesse específico	Regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII
IX- Etapas da regularização	Medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais mencionadas no artigo 46 desta Lei, que envolvam a integralidade ou trechos do assentamento irregular objeto de regularização.
Art. 48 – Princípios da regularização (observadas as diretrizes do Estatuto da Cidade)	I – Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II – Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III – participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV – Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e, V – Concessão do título preferencialmente para a mulher.
Art. 49. - Município e regularização.	Observado o disposto nesta Lei e no Estatuto da Cidade, o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território. A ausência da regulamentação prevista no caput não obsta a implementação da regularização fundiária.
Art. 50- Agentes promotores	A regularização fundiária poderá ser promovida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios e por: I – seus beneficiários, individual ou coletivamente; e II – cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária.
Art. 53 – 54	Regularização de interesse social -Aprovação e licenciamento pelo município
Art. 55-63	Regularização fundiária de interesse específico
Art. 64-65	Dispõe sobre o registro
VIII – Regularização fundiária de interesse específico	Regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2009)

A regularização fundiária de interesse social, prevista em Brasil (2009), aplica-se a assentamentos irregulares, como ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, predominantemente utilizadas para fins de moradia. A Lei nº 11.977 prevê Regularização Fundiária de duas espécies:

1ª - De interesse social: regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos (Brasil, 2011), de imóveis situados em ZEIS, ou de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

2ª - De interesse específico: regularização fundiária que não se caracteriza pelo interesse social.

Para que seja possível a regularização fundiária de interesse social, na área a regularizar devem predominar ocupações pertencentes a pessoas de baixa renda, podendo, inclusive, serem regularizados lotes de extensão superior a 250m<sup>2</sup>, conforme autorizou Brasil (2011). Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao poder público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infraestrutura básica, previstos no parágrafo 6º do artigo 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos próprios beneficiários, cooperativas habitacionais, fundações e outras organizações legitimadas.

Ao registro imobiliário, nos processos de regularização fundiária de qualquer espécie, cabe, fundamentalmente, a regularização jurídica da propriedade imobiliária. Essa regularização jurídica se faz sem a necessidade de intervenção do aparelho jurisdicional do Estado, já que essa regularização privilegia as soluções que não impliquem o litígio judicial. De acordo com as disposições do inciso IV do artigo 48 da Lei nº 11.977/2009, deve-se observar o “estímulo à resolução extrajudicial de conflitos” (Brasil, 2009, n. p.). Portanto, para que se dê início a um processo de regularização fundiária de interesse social, devem estar presentes três pressupostos mínimos. A existência de assentamentos irregulares (não integrados à cidade, cujos ocupantes não possuam titulação da propriedade); que essa ocupação seja feita por população de baixa renda e que o poder Público tenha interesse em regularizar o assentamento irregular (tanto por iniciativa sua, quanto mediante provocação de outro legitimado) (Paiva, 2010, p. 293).

O termo “interesse social” é utilizado para caracterizar assentamentos onde as pessoas que ali habitam são pessoas com condições socioeconômicas e culturais que exigem atenção de políticas públicas para ter acesso a direitos humanos básicos, como serviços ofertados pelo Estado. Com isso, essas moradias irregulares em

assentamentos impactam na vida dos próprios moradores e toda a sociedade que reside em área urbana, para Rolnik *et al.* (2006) essa realidade reflete nos seguintes problemas:

I - Os moradores dessas áreas ficam expostos ao contato direto com esgotos e outros vetores de doenças.

II - Há maior ocorrência de inundações, colocando a população do entorno em contato com água contaminada.

III - Há lançamento de esgotos na rede de drenagem.

IV - Há disposição de lixo das encostas e córregos, inclusive com contaminantes químicos de produtos como pilhas, restos de produtos de limpeza e higiene.

V - Em muitos casos, a disposição do lixo criou áreas de risco por deslizamento, além de contaminação.

VI - Há dificuldades e mesmo impossibilidade de limpeza e manutenção periódica dos logradouros, dos córregos e de outros dispositivos de infraestrutura urbana, como bocas de lobo, tubulações de drenagem etc.

VII - Há dificuldade de instalação de coletores e coletores-tronco de esgotos para complementar o sistema e conduzir os esgotos urbanos até as Estações de Tratamento de Esgoto.

Verifica-se, dessa forma, que a regularização fundiária prevista em Brasil (2009) constitui uma profunda mudança política no modo tradicional de administração urbanística das cidades brasileiras que, num passado recente, consistia na remoção (ou expulsão) dessas populações para a periferia das grandes cidades, passando a adotar um modelo que busca fixar essas populações no local em que se deu a ocupação.

Caberá a manifestação de anuência pelos entes públicos no sentido de que concordam com que os imóveis sejam abrangidos pela demarcação realizada porque a regularização, afinal, destina-se a reordenar essas situações de fato e a compatibilizá-las com a estrutura da cidade. Dessa forma, se os imóveis públicos se destinarem a servir como bens de uso comum do povo (ruas, praças, largos, etc.), a áreas institucionais ou de equipamentos urbanos (postos de saúde, servidões administrativas, etc.) haverá uma plena possibilidade de realocação dos espaços públicos a eles destinados. Esses imóveis “públicos” referidos no inciso III do mencionado § 6º, passíveis de abrangência pelo auto de demarcação, podem não

constituir glebas de terras públicas urbanas, mas bens tais como vias públicas, áreas verdes, áreas institucionais etc. previstas em projetos anteriores de parcelamento mal executados ou que, apesar de registrados, não tenham chegado a ser implantados, ou, ainda, tendo sido implantados, vieram a ser posteriormente ocupados de maneira irregular.

De qualquer forma, a disciplina da regularização fundiária de interesse social, nos termos da Lei nº 11.977/2009, não deixou de ter sido politicamente ousada, no momento em que autorizou regras flexíveis para: dimensionamento de áreas institucionais, de vias públicas e da área mínima dos lotes a parcelar (artigo 54 combinado com o artigo 52 da Lei nº 11.977/2009); uso de áreas de preservação permanente (parágrafo 1º do artigo 54); e realização das compensações urbanísticas e ambientais (inciso III do artigo 51) necessárias ao desenvolvimento dos projetos, viabilizando uma reorganização urbana.

Depois de realizado o registro de parcelamento, o parágrafo 1º do artigo 58 da Lei nº 11.977/2009 prevê que o Poder Público promovente da regularização conceda, aos ocupantes cadastrados, o competente título de legitimação de posse que, depois de registrado, confere, em favor do detentor da posse direta sobre o imóvel parcelado, o direito de moradia. Esse direito de moradia conferido pelo título de legitimação de posse, entretanto, não tem natureza de direito real, diferentemente do que ocorre com o instituto da concessão de uso especial para fins de moradia, decorrente de regularização fundiária de interesse social em imóveis da União ou de outros entes federados, segundo o artigo 22-A da Lei nº 9.636/1998.

Relativamente ao que estabeleceu a Lei nº 11.977/2009, nas disposições do parágrafo 2º do artigo 58, no sentido de que o título de legitimação de posse será concedido preferencialmente em nome da mulher e registrado na matrícula do imóvel, é possível vislumbrar aspectos de inconstitucionalidade desse dispositivo, se cotejado com o que dispõe o parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição: “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil”.

Por fim, cabe ponderar que o artigo 68 da Lei nº 11.977/2009 estabeleceu gratuidade de emolumentos para o registro do auto de demarcação urbanística, o registro do título de legitimação e de sua conversão em título de propriedade e dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social. Assim, o registro imobiliário brasileiro também dá sua importante parcela de contribuição ao

processo de regularização imobiliária urbano, tão necessário ao desenvolvimento de nosso País. O artigo 52 da Lei nº 11.977 possibilita, para a regularização de loteamentos antigos, prevista no artigo 71, que o município possa flexibilizar as normas definidas na legislação de parcelamento do solo urbano autorizando a redução de percentual das áreas de uso público e de extensão mínima dos lotes (Brasil, 2009).

Por vias do Direito Registral Imobiliário, obtém-se as regras para o registro de áreas informais. As legislações deste novo século ressaltam a importância das atividades registras e notariais e a confiabilidade no critério prudente e técnico do Registrador e do Notário, consagrando sua independência (Lei nº 8.935/94) e sua autonomia funcional através de leis como as seguintes: 10.257/2001 (Estatuto das Cidades); 10.267/2001 (georreferenciamento); 10.931/2004 (retificação, patrimônio de afetação, etc.); 11.382/2006 (averbação premonitória e outros institutos); 11.441/2007 (separação, div, inventário e partilhas extrajudiciais); 11.481/2007 (regularização fundiária em ZEIS); 11.790/2008 (registro tardio de nascimento); 11.977/2009 (regularização fundiária urbana); 12.010/2009 (alterações na legislação de adoção); 12.100/2009 (retificações no Registro Civil de Pessoas Naturais); 12.424/2011 (ampliação da usucapião extrajudicial); 12.651/2011 (novo Código Florestal); 12.683/2012 (comunicação de operações financeiras ao COAF).

Essa valorização foi complementada com a reforma do Código de Processo Civil (Leis nº 11.382/2006 e 11.419/2006) e com a promulgação da Lei nº 11.481/2007, que trata da Regularização Fundiária para Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A Lei nº 11.977/2009, alterada pela Lei nº 12.424/2011, por sua vez, acentuou a necessidade de diálogo entre os registradores/notários, operadores do Direito, entes públicos, Ministério Público e Poder Judiciário, buscando assegurar a efetividade da justiça.

Elencados os temas de relevância para os processos de regularização fundiária no contexto das cidades, nota-se que o tema da função social da propriedade está sempre ligado ao processo de ocupação do território, à exclusão social e aos processos de urbanização, conforme descreve Fernandes (2000).

Na maioria dos casos, a exclusão social tem correspondido também a um processo de segregação territorial, já que os indivíduos e grupos excluídos da economia urbana formal são forçados a viver nas periferias das grandes cidades, ou mesmo em áreas centrais que não são devidamente urbanizadas. Dentre outros indicadores da poderosa combinação entre exclusão social e

segregação territorial – mortalidade infantil; incidência de doenças; grau de escolaridade; acesso a serviços; infraestrutura urbana e equipamentos coletivos; existência de áreas verdes etc. Dados recentes indicam que cerca de 600 milhões de pessoas nos países em desenvolvimento vivem em situações insalubre e perigosas. Exclusão social e segregação territorial têm determinado a baixa qualidade de vida nas cidades, bem como contribuído diretamente para a degradação ambiental e para o aumento da pobreza na sociedade urbana.

A perspectiva de atingir a cidadania por meio da regularização fundiária torna-se possível, se articulada com outras políticas públicas. Assim, para orientar a utilização desse instrumento, a Lei nº 11.977/2009 estabeleceu os seguintes princípios:

I - Ampliação do acesso da população de baixa renda à terra urbanizada, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental.

II - Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda.

III - Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização.

IV - Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos.

V - Concessão do título preferencialmente para a mulher.

De acordo com a Lei, os seguintes atores têm legitimidade para promover regularização fundiária: a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios; a população moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo; cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; e entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

No caso de áreas vazias, a finalidade da regularização é ampliar a oferta de terrenos para habitação de interesse social e reduzir seu custo. Tal iniciativa surgiu inicialmente no Recife-PE, na década de 1980; foi adotada durante a década de 1990, em Diadema-SP; e em 2001 foi incorporada ao estatuto que estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, tornando-se um importante instrumento urbanístico para as cidades brasileiras.



Os parâmetros para a instituição de uma Política de Regularização Fundiária estão basicamente na Lei Federal nº 10.257/01 e na Lei Federal nº 11.977/09, que dispõe em seu artigo 46:

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

A regularização fundiária de interesse social aplica-se aos assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia. Assim, as ocupações devem atender a, pelo menos, uma das seguintes condições: que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos; situar-se em ZEIS; ou ser declarada de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

A Lei nº 11.977/2009 criou instrumentos e mecanismos específicos para a regularização fundiária de interesse social, com o objetivo de facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia. São eles: a demarcação urbanística; a legitimação de posse; e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APP). Com estes parâmetros, nas áreas irregulares no município de Ponte Nova aplicam-se os instrumentos para a regularização fundiária, já que todas as áreas preenchem os requisitos básicos. Cabe ao município fazer o cadastramento das famílias e o planejamento para efetivar a Regularização.

Nessa perspectiva, Figueiredo (2008) fala acerca da propriedade e a função social:

A função [social] deve ser compreendida como conteúdo. Logo, ao se falar em função social da propriedade, estar-se-á a dizer que o conteúdo da propriedade é social, destinado ao interesse coletivo. Assim, a função social da propriedade consistiria em um dever atribuído ao sujeito proprietário, decorrente do próprio conteúdo do direito de propriedade, que impõe a destinação das propriedades para obtenção de uma vantagem de cunho difuso, relacionado aos não proprietários (Figueiredo, 2008, p. 4592).

A Política Habitacional de Interesse Social estabelece ações institucionais de intervenções habitacionais e socioeconômicas. As intervenções habitacionais de

caráter corretivo visa reduzir o déficit qualitativo com a produção de novas alternativas habitacionais e pelo aumento da oferta de infraestrutura, serviços e equipamentos comunitários (Ministério das Cidades, 2004).

Como já exposto, os processos de ocupações informais, na maioria das vezes, se deram por populações de baixa renda e, por muito tempo, foram ignorados pelo Poder Público. Tal posicionamento da Administração Pública acabou por reforçar a consolidação desses processos, ou seja, contribuiu para o aparecimento vertiginoso de assentamentos informais nas cidades brasileiras. Tal direção se somou às intervenções de políticas habitacionais desprovidas de planejamento, as quais por meio da indução e direcionamento de empreendimentos, construídos com estruturas inadequadas, em áreas apartadas dos centros urbanos, promovendo remoções em massa, agravaram significativamente o crescimento desordenado de nossas cidades.

De acordo com o artigo nº 1.228 do Código Civil, o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, além do direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Código Civil Brasileiro, Artigo 1.228).

A Regularização Fundiária é apoiada em Leis Federais tendo como parâmetro se a propriedade cumpre sua função social quando atende às necessidades do conjunto da população.

A elaboração do projeto de regularização fundiária compete ao Município, que distribui aos correlatos suas atribuições e responsabilidades. Já seu custeio dependerá da modalidade que será aplicada, na Reurb. Se esta se dê em área pública ou particular fica a cargo do referido ente público, ao Município promotor ou ao Distrito Federal empregar a infraestrutura que julgar fundamental. Já na Reurb, será custeada por seus potenciais beneficiários ou requerentes privados, independente se em área pública ou privada (Sinoreg, 2017).

O direito de propriedade no Brasil é reconhecido como garantia constitucional, porque é através dele que o indivíduo pode estabelecer sua moradia, proteger sua família e exercer a plenitude de sua personalidade. Assim, a Constituição também exige que a propriedade atenda à sua função social (inciso XXIII, do artigo 5º da CF).

Como nem todas as pessoas podem adquirir sua casa, a Lei está procurando resgatar a igualdade material, dando maior equilíbrio no contexto da sociedade, através da criação de mecanismos que reduzam as desigualdades sociais e econômicas da população e proporcionem o acesso de todos à propriedade imobiliária. A regularização fundiária, a usucapião administrativa e as isenções de emolumentos para a regularização da propriedade imóvel são alguns dos mecanismos legais já existentes.

A formação do título de propriedade, com fundamento na posse prolongada, era realizada, tradicionalmente no Brasil, somente através do processo judicial de usucapião. A partir da Lei nº 11.977/2009, surgiu a possibilidade de aquisição da propriedade imobiliária (com a formação do respectivo título), em razão da posse prolongada, através da usucapião administrativa, depois de realizado o processo de regularização fundiária.

No contexto do Estado Democrático de Direito, para a plenitude do exercício da cidadania é fundamental: dignidade da pessoa humana (artigos 1º, III e 170, CF); política urbana consistente (Lei nº 10.257/2001); criação de mecanismos jurídicos; ordenação e controle do uso do solo; sistema registral eficaz; participação dos registradores e notários no processo de regularização; agilidade nos procedimentos de retificação de registro; isenção de custas e emolumentos nos casos de regularização fundiária de interesse social reconhecida pela administração pública.

### **5.1 As diferenças entre a regularização fundiária urbana em áreas privadas e em áreas públicas**

Como visto nos capítulos anteriores, temos inovações legislativas e alguns instrumentos já consolidados quanto à titulação ou a outros fatores relacionados à demanda pela consecução do direito à moradia, a despeito do fato de que restam regulamentações insuficientes.

Visto que caminhamos para a consolidação de uma segurança da posse a ser ofertada às pessoas que ocupem áreas públicas ou privadas, cabe a demonstração do diferencial entre esses instrumentos:

Quadro 3 - Comparativo entre áreas públicas e áreas privadas quando da regularização fundiária urbana

<b>Áreas públicas</b>	<b>Áreas privadas</b>
A legitimação fundiária se dará com a aquiescência do proprietário público da gleba (visto a ausência de previsão legal de usucapião de terras públicas)	Para a legitimação fundiária, por vias de titulação do domínio pelo poder público, há a exigência de demonstração dos requisitos autorizadores do reconhecimento do usucapião pelo futuro beneficiário, na Reurb-S e na Reurb-E.
	Não sendo possível a comprovação da aquisição por vias da usucapião, o poder público não poderá proceder à legitimação fundiária de área privada, mas tão somente à legitimação de posse.
Quanto à Reurb-E: a legitimação fundiária depende do pagamento de preço a ser definido por cada ente.	Em se tratando de Reurb-E, a legitimação exige o reconhecimento da usucapião e também do atendimento dos requisitos insertos nos incisos do § 1º do artigo 23

Fonte: Brasil (2017)

Na regularização fundiária urbana de interesse social, imóveis públicos (da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio) podem vir a ser reconhecidos como de propriedade de quem os ocupa, nos moldes da Lei nº 13.465, artigo 23:

§ 4º Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a reconhecer o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária;

§ 5º Nos casos previstos neste artigo, o poder público encaminhará a CRF para registro imediato da aquisição de propriedade, dispensados a apresentação de título individualizado e as cópias da documentação referente à qualificação do beneficiário, o projeto de regularização fundiária aprovado, a listagem dos ocupantes e sua devida qualificação e a identificação das áreas que ocupam;

§ 6º Poderá 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.

Em ambos os casos, há a exigência pela demonstração do seguinte, conforme disposto no § 1º do artigo 23, da Lei nº 13.465:

I - o beneficiário não seja concessionário, foreiro ou proprietário de imóvel urbano ou rural;

II - o beneficiário não tenha sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade, ainda que situado em núcleo urbano distinto;

III - em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação.

A legitimidade da posse é constatada em ambos os casos em razão de uma leitura feita pelo Legislador que considera a subsunção do fato à norma, em uma interface com a regularização fundiária e a necessária garantia de segurança jurídica da posse e a dignidade das famílias.

Destaque ao fato de que o poder público observa a função social inclusive dos seus próprios bens ao considerar o reconhecimento da legitimidade a quem ocupa por não ter onde morar, bem como a destinação para programas habitacionais.

## **6 A EFETIVIDADE DAS LEGISLAÇÕES ACERCA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA**

Apesar da discussão em torno da Reurb perdurar há anos, a sua consolidação jurídica teve seu êxito com a entrada em vigor da Lei nº. 13.465/2017 (Brasil, 2017), resultado da conversão da antiga Medida Provisória nº. 759/2016. Mesmo alvo de muitas críticas por parte de especialistas, a lei fomenta um importante mecanismo, obrigando um comprometimento da Administração pública para adequação em infraestrutura, mapeamento e intervenções de unidades imobiliárias localizadas em áreas de risco ou em áreas de preservação ambiental. As ações de desenvolvimento econômico de uma região são um importante meio para transformação do status de ocupantes irregulares de situação a verdadeiros donos da propriedade onde reside.

Anteriormente, a Regularização Fundiária não era tratada no Brasil desde 2009, quando a Lei Federal nº 11.977/2009 apresentou-se como o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a Regularização Fundiária, em áreas urbanas, de maneira abrangente.

As práticas sociais de acesso e uso do solo urbano nas cidades brasileiras foram construídas a partir de um diálogo contraditório e conflituoso com os valores legais e dominantes e com a legislação oficial (Fernandes, 1998).

A legitimação de posse é um ato do poder público e tinha sua aplicação regulamentada pela lei nº 11.977/09, vindo a ganhar novos aspectos com a Lei nº 13.465/17.

Com papéis definidos pela Carta Magna, CF 88, em todos os âmbitos do território brasileiro, percebe-se que fica ressaltada a competência da União em estabelecer normas gerais acerca da política urbana no artigo 182 da CF/88. Este, ao definir competência municipal, destaca a obrigação de fixação de diretrizes gerais por lei, aqui implícita como lei federal (Nascimento, 2013).

Direcionando também os Estados, o artigo 25, parágrafo 3º, da CF/88, prevê a possibilidade de instituições, como as da região metropolitana, para integrar o planejamento e execuções de funções públicas de interesse comum.

Para Nascimento (2013), tal dispositivo apresenta um conteúdo mais voltado para a competência material, mas não deixa de envolver certa competência legislativa essencial à organização e ao planejamento das funções de interesse comum.

Na esfera municipal, a CF 88, em seu artigo 30, Incisos I e VIII, diz que compete a eles: “[...] I - legislar sobre assuntos de interesse local; [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano [...]” (Brasil, 1988, n. p.).

Consoante a isso, as políticas de regularização fundiária demandam iniciativas urbanísticas e habitacionais, inserem-se nas competências legislativas concorrentes e nos materiais comuns, motivo pelo qual sua realização abrange ações dos três entes federados.

A Lei de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766/1979, colocou a cargo do município a regularização. Tendo em vista que o município conhece as necessidades e as particularidades locais, várias secretarias municipais, de alguma forma, serão envolvidas no processo – Secretaria de Planejamento, Secretaria de Obras, Secretaria de Assistência Social, Procuradoria, Secretaria de Finanças e Tributação, Secretaria de Meio Ambiente (Araújo Moura, 2017).

Ou seja, o desenvolvimento urbano está bem delineado na Constituição Federal, afirmando a necessidade de intervenção das três esferas para melhor ordenamento habitacional e conseqüentemente habitação para todos de maneira correta e com qualidade. Para Paiva (2017), a legitimação fundiária pode ser considerada o instituto mais importante e eficaz da Regularização Fundiária. Ela é sumariamente, o reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre a unidade imobiliária objeto da Reurb, conferido por ato do poder público.

O Direito Urbanístico surgiu para organizar o solo urbano e aquele dito como urbanizável, ou seja, tanto ordenar as cidades como também ordenar as áreas rurais, pois ele abrange os espaços de habitação, trabalho, circulação e recreação, excluindo apenas as áreas de exploração agrícola, pecuária e extrativista (Meirelles, 2014, p. 536-537).

Apesar disso, conforme demonstra Soares e Santos (2015), no Brasil, as medidas do Estado caracterizadas por investimento em infraestrutura, urbanização, otimização de serviços públicos, como transporte, saúde e educação, sempre ocorreram de modo concentrado com destinação, geralmente, em áreas ocupadas pelas classes de alto poder aquisitivo. Logo, tal realidade corrobora para a manutenção dos problemas de urbanização e principalmente para a postergação da regularização fundiária, estabelecendo distinção de locais de moradias entre classes e colocando as pessoas de baixa renda em localizações de baixa infraestrutura.

Nesta mesma perspectiva, Fernandes (2002) afirma a importância em articular projetos de regularização com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais, sobretudo pela criação de oportunidades de emprego e fontes de renda.

Ainda, para ele, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas isoladamente; necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade: “isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir novas opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla” (Fernandes, 2002, p. 22).

Mesmo que não se verifique uma continuidade na atuação pública em prol da efetividade do direito social à moradia, a Lei nº. 13.465/2017 prevê a Reurb, exemplo de que a vontade política e a pressão da sociedade podem resultar em bons frutos (Brasil, 2017). Então, é inegável que essa legislação é uma importante ferramenta para que o Estado trabalhe em prol da mitigação da exclusão social e irregularidade, uma realidade na qual se encontra diversas famílias majoritariamente da classe mais vulnerável do seio social.

Uma das fases da Reurb é a elaboração do projeto de regularização fundiária. Segundo a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017), artigo 35, o projeto de regularização deverá conter no mínimo:

- I- levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
- II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
- III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
- IV - projeto urbanístico;
- V - memoriais descritivos;
- VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
- VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
- VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;
- IX - Cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e
- X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo. Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá



considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Se tratando de um projeto Urbanístico, o artigo 36 da Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) informa que tal projeto urbanístico de regularização fundiária deverá conter, no mínimo, indicação:

- I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas;
- II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver;
- III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada;
- IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver;
- V - de eventuais áreas já usucapidas;
- VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias;
- VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações, quando necessárias;
- VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias;
- IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município.

Analisando a legislação da Minha Casa Minha Vida, fica explícita a afirmação da necessidade e benefício da regularização fundiária, na redação do parágrafo 1º do artigo 53, que prevê que a regularização deve ser precedida de licenciamento urbanístico e ambiental:

Art. 53. A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.  
 § 1.º A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, bem como ao licenciamento ambiental, se o Município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado [...].

Sobre o programa da Minha Casa Minha Vida, Fix (2011, p. 14) pondera:

[o] Minha Casa Minha Vida alçou a habitação a problema nacional de primeira ordem, mas o definiu segundo critérios do capital, ou da fração do capital representada pelo circuito imobiliário, e do poder, mais especificamente, da política eleitoral. O programa articula um problema social real e importante, a falta de moradias dignas, à mobilização conformista do imaginário popular e aos interesses capitalistas. Responde, a um só tempo, a problemas de acumulação, por meio da injeção de recursos no circuito imobiliário (construção de edificações e construção pesada, indústria de materiais e componentes, mercado de terras) e legitimação, ao responder à pressão das lutas sociais do ponto de vista da demanda por habitação e por emprego.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o princípio da cooperação do Poder Público e da sociedade afirma a necessidade de operações consorciadas e consórcios imobiliários (arts. 2.º, III, 32 a 34 e 46), devendo, portanto, existir conjugação de esforços do Estado e da sociedade para alcançar a regularização. Harvey (2012) reivindica algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental.

Previsto no Estatuto da Cidade, a participação popular é essencial para a efetividade na implementação de políticas públicas, trazendo reflexões sobre:

I - as relações entre o poder econômico e o Estado, as quais utilizam-se de instrumentos de planejamento para legitimar um modelo de formação de cidades para o mercado;

II - a ilusão da participação como transformação (Villaça, 2001), onde os espaços institucionais ainda permanecem como prioritários para a construção coletiva das cidades.

III - o papel do discurso da técnica sobre outros conhecimentos, onde Boaventura (2009) descreve que a epistemologia que conferiu à ciência a exclusividade do conhecimento válido traduziu-se num vasto aparato institucional – universidade, centros de investigação, sistemas de peritos, pareceres técnicos, tendo sido ele que tornou mais difícil ou impossível o diálogo entre ciência e os outros saberes;

IV - o consenso fictício que consolida colonialidades de poder na produção das cidades ao identificar que o facto de alguém se situar socialmente no lado oprimido das relações de poder não significa automaticamente que pensa epistemologicamente a partir de um lugar epistémico subalterno. Justamente, o êxito do sistema-mundo colonial/moderno reside em levar os sujeitos socialmente situados no lado oprimido da diferença colonial a pensar epistemicamente como aqueles que se encontram em posição dominantes” (Grosfoguel, 2009).

Raquel Rolnik (1997) afirma que a legislação urbana, mais do que efetivamente regular o desenvolvimento da cidade, atua como linha demarcatória, estabelecendo fronteiras do poder, garantindo a proteção de determinados espaços contra a invasão de usos e habitantes indesejáveis, ao tempo em que, através de um movimento centrífugo, delimita as bordas da zona urbana onde a pobreza deve se instalar.

A Lei Minha Casa Minha Vida, tornou-se o parcelamento do solo uma realidade social, mas este não poderia ser regularizado em razão dos impeditivos legais previstos no artigo 3º da Lei n. 6.766/79, que limita a ocupação do solo, e no artigo 4º, em que o legislador impõe o cumprimento dos requisitos urbanísticos<sup>9</sup>. Ou seja, torna-se impossível regulamentá-los, por falta desse ordenamento jurídico até então vigente, ficando então refém do atendimento dos requisitos estabelecidos pela Lei nº 6.766/1979, retirando o direito fundamental dos ocupantes.

Dessa forma, Orlandi Neto (2000, p. 358-359) retrata esse impasse:

[a] subsistência desses parcelamentos feitos à margem da lei é uma realidade. A sociedade se acomoda. O parcelamento não pode ser regularizado, porque não foram observados os requisitos no art. 3.º e do art. 4.º da Lei, mas ele subsiste e a sociedade se acomoda. O parcelamento é irregular e fica irregular, sem solução. O que se pode buscar é a solução para o problema

---

9“Art. 3.º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (Redação dada pela Lei n. 9.785, de 1999).

Parágrafo único – Não será permitido o parcelamento do solo:

- I – Em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III – em terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV – Em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V – Em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Art. 4.º Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

- I – As áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. (Redação dada pela Lei n. 9.785, de 1999).
- II – Os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;
- III – ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica; (Redação dada pela Lei n. 10.932, de 2004)
- IV – As vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1.º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento. (Redação dada pela Lei n. 9.785, de 1999)

§ 2.º – Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3.º Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes. (Incluído pela Lei n. 10.932, de 2004). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm). Acesso em: 03 mar. 2022.

individual de cada um dos adquirentes, mas o problema social não tem solução.

[...] Quando o Poder Público percebe, ou quer perceber, a irregularidade já está instalada, já se criou o problema social e ao Poder Público só resta recorrer; já não tem como evitar o problema e, pior, não tem mais como eliminar o problema. Resta o fato consumado, o prejuízo já instalado e o Poder Público só pode tentar resolver o problema dos adquirentes, instalando rede de água, luz elétrica, rede de esgoto e asfaltando as ruas. O próprio Poder Público vai fazer tudo isso sabendo que o parcelamento é irregular, que contraria sua legislação, mas acaba fazendo [...] os problemas urbanísticos são assimilados pelo Município.

[...] A solução dos problemas particulares estará novamente no usucapião especial urbana [...] outra alternativa é a desapropriação, mas essa é cara e nem adianta cuidar desse assunto, porque não é solução.

Quando a questão envolve áreas ambientalmente protegidas, a solução pertinente é a retirada das pessoas, desde que se tenha uma alternativa, como Marins (2055) propõe.

Considerando os assentamentos irregulares em áreas de proteção a mananciais, no tocante ao projeto urbanístico, os estudos partem da análise da inserção do assentamento em relação à área urbana consolidada e a localização das redes de infraestrutura. A avaliação é desenvolvida por microbacia, considerado o posicionamento e implantação do assentamento e a topografia.

Procura-se viabilizar a transferência de unidades isoladas para os vazios no interior das concentrações de ocupação, facilitando a implantação de infraestrutura e liberando área para recuperação ambiental.

Desse modo, a proposta é de um lado consolidar ocupações mais densas e transformar seu entorno – um tecido ralo, esgarçado, onde a cobertura vegetal é retirada e apenas pontuam aqui e ali unidades precárias de moradia, numa área ambientalmente estável.

Ainda acerca das áreas de preservação, no caso de núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente (APP), a Lei nº 13.465 (Brasil, 2017) em seu artigo 82, remete à Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, sobre a proteção de vegetação nativa (Brasil, 2012).

O artigo 64, da Lei nº 12.651 (Brasil, 2012), define que, nos núcleos urbanos informais da Reurb-S que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir “estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação

anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”, conforme artigo 64, parágrafo 1º da Lei nº 12.651 (Brasil, 2012).

Para superar os obstáculos e alinhando soluções efetivas, busca-se vencer a desigualdade notória no processo de regularização fundiária, colocando a moradia como uma prioridade social para todos. Essa regularização deve ser vista como uma ferramenta que possibilita a dignidade dos moradores, que muitas vezes estão em situação de risco e são forçados a sair dos locais que residem, sem uma mínima estrutura financeira.

### **6.1 Contribuição e papel dos movimentos sociais na agenda da regularização fundiária urbana**

As lutas de resistências fundiárias no Brasil, tanto no campo como na cidade, estiveram voltadas para a conquista de propriedades para a reprodução da vida. Tais lutas sempre foram e são marcadas pela urgência da segurança de posse como reivindicações bases da reforma agrária e urbana, assim como fomentação junto ao Estado para ações que culminassem em políticas públicas voltadas à redistribuição territorial brasileira.

Segundo análises da Secretaria do Patrimônio da União<sup>10</sup>, os tipos mais comuns de ocupações nas terras públicas da União formam três grupos. Um primeiro grupo é de assentamentos urbanos, de baixa renda, com alto grau de informalidade tanto fundiária, quanto urbanística; trata-se das favelas, loteamentos clandestinos e das palafitas.

Verifica-se que a regularização fundiária foi uma das ideias-forças do movimento nacional pela reforma urbana, indo de encontro aos direitos urbanos postos os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, dispositivos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, conforme Lei Federal nº 10.257, de 2001.

Para Bonduki (1994), as condições de habitação pós-guerra é que redefinem a luta urbana. O autor apresenta como a terra adquire centralidade nas reivindicações populares.

---

10As posições e definições da SPU mostradas, a seguir podem ser encontradas em apresentação realizada pela secretária nacional da SPU Alexandra Reschke na 4a Conferência Estadual das Cidades do Paraná, que ocorreu nos dias 07 a 09 de abril de 2010. Disponível em: [www.4conferenciadascidades.pr.gov.br/.../4\\_confest\\_alexandrarechke.pdf](http://www.4conferenciadascidades.pr.gov.br/.../4_confest_alexandrarechke.pdf)Renato.indd 30015/7/2010 12:25:30

A reivindicação da posse da terra centra todos os movimentos de invasão ou de favelados. Conforme alegam seus representantes, 'nós só queremos um terreninho para nós mesmos construirmos nossas casas, que isto sabemos fazer'. Nem mesmo equipamentos urbanos ou infraestrutura eles colocam, ao menos inicialmente, na sua pauta de reivindicações. Deixam para mais tarde, como quem já sabe como conseguir depois. Surgem assim os movimentos sem-terra. Seu pedido é essencialmente uma terra para morar (Bonduki, 1994, p. 227).

As ações dos movimentos sociais urbanos ganham força pós-período da ditadura militar, que perdurou até fim da década de 1970. A partir disso, os movimentos puderam expor de forma mais contundente as suas reivindicações direcionadas à implementação de políticas públicas que busquem o reconhecimento da cidade ilegal e a segurança da posse como componente do direito social à moradia<sup>11</sup>.

No campo das lutas urbanas, é colocado em pauta a reivindicação do direito à cidade, que compreende o "direito à vida urbana, transformada, renovada" (Lefebvre, 1991, p. 116). Ou seja, esta deve contemplar uma série de acessos a outros serviços, como trabalho, educação, cultura, lazer, moradia, segurança e outros.

Nesta perspectiva, Ana Amélia da Silva (1990), ao analisar o papel dos movimentos sociais na construção desse projeto democrático, destaca a sua importância para a elaboração de emendas populares resultantes de mais de 12 milhões de assinaturas encaminhadas ao Poder Constituinte. Prontamente, as forças populares envolvidas nesse processo buscavam estabelecer um novo padrão de política pública que fosse capaz de assegurar o reconhecimento dos direitos emergentes.

Na teoria de Wolkmer (1997, p. 136-137), os movimentos sociais possuem papel central no novo paradigma pluralista, devendo-se situá-los em um pluralismo de articulação, organização e mobilização com autonomia relativa, principalmente frente ao Estado. Os movimentos sociais não simbolizam a recusa da política, mas a tentativa de seu alargamento para além do marco liberal da distinção entre Estado e sociedade civil (Maliska, 2009, p. 77).

Em 1985, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, iniciou os trabalhos em caráter mais local com reivindicação por moradia e se estendeu após fim do regime

---

<sup>11</sup>Segundo a Campanha das Nações Unidas pela Segurança da Posse "uma pessoa ou família terá a segurança da posse quando eles estiverem protegidos contra a remoção involuntária de suas terras ou residências, exceto em circunstâncias excepcionais, e somente pelos meios de um conhecido e acordado procedimento legal, o qual deve ser objetivo, equitativamente aplicável, contestável e independente" (UNCHS *apud* Osorio, 2004, p. 35).

militar, criando a ideia de “cidade para todos”, o que contempla para além de uma moradia, mas que enxerga a necessidade de acesso aos serviços públicos como um todo.

O Movimento Nacional pela Reforma Urbana articulou o cenário de participação popular em todo o Brasil no processo da Constituinte de 1988, formado por um grupo heterogêneo, cujos participantes atuavam em diferentes e complementares temáticas do campo urbano. Reuniu-se uma série de organizações da sociedade civil, movimentos, entidades de profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, entre os quais a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros. Essas entidades assumiram a tarefa de elaborar uma proposta de lei, a ser incorporada na Constituição Federal, com o objetivo de modificar o perfil excludente das cidades brasileiras, marcadas pela precariedade das políticas públicas de saneamento, habitação, transporte e ocupação do solo urbano, assim configuradas pela omissão e descaso dos poderes públicos (Júnior; Uzzo, 2010, p. 260).

O Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) é criado com o intuito de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. O FNRU se torna o porta voz da sociedade civil nos eventos internacionais, como na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92). Na ocasião, representou o Brasil, tratando o assunto de direito a cidade numa ótica política e integrando esse direito com outros diversos, como saúde e educação.

[...] Foi a partir da Conferência dos Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul, que os compromissos assumidos pelo governo brasileiro com o direito à moradia possibilitaram, por pressão dos movimentos populares urbanos, o reconhecimento do direito à moradia na Constituição Brasileira como direito fundamental, em 2000, e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001 (Júnior; Uzzo, 2010, p. 263).

A FNRU, foi precursora de grandes conquistas, entre elas a criação do Ministério das Cidades, em 2003, que passou a buscar meios para o desenvolvimento

de políticas de habitação, desenvolvimento urbano, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano.

Nessa perspectiva, Maricato (2014) destaca algumas das principais conquistas alcançadas pelos movimentos urbanos nas últimas duas décadas:

[...] alguns capítulos na Constituição Federal de 1988, a Lei 10.257/01, o Estatuto da Cidade, em 2000, a Medida Provisória 2.220/01, a criação do Ministério das Cidades em 2003, a realização da Conferência Nacional das Cidades em 2003, 2005 e 2007, um Programa Nacional de Regularização Fundiária inédito em nível federal em 2003, o Conselho Nacional das Cidades em 2004, a Lei Federal 11.445/07, que institui o marco regulatório do Saneamento Ambiental, a Lei Federal 11.107, de 2005, dos Consórcios Públicos, a Lei Federal 11.124/05, do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a instituição em 2006 deste Fundo, a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, a proposta para instituir um marco regulatório da mobilidade urbana, atualmente no Congresso Nacional, e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Habitação e do Saneamento em 2007 (Maricato, 2014, n.p.).

O Conselho Nacional das Cidades, formado por representantes da sociedade, é por si uma força política que, nos últimos anos, prestou serviços ao Estado, como a partir do aprimoramento político dos instrumentos normativos transformados em leis pelo Congresso Nacional. Em 21 reuniões realizadas pelo Conselho das Cidades de 2004 a 2009, foram aprovadas 93 resoluções, sendo 16 administrativas, nove normativas e 68 recomendadas. Fica nítido que estes movimentos são indispensáveis para o avanço na criação de políticas habitacionais e superação da desigualdade fundiária.



## 7 CONCLUSÃO

Considerando todo o caminho percorrido ao desbravarmos a regularização fundiária de interesse social e as demais políticas que envolvem a efetividade dessa regularização, foi exposta uma realidade que exige, por parte do poder público, maiores e constantes esforços para a garantia da dignidade humana, vislumbrando todo o conjunto de direitos a serem promovidos e resguardados quanto a tudo o que gravita em torno do direito à moradia, visto que não basta o teto se não forem observados os direitos relativos ao acesso aos demais serviços públicos.

O êxito da regularização fundiária de interesse social sustenta-se no princípio da função social da propriedade urbana e o direito à moradia, compreendendo diversas ações voltadas à população economicamente vulnerável, dentre as quais as ações governamentais que devem garantir a legalização da posse dos ocupantes, garantindo melhoria nas estruturas das ocupações e a observância de normas de parcelamento, preservação ambiental e outras.

Programas como o Minha Casa, Minha Vida e o Programa de Aceleração do Crescimento são instrumentos indispensáveis para a mitigação da desigualdade fundiária, sobretudo nos grandes centros urbanos. Para além do direito à moradia, essas ações devem ser acompanhadas por uma série de instrumentos de promoção do bem-estar dos cidadãos.

A erradicação de moradias impróprias, principalmente em assentamentos e ocupações, é uma questão social de interesse de todos, pois colabora para o melhor desenvolvimento da sociedade e para a superação da desigualdade social e de problemas como aqueles relativos ao saneamento básico, por exemplo.

Percebe-se que, ao longo dos anos, houve um avanço significativo relativo aos instrumentos de promoção da regularização fundiária no Brasil, em um contraponto audaz a questões estruturais da nossa sociedade. A Constituição Federal de 1988, no capítulo sobre política urbana, o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), e a Lei nº 11.977/2009, que cria o Programa Minha Casa, Minha Vida e dispõe sobre a regularização fundiária, foram as principais legislações que contribuíram de maneira efetiva para o avanço da regularização fundiária no país.

O emblemático caso do município de Ponte Nova/MG, peça-chave na formação cidadã deste autor, responde a principal questão exposta no presente trabalho, visto que promoveu reordenamento territorial e segurança da posse ao construir mais de

300 novas moradias nos bairros Dalvo de Oliveira Benfeito e Novo Cruzeiro, o que diminuiu significativamente o déficit habitacional do município, além de requalificar as estruturas viárias e a construção de equipamentos públicos. Ou seja, com a urbanização, a regularização e a integração de assentamentos precários, foram garantidos avanços rumo à justiça social.

Cumprido destacar que, ao longo da história do Brasil, marcado por exclusivistas, movimentos sociais protagonizaram importantes avanços, como esses sobre os quais nos debruçamos quanto à regularização fundiária urbana. Destaque ao Movimento Nacional de Reforma Urbana e à União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

Com o presente estudo, é possível concluir que o direito à cidade e à cidadania, o que necessariamente passa pela regularização fundiária, vai além da ideia da moradia, contemplando aspectos culturais, ambientais e sociais como um todo, além do próprio conceito de moradia como propriedade, visto que garante também que a família ostente um endereço, uma identidade territorial e acesso a serviços e a programas sociais.

## REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Usucapião especial de imóvel urbano. *In*: MATTOS, Liana Portilho. (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. *et al.* **Regularização da Terra e Moradia**: o que é e como implementar. São Paulo: POLIS 2003.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. *In*: ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária plena**. Referências conceituais. Regularização fundiária sustentável – conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 68-99. Disponível em <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/236/titulo/regularizacao-fundiaria-plena>. Acesso em: 01 mar. 2023.
- AMORIM GOMES, Felipe Cesar. **Procedimento administrativo de regularização fundiária urbana**. 2022. 42f. Monografia (Graduação em Direito) – UniEvangélica, Anápolis, 2022.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, Campinas, v. 14, p. 43-64, 2008.
- BACHI, Israel; SOUZA, Leonardo da Rocha. Direito humano à moradia e regularização fundiária. **Revista do Instituto de Direito Constitucional e Cidadania – IDCC**, Londrina, v. 4, p 163-175, ago. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.48159/revistadoidcc.v4n1.bachi.souza>. Acesso em: 08 mar. 2022
- BASSUL, José Roberto. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. **EURE** (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, sep. 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>.
- BONDUKI, Nabil. Crise de habitação e luta pela moradia no pós-guerra. *In*: KOWARICK, Lucio (org.). **São Paulo passado e presente**: as lutas sociais e a cidade, Paz e Terra, São Paulo: Paz e Terra, 1994.
- BRASIL. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei nº 11.977/2009. Ministério das Cidades, 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em: 09 set. 2022.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. 25 de março de 1824. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm) Acesso em 20 set. 2023
- BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 15 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 26**, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, 15 fev. 2000b.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de JULHO DE 2001**. Estatuto da Cidade. Presidente da República em 10 de julho de 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União – Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007**. Dá nova redação a dispositivos das Leis nos 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.666, de 21 de junho de 1993, 11.124, de 16 de junho de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 9.514, de 20 de novembro de 1997, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, 271, de 28 de fevereiro de 1967, 1.876, de 15 de julho de 1981, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BRASIL. **Lei nº 12.424**, de 16 de junho de 2011. Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília 2011.

BRASIL. **Lei 12.651** de 25 de maio de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm). Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 28 mar. 2023.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 17, p. 219-240, 2007. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8771>. Acesso em: 21 set. 2023.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. **Cadernos MetrÓpole**, São Paulo, n. 10, p. 9-25, 2012A. Disponível em:

<https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/9197>. Acesso em: 21 set. 2023.

CORRALO, Giovani da Silva. **Curso de Direito Municipal**. São Paulo. Atlas 2011.

CASTRO, Ivan Tamaki Monteiro de; FONSECA, Livia Gimenes Dia de. O papel da normativa internacional do direito à moradia e a luta pela sua efetivação. *In*: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. *et al.* **O direito achado na rua**: introdução crítica ao direito urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019. p. 416-424.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

CARVALHO, J. M. Modernização frustrada: a política de terras do Império. **Revista Brasileira de História**, São Paulo, p.39-57, mar. 1981.

CAVALCANTE, Gabriela Siquiera. **O trabalho social na política de habitação social como espaço sócio-ocupacional do (a) assistente social**: limites e possibilidades. 2016. 74fp. Trabalho de Conclusão de Curso – (Graduação e, Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O espaço urbano**. Rio de Janeiro: Ática, 1989.

COSTA, H. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. *In*: MONTE-MÓR, R.L.M; LEMOS, C.B.; COSTA, H.; MARQUES, Y.L. (ed.). **Belo Horizonte**: espaços e tempos em construção. 1. ed. Belo Horizonte: Cedeplar/PBH, 1994. v. 1.

CUSTÓDIO, V. M. **A necessária distinção entre Direito Urbanístico e Direito do Ordenamento Territorial**. 2018. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/migalhas-edilicias/285746/a-necessaria-distincao-entre-direito-urbanistico-e-direito-do-ordenamento-territorial>. Acesso em: 15 fev. 2023.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia. Regularização fundiária no Brasil: velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 32, p. 201-229, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>. Acesso em: 01 mar. 2022.

FARIA, C. Êxodo Rural, Brasil, 2013. **Info Escola**. Disponível em: <http://www.infoescola.com/geografia/exodo-rural/>. Acesso em: 19 ago. 2022.

FERNANDES, Edésio **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FERNANDES, Edésio. **A regularização de favelas no Brasil**: o caso Belo Horizonte.

FERNANDES, Edésio; ROLNIK, Raquel. **Regularização Fundiária**: desafio imenso e inadiável. 2011. Disponível em:

[https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: 21 set. 2023.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. Movimentos de moradia, autogestão e política habitacional no Brasil: do acesso à moradia ao direito à cidade. Artigo apresentado no 2º Fórum de Sociologia “Justiça Social e Democratização”.

**International Sociological Association (ISA)**, Buenos Aires, 2012. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo\\_reginaferreira\\_isa.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/artigo_reginaferreira_isa.pdf). Acesso em: 12 fev. 2023.

FIGUEIREDO, Luciano Lima. Os reais contornos do princípio da função social da(s) propriedade(s). **Publica Direito**, Salvador. v. 5, n. 43, mar. 2008. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/luciano\\_li\\_ma\\_figueiredo.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/luciano_li_ma_figueiredo.pdf). Acesso em: 12 fev. 2023.

FIX, Mariana de Azevedo Barreto. **Op. cit.**, 2011, p. 141.

FREITAS, Whelton Pimentel de. **A regularização fundiária de interesse social no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida e do PAC**: perspectivas para a reforma urbana no Brasil. 2014.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142009000200017>. Acesso em: 12 fev. 2023.

GRAZIA, Grazia. Estatuto da cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002.

GROSGOUEL, Ramon. **Epistemologia do Sul**, São Paulo: Cortez, 2010.

GUIMARÃES, Alberto Passos. **Quatro séculos de latifúndio**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1968.

HARVEY, David. From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. **Geografiska Annaler: Series B, Human Geography**, [S. l.], v. 71, 1989. p. 3-17. Disponível em: [10.1080/04353684.1989.11879583](https://doi.org/10.1080/04353684.1989.11879583). Acesso em: 12 fev. 2023.

BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Perfil dos municípios do Brasil**. IBGE: Rio de Janeiro 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010**: aglomerados subnormais – primeiros resultados. Rio de Janeiro: IBGE, 2011b. Disponível em: <http://goo.gl/BpRkcl>. Acesso em: 02 fev. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2017**: resultados preliminares do universo – conceitos e definições – tabelas adicionais. IBGE: Rio de Janeiro, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **População rural e urbana**-Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em: 25 abr. 2023.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *In*: SUGRANYES, Ana.; MATHIVET, Charlotte. **Ciudades para tod@s**: poer el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias. Santiago- Chile: Habitat International Coalition, 2010, p. 259-270.

MARCONI; Maria Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2008.

MALHEIROS, Rafael Taranto; DUARTE, Clarice Seixas. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019

MALHEIROS, Rafael Taranto. **O procedimento administrativo da regularização fundiária urbana de interesse social como garantia do direito à moradia**. 2018. 226f. Dissertação (Mestrado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2018.

LIRA, Ricardo Pereira. **Elementos de direito urbanístico**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MALISKA, Marcos Augusto. **Pluralismo jurídico e Direito moderno**: notas para pensar a racionalidade jurídica na modernidade. Curitiba: Juruá, 2009

MARICATO, Ermínia. Brasil 2000: qual planejamento urbano? **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos A. Construindo a política urbana: participação democrática e o direito à cidade. *In*: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As metrópoles e a questão social brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MARICATO, Ermínia. **Impasses da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2005.

KHURI, Naila de Rezende. **A legitimação de posse na dimensão registrária da regularização fundiária**. 2016. 262f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/19703>. Acesso em: 02 mar. 2023.

MENDONÇA, Francisco; LIMA, Myrian Del Velchio. (org.). **A cidade e os problemas socioambientais urbanos [recurso eletrônico]: uma perspectiva**. UFPR: Curitiba, 2020.

MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira**. 2014. São Paulo: Gente.

MILANO, G. B. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, p. 1249-1283, sep. 2018. Disponível em: [http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2179-89662018000301249&lng=en&nrm=iso](http://old.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179-89662018000301249&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 13 maio 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos MCidades, 2004.

MONDARDO, Marcos Leandro. A dinâmica migratória do Paraná: o caso da região Sudoeste ao longo do século XX. **Revista Brasileira de Estudos de População**, Rio de Janeiro, v. 28, p. 103-131, jan./jun. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-30982011000100006>. Acesso em: 9 set. 2022.

NASCIMENTO, Mariana Chiesa Gouveia. **Regularização fundiária urbana de interesse social no direito brasileiro**. 2013. 188f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao\\_Final\\_Mariana\\_Chiesa\\_Gouveia\\_Nascimento.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-10012014-170104/publico/Dissertacao_Final_Mariana_Chiesa_Gouveia_Nascimento.pdf). Acesso em: 02 mar. 2023.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. **A geografia das lutas no campo**. 6. ed., São Paulo: Contexto, 1994.

ORLANDI NETO, Narciso. Regularização do parcelamento do solo. *In*: CAOHURB, Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo. **Temas de direito urbanístico** São Paulo: Ministério Público/Imprensa Oficial, 2000, p. 358-359.

OSORIO, Leticia Marques. Direito à moradia adequada na América Latina. *In*: ALFONSIN, Betânia e FERNANDES, Edésio (org.). **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processo de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

PAIVA, J. P. L. A Regularização Fundiária da lei nº. 11.481/2007: para zonas especiais de interesse social e o registro de imóveis. **Registro de imóveis**, 2012,



Novidades. Disponível em: <http://registrodeimoveis1zona.com.br/?p=191>. Acesso em: 19 ago. 2022.

PAIVA, João Pedro Lamana. Regularização fundiária urbana. **Boletim do IRIB em Revista**, São Paulo: Edição 353, p. 41, set. 2015.

ROLNIK, Raquel. Outorga onerosa e transferência do direito de construir. *In*: OSÓRIO, Letícia Marques. **Estatuto da cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: SAFE, 2003

ROLNIK, Raquel *et al.* **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SALES, Amanda Haymussi; HÜLSE, Levi. O sistema de políticas públicas urbanas adotadas a partir do ingresso do direito urbanístico no ordenamento jurídico brasileiro. **Extensão em Foco**, Paraná, v. 10, p. 77-94, 2022.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e regularização fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, 2018.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir. **História**, São Paulo, n. 27, v. 2, p. 89-109, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/his/a/tYZF6gGLttGzvGpDvQq7FNh/?format=pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010;

SILVA, Ana Amélia da. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. **Espaço & Debate**, São Paulo, n. 36, p.28-41, 1990

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 6. ed. Editora: Malheiros, 2010.

SINDICATO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - SINOREG-ES. **Cartilha Regularização Fundiária Urbana. Aspectos práticos da Lei nº 13.465/2017**. 2017. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.sinoreg-es.org.br/\\_Documentos/Upload\\_Conteudo/arquivos/CARTILHA\\_REGULARIZACAO\\_FUNDIARIA\\_URBANA\\_2017.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.sinoreg-es.org.br/_Documentos/Upload_Conteudo/arquivos/CARTILHA_REGULARIZACAO_FUNDIARIA_URBANA_2017.pdf). Acesso em: 02 mar. 2023

SOARES, Edmilson; SANTOS, Leandro Bruno. Segregação socioespacial e moradia no Brasil entre finais do século XIX e início do século XX. **Geografares**, [S. l], n. 20, p. 41-53, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/geografares/article/view/10771>. Acesso em: 02 mar. 2023.

TENÓRIO, F. G. (org.). **Cidadania e desenvolvimento local**: critérios de análise. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

UNIÃO NACIONAL POR MORADIA POPULAR, UNMP. **UNMP e UMM SP lança Cartilha sobre Regularização Fundiária**. 2021. Disponível em: <https://unmp.org.br/unmp-e-umm-sp-lanca-cartilha-sobre-regularizacao-fundiaria/#:~:text=Em%20regra%2C%20essa%20moradia%20tem,falta%20de%20seguran%C3%A7a%20na%20posse>. Acesso em: 02 fev. 2023.

VILLAÇA, Flavio. **Espaço intraurbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Fapesp, 2001.

WOLKMER, Antônio Carlos. Introdução. *In*: WOLKMER, Antônio Carlos; VERAS NETO, Francisco Q.; LIXA, Ivone M. (coord.). **Pluralismo Jurídico**: os novos caminhos da contemporaneidade. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 7-10.