

Nota Técnica

Regularização Fundiária: contribuições para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)



Supported by:



Federal Ministry
for Economic Affairs
and Climate Action



INTERNATIONAL
CLIMATE
INITIATIVE

giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



ANDUS

MINISTÉRIO DO
MEIO AMBIENTE E
MUDANÇA DO CLIMA

MINISTÉRIO DAS
CIDADES

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

on the basis of a decision
by the German Bundestag

Regularização Fundiária: contribuições para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

FICHA TÉCNICA

Elaborado por

Cooperativa de Trabalho de Consultores e Assessores à Gestão Socioambiental – GÊNESIS

Projeto “Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil”, GIZ Brasil

Autora

Fernanda Carolina Costa

Coordenação

Anna Carolina Marco

Elize Higuti

Nathan Belcavello

Thomaz Ramalho

Para

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Setembro/2022

Este documento constitui o Produto 4 do contrato de prestação de serviço de consultoria firmado pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH e pela GÊNESIS, na implementação da Fase 3 do apoio à municípios brasileiros pelo Projeto ANDUS - Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil, através da prestação de serviços de consultoria de assessoria técnica para a disseminação e replicação de estratégias de regularização fundiária nos municípios brasileiros.*

Elaborado em conformidade com o estabelecido no Termo de Referência que norteou a referida contratação, este Produto 4 foi produzido visando apresentar contribuições para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Todas as indicações, dados e resultados deste estudo foram compilados e cuidadosamente revisados pelo(s) autor(es). No entanto, erros com relação ao conteúdo não podem ser evitados. Consequentemente, nem a GIZ ou o(s) autor(es) podem ser responsabilizados por qualquer reivindicação, perda ou prejuízo direto ou indireto resultante do uso ou confiança depositada sobre as informações contidas neste estudo, ou direta ou indiretamente resultante dos erros, imprecisões ou omissões de informações neste estudo.

A duplicação ou reprodução de todo ou partes do estudo (incluindo a transferência de dados para sistemas de armazenamento de mídia) e distribuição para fins não comerciais é permitida, desde que a GIZ seja citada como fonte da informação. Para outros usos comerciais, incluindo duplicação, reprodução ou distribuição de todo ou partes deste estudo, é necessário o consentimento escrito da GIZ.

** O projeto ANDUS é uma parceria entre o Ministério das Cidades (MCID), o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA) e o Ministério Federal da Economia e Ação Climática (BMWK) da Alemanha como parte da Iniciativa Internacional para o Clima (IKI). É implementado pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH no contexto da Cooperação Brasil-Alemanha.*

Regularização Fundiária: contribuições para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

1. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU e os Objetivos para o Desenvolvimento Urbano Sustentável - ODUS	4
2. As cidades brasileiras e a demandnda por regularização fundiária	9
3. Regularização fundiária como componente do direito à cidade e do direto à moradia adequada	11
4. Especificidades dos municípios participantes da Etapa 3 de apoio do Projeto ANDUS	15
5. Recomendações	23
6. Considerações finais	38
7. Referências	40

1. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU e os Objetivos para o Desenvolvimento Urbano Sustentável - ODUS

Atualmente encontra-se em elaboração a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU – que busca estabelecer uma agenda comum visando a estruturação de ações de desenvolvimento urbano sustentável com foco na integração das ações no território urbano brasileiro.

Segundo o documento preliminar de discussão, a PNDU deverá corresponder a uma visão estratégica sobre o território brasileiro, adotando uma abordagem multiescalar (ou multinível), interfederativa, intersetorial e interinstitucional, e uma perspectiva sistêmica, que incorporará temas transversais e a dimensão do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

Assim, podemos afirmar que a PNDU pretende ser uma política de enfoque territorial, que adotará uma visão sistêmica orientada para: (1) a redução de desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal, bem como na escala da rede de cidades; e para (2) a indução de padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano.

Já os **Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS)** corresponderão a uma visão compartilhada de futuro para as cidades brasileiras e devem expressar uma agenda política comum com o horizonte de longo prazo. Trata-se de uma forma de organizar e dar concretude à agenda nacional para o desenvolvimento urbano sustentável. O ODUS são faróis para os atores e atrizes comprometidos com o desenvolvimento urbano sustentável, enquanto a PNDU municipalizará

os mesmos com os instrumentos de navegação para dirigir-se aos faróis.

Foram propostos 16 ODUS relacionados com as diversas pautas que foram estabelecidas a partir da legislação existente e preceitos constitucionais, agendas internacionais sobre o tema e sobretudo por meio de consulta aos atores relevantes em cinco oficinas regionais em todas as macrorregiões brasileiras e oficinas livres com setores específicos da sociedade civil. Quais sejam:

- **ODUS 1 - Direito à cidade para todas as pessoas:** Garantir o direito à cidade a todas as pessoas, sem deixar ninguém e nenhum lugar pra trás.
- **ODUS 2 - Moradia digna, segura e bem localizada:** Garantir moradia digna, segura e bem localizada para todas as pessoas, especialmente para aquelas em situação de vulnerabilidade.
- **ODUS 3 - Território urbano bem articulado e eficiente:** Favorecer cidades que usem melhor os recursos financeiros, urbanos e naturais, por meio de infraestruturas sustentáveis, ações integradas e desenvolvimento do território ordenado pelo transporte.
- **ODUS 4 - Cidade protagonista da ação climática:** Fazer com que nossas cidades reduzam as emissões de gases de efeito estufa e garantam a justiça climática.
- **ODUS 5 - Cidade e natureza integradas:** Valorizar, proteger, restaurar e usar de forma sustentável as áreas naturais responsáveis pela biodiversidade e pelos serviços ecossistêmicos que atendem a população urbana.
- **ODUS 6 - Águas urbanas para a vida:** Manejar e gerir as águas urbanas de forma sustentável, protegendo os ecossistemas aquáticos e garantindo saneamento e água potável para todas as pessoas.

- **ODUS 7 - Prosperidade econômica inclusiva e verde:** Promover a geração de emprego digno e renda a partir de um desenvolvimento econômico local sustentável.
- **ODUS 8 - Cidade Inteligente:** Fomentar cidades comprometidas com o desenvolvimento urbano e a transformação digital sustentáveis.
- **ODUS 9 - Patrimônio, identidades e saberes locais e regionais:** Reconhecer, valorizar, proteger e respeitar o patrimônio, identidades e saberes locais e regionais nas cidades.
- **ODUS 10 - Espaços públicos acolhedores e seguros:** Promover espaços públicos acolhedores, acessíveis, seguros e verdes para todas as pessoas, atendendo às diferentes necessidades da vida urbana.
- **ODUS 11 - Cidade para todas as gerações:** Preparar as cidades para o envelhecimento da população brasileira e valorizar o urbano como espaço privilegiado para o diálogo entre as gerações.
- **ODUS 12 - Cidade democrática e participativa:** Democratizar e fortalecer o planejamento, a gestão e a governança urbana por meio da participação popular efetiva.
- **ODUS 13 - Cidade educadora:** Reconhecer a cidade como ambiente educativo e criar condições para que todas as pessoas aprendam temas diversos a partir do território urbano.
- **ODUS 14 - Finanças municipais eficientes, inovadoras e justas:** Promover finanças municipais eficientes, inovadoras, transparentes e focadas em garantir a justiça social e a distribuição justa dos recursos, dos benefícios e problemas da urbanização
- **ODUS 15 - Políticas urbanas integradas:** Integrar as políticas urbanas e aprimorar mecanismos para tomar decisões, planejar, orçar, implementar e gerir as ações no território.

- **ODUS 16 - Cooperação e parcerias para o desenvolvimento urbano:** Fomentar parcerias entre governos, instituições e pessoas para desenvolver as cidades de forma sustentável, considerando todas as escalas e suas especificidades.

Os processos de construção dos ODUS e da PNDU encontram-se em andamento e são orientados pelos seguintes compromissos:

- Respeitar e avançar na efetivação de princípios e direitos constitucionais;
- Enfrentar passivos urbanos históricos das cidades brasileiras, em diferentes escalas e contextos territoriais;
- Reconhecer o processo social de construção da agenda da reforma urbana no Brasil;
- Apropriar os avanços já alcançados na política urbana brasileira, com ênfase na implementação do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole;
- Incorporar o legado do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades e das propostas originárias dos cinco ciclos de Conferências Nacionais das Cidades;
- Incorporar a visão de território da PNDR em suas ações, particularmente quanto ao papel das cidades nas estratégias de desenvolvimento regional;
- Incorporar pactos assumidos nas agendas globais em que o Brasil é signatário: (1) Agenda 2030/ Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; (2) Nova Agenda Urbana; (3) Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima; (4) Quadro de Sendai para a Redução de Riscos de Desastres; (5) Agenda de Ação de Adis Abeba para o financiamento do desenvolvimento sustentável;
- Avançar em abordagens específicas sobre cinco temas transversais relevantes para as cidades: (1) mudança do clima e agenda ambiental urbana; (2) equidade e viés intergeracional;

(3) desenvolvimento econômico local; (4) transformação digital; e (5) segurança urbana;

- Identificar impactos e ações necessárias ligadas a três grandes transformações globais e nacionais: (1) transformação digital, (2) mudança do clima e (3) distribuição etária da população brasileira;
- Avançar na compreensão dos impactos nas cidades e demandas emergentes em razão da pandemia da COVID19, reconhecendo que grandes concentrações urbanas e padrões inadequados de desenvolvimento urbano contribuem para deflagrar e agravar pandemias.

A presente Nota Técnica tem como objetivo formular sugestões referentes à temática de regularização fundiária urbana, de interesse social e específica, visando a sua incorporação na PNDU. Essa iniciativa integra a FASE 3 do apoio à municípios brasileiros pelo Projeto ANDUS – Apoio à Agenda Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil – que se propôs a sugerir estratégias de regularização fundiária para municípios brasileiros considerando as especificidades dos municípios trabalhados nessa última fase do projeto.

2. As cidades brasileiras e a demanda por regularização fundiária

Nossas cidades são excludentes, precárias e com fortes contrastes sociais. São marcadas pela desigualdade. Trechos do território são dotados de infraestrutura e atendem à legislação urbanística e ambiental, com traçado urbano regular e serviços públicos prestados com qualidade e regularidade. Em outros trechos, o traçado é irregular, há carência de infraestrutura, os serviços públicos são precários e a legislação urbanística e ambiental é desconhecida. Temos duas cidades coexistindo no mesmo território. Uma formal e legal. Outra informal e ilegal.

Essas duas cidades decorrem do nosso processo de desenvolvimento. A urbanização brasileira foi bastante acelerada. Segundo o IBGE, em 1940, cerca de 31% da população brasileira morava em cidades e, em 2010, mais de 84%. Essa tendência provavelmente permanece até os dias de hoje¹ e não foi acompanhada de ações estatais que garantissem a implantação da infraestrutura necessária para toda a população, e nem de políticas públicas de inclusão social. O Brasil é um dos países com maior concentração de renda e desigualdade social do mundo. Essa concentração, associada à concentração fundiária, à falta de infraestrutura urbana, à pouca efetividade de políticas habitacionais voltadas para a população de menor renda possibilitou o “surgimento” de várias formas de ocupação irregular do território. As ocupações irregulares, que retratam tão bem a nossa cidade informal ou ilegal, foram a única forma que muitas famílias de baixa renda encontraram para solucionar o seu problema de moradia.

A situação de irregularidade fundiária é um traço marcante nas cidades brasileiras independentemente de seu porte ou localização. As regiões, estados e municípios possuem as suas especificidades, mas de

1. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2010 viviam, no Brasil, 11,4 milhões de pessoas em assentamentos subnormais – conceito insatisfatório do IBGE para descrever assentamento informal ocupado por população de baixa renda. O dado evidencia que as desigualdades decorrentes do processo de urbanização aumentam na medida em que entre 2000 e 2010, enquanto a população brasileira cresceu 12,3%, a população moradora em “aglomerados subnormais” cresceu 75%, passando de 6,5 milhões em 2000, para 11,4 milhões em 2010.

um modo geral os problemas são comuns e mais graves nos maiores centros urbanos. A maioria dos municípios brasileiros possui assentamentos irregulares de diversas tipologias²:

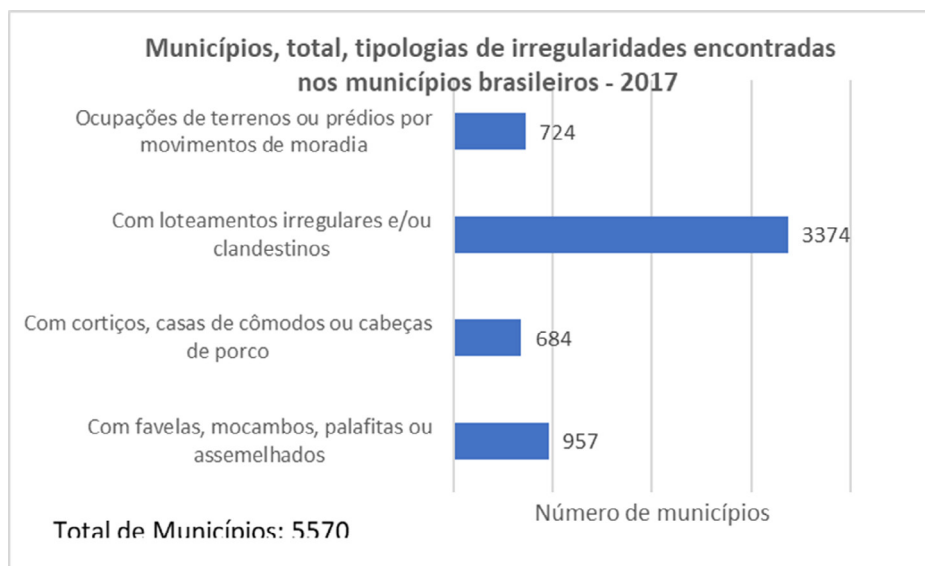


Figura 01: Tipologias de irregularidades nos municípios brasileiros.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2017.

2. Tipologia é aqui entendido como tipo, categoria

3. Regularização fundiária como componente do direito à cidade e do direito à moradia adequada

3. Artigo XXV dispõe que toda pessoa tem o direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos, e os serviços sociais indispensáveis, direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora do seu controle.
4. Instituído em 1985 pelo Conselho Econômico e Social (ECO-SOC) das Nações Unidas.
5. Ler mais em OSÓRIO, Letícia Marques. O Direito à moradia como um direito humano. In: FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (coordenadores), *Direito à moradia adequada: o que é, pra quem serve, como defender e efetivar*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.
6. Para Carlos Ari Sundfeld: “A exigência de um ordenamento que conduza à regularização fundiária e urbanística das ocupações populares existentes introduz um condicionamento novo e transformador do nosso direito urbanístico. Até então a incompatibilidade entre as ocupações populares e a ordem urbanística ideal tinha como consequência a ilegalidade daquelas (sendo a superação deste estado um dever dos responsáveis pela irregularidade – isto é, os próprios ocupantes. Com o Estatuto a equação se inverte: a legislação deve servir não para impor um ideal idílico de urbanismo, mas para construir um urbanismo a partir dos dados da vida real. Desse modo, o descompasso entre a situação efetiva das ocupações populares e a regulação urbanística terá como consequência a ilegalidade desta última, e não ao contrário.”, SUNDFELD. Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: *ESTATUTO DA CIDADE: comentários à Lei Federal 10.257/20010*. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros. 2002, p. 60.

O direito internacional trata da proteção do direito à moradia adequada desde a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948³. Esse reconhecimento e demais pactos e convenções tem sua aplicação delineada pelos comentários do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas⁴, dentre os quais se destacam o Comentário Geral n. 4 (1991) e o Comentário Geral n. 7 (1997)⁵. Cumpre mencionar que o Brasil é signatário desses tratados internacionais e, por isso, suas disposições estão incorporadas no direito interno. O reflexo dessas normas internacionais é a razão pela qual se considera que o direito à moradia adequada foi adicionado ao ordenamento jurídico pátrio, antes mesmo de sua adoção expressa por meio da Emenda Constitucional n. 26, de 2000, que o inclui entre os direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição Federal.

A proteção do direito à moradia, também, recebe lugar de destaque no que diz respeito à disciplina constitucional da política urbana a ser executada pelos municípios, na medida em que esta define como seus objetivos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes (art. 182, Constituição Federal de 1988). Condição reafirmada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01), que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição Federal (fruto de lutas sociais e de uma grande articulação nacional no processo constituinte), ao consagrar o direito às cidades sustentáveis (art. 2º, I) como diretriz geral da política urbana e estabelecer a necessidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda⁶.

7. Conforme entrevista do secretário do Ministério das Cidades para o jornal O Globo. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/regularizacao-de-domicilios-beneficiara-quem-ganha-ate-dez-salarios-20837789>
8. Para ser plena, a regularização fundiária deve buscar integrar os assentamentos ao mundo jurídico, através do registro imobiliário dos títulos gerados, mas também integrá-los efetivamente à cidade com a implantação da infraestrutura necessária e a prestação dos serviços públicos. Somado a esses dois aspectos também é necessária a criação de mecanismos – urbanísticos e de geração de renda - que garantam a permanência da população beneficiária nos assentamentos ou núcleos regularizados.
9. A ZEIS – Zona Especial de Interesse Social é uma categoria específica de zona dentro do zoneamento da cidade. Esse tipo de Zona permite a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo diferente daquelas adotadas para o resto da cidade. Há a adoção de normas e regras mais flexíveis e menos restritivas. Isso ajuda bastante no processo de regularização fundiária de áreas já ocupadas, mas ao mesmo tempo impõe restrições – tamanho máximo de lote e vedação ao remembramento – que impedem que essas áreas sejam acessadas pelo mercado imobiliário formal. Também poderá ajudar na reserva de áreas urbanas bem situadas na cidade para implantação de habitação de interesse social. A adoção deste instrumento deve visar à incorporação dos espaços urbanos da cidade clandestina à cidade legal. A instituição das ZEIS possibilitará que sejam legalmente reconhecidas as áreas ocupadas ou que venham a ser destinadas para a implantação de projetos de habitação de interesse social. Tudo com a finalidade de cumprir função social da propriedade e às funções sociais da cidade.

Pautar a regularização fundiária como uma política urbana foi uma das bandeiras do Movimento pela Reforma Urbana na década de 1980. Parte significativa das cidades brasileiras foram autoconstruídas pelas pessoas ocupantes e esses territórios autoconstruídos integram a cidade e precisam ser reconhecidos. Não resta dúvida de quão imperiosa é a formatação e a implementação de uma política de regularização fundiária que busque trazer para a legalidade um imenso parque habitacional produzido pelas próprias famílias. Estima-se que pelo menos 50% dos imóveis brasileiros padecem de alguma irregularidade fundiária⁷.

Desta forma, a regularização fundiária deve ser entendida como uma política pública que integra a política de habitação e deve ser compreendida como ação do poder público no sentido de promover a regularização jurídica e urbanística, a organização e a prestação de serviços públicos de áreas ocupadas. Tem como finalidade melhorar as condições de habitabilidade através de medidas de mitigação urbanística e ambiental em determinado assentamento, melhorando as condições de ocupação em relação à situação de ocupação informal anterior.

Com a criação do Ministério das Cidades no ano de 2003 começou a ser construída uma política nacional de regularização fundiária. Foram editadas legislações que buscaram incorporar os aprendizados das iniciativas que foram desenvolvidas por estados e municípios. Um dos maiores aprendizados é de que a regularização fundiária não pode ficar restrita unicamente à titulação em favor dos ocupantes. A segurança da posse é fundamental, mas também é fundamental que esses territórios sejam dotados de infraestrutura e serviços urbanos. Associadas a essas ações também devem ocorrer medidas urbanísticas e sociais buscando garantir a permanência dos respectivos moradores nesses territórios. Assim, a regularização fundiária deve ser plena⁸, pois a titulação descolada das restrições urbanísticas e de ações sociais de geração de renda pode ter a capacidade de produzir um efeito mais perverso: gerar a expulsão dos moradores. Isso, pois as áreas que foram regularizadas poderão ser acessadas pelo mercado imobiliário, uma vez que, a irregularidade fundiária que funcionou como um bloqueio, deixa de existir. Assim, é fundamental, por exemplo, a adoção de instrumentos como as ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social⁹.

Todos esses preceitos foram incorporados pela Lei 11.977/09, no seu capítulo III.

A Lei 11.977/09 foi a primeira lei nacional de regularização fundiária. Ela trazia uma visão da regularização fundiária como instrumento prioritariamente de garantia de direitos às pessoas moradoras de áreas irregulares, e de responsabilização de loteadores e agentes imobiliários que tenham eventualmente contribuído com a situação de irregularidade fundiária.

O conceito de Regularização Fundiária trazido pela primeira legislação nacional a definir uma política nacional de regularização fundiária - Lei nº 11.977/09 - teve seus alicerces definidos na proposta da política nacional de desenvolvimento urbano que se encontrava em construção e está calcado nas diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade.

O artigo 46 da Lei 11.977/09 estabelecia que **“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”**.

Esse conceito trazido pela lei 11.977/09 sedimentou a intenção de construir uma política de regularização fundiária onde fosse abordada não apenas a questão jurídica, mas também fossem incorporados os aspectos urbanísticos, territoriais e socioambientais estabelecidos no Estatuto da Cidade. Assim, a política de regularização fundiária tem como objetivo, legalizar a permanência de populações assentadas em áreas urbanas, ocupadas em desconformidade com a legislação urbanística e/ou ambiental, e garantir condições de habitabilidade.

Em dezembro de 2016 foi editada a MP 759¹⁰ convertida em julho de 2017 na lei 13.465/17. A lei 13.465/17 revogou todo o Capítulo III da Lei 11.977/09 e o seu Título II passou a regular a política nacional de regularização fundiária.

A lei 13.465/17 estabeleceu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana em todo o território nacional e no seu artigo 9º definiu que **“a Regularização Fundiária Urbana (Reurb), abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”**.

10. A MP759 editada em 23 de dezembro de 2016 alterou mais de 20 instrumentos normativos que tratavam não somente sobre regularização fundiária urbana, mas também sobre regularização fundiária rural e sobre procedimentos de avaliação e alienação de imóveis da união.

O conceito trazido pelo novo marco normativo mantém o espírito e intenção de que regularização fundiária deve ser plena e assim incorporar diversos aspectos e dimensões.¹¹ Para ser plena, a regularização fundiária deve buscar integrar os assentamentos ao mundo jurídico, através do registro imobiliário dos títulos gerados, mas também integrá-los efetivamente à cidade com a implantação da infraestrutura necessária e a prestação dos serviços públicos. Somado a esses dois aspectos também é necessária a criação de mecanismos – urbanísticos e de geração de renda – que garantam a permanência da população beneficiária nos assentamentos ou núcleo regularizados.

11. Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mêncio (Princípios e Objetivos da regularização Fundiária Urbana. In Regularização Fundiária Urbana – Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019) bem constata essa manutenção e afirmam que “a nova lei manteve o espírito da legislação anterior, compreendendo a regularização fundiária dita integral, isto é, aquela que busca dotar os assentamentos informais de todas as condições necessárias à sua integração ao espaço urbano formal. Podemos apontar esse como o principal objetivo da regularização fundiária, mencionado na definição legal pela expressão “incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano”.

4. Especificidades dos municípios participantes da Etapa 3 de apoio do Projeto ANDUS

A terceira etapa de apoio aos municípios do Projeto ANDUS, iniciada em março de 2022, tem como foco: (1) a implementação de estratégias para o tema de regularização fundiária e soluções baseadas na natureza; (2) a documentação dos resultados/ impactos alcançados ao nível local; (3) a replicação destes resultados por meio da formação de parcerias locais com outros entes federados e instituições de ensino; e (4) a preparação de nota técnica para o plano de implementação da PNDU.

Para tanto foram escolhidas 4 gestões municipais para serem apoiadas, quais sejam: Amajari, em Roraima, Navirai, no Mato Grosso do Sul, Fortaleza e Sobral, no Ceará. O foco do apoio foi a sensibilização acerca da importância da estruturação de ações municipais de regularização fundiária. Os quatro municípios escolhidos possuem escalas de cidade e capacidades institucionais bem variadas. Estão em regiões e biomas distintos e possuem especificidades que precisam ser consideradas na formulação de uma política municipal de regularização fundiária. A seguir são compartilhadas informações sobre tais municípios.

4.1. Amajari

Município localizado no estado de Roraima. Tem população de cerca de 11.500 pessoas. Limita-se a oeste e norte com a Venezuela, com Pacaraima a leste, Boa Vista a sudeste e Alto Alegre a sul. Foi criado em 1995, desmembrado de Boa Vista. Importante registrar que Roraima foi Território Federal até a promulgação da Constituição Federal de 1988. O Decreto-lei nº 5.812 de 13 de setembro de 1943, que desmembrou o estado do Amazonas, criou o Território Federal do Rio Branco. Em 1962, o território foi denominado como Território Federal de Roraima e elevado à categoria de unidade federativa brasileira como estado membro apenas com a Constituição Federal de 1988

Pelo fato de Roraima ter sido Território Federal, grande parte das terras que compõem o território municipal de Amajari ainda pertencem à União. Parte dessas terras já foram discriminadas e estão individualizadas e regularizadas – Terras Indígenas e a Unidade de Conservação de Proteção Integral. Em ambos os casos as terras pertencem à União. As terras dos núcleos urbanos estão sendo delimitadas e estão sob guarda do INCRA para posterior transferência para o município. Já as terras rurais já foram delimitadas e transferidas para o órgão estadual de terras.

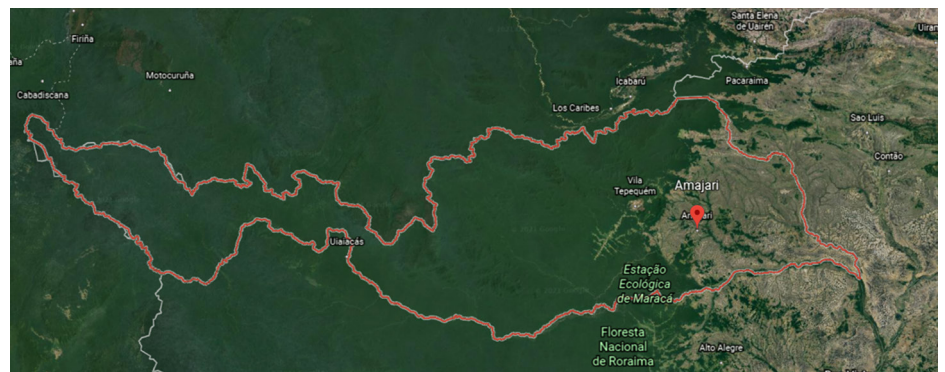


Figura 02: Município de Amajari, Roraima

Fonte e elaboração: Prefeitura de Amajari.

O município de Amajari possui 8 Terras Indígenas, todas demarcadas. Essas terras envolvem 19 comunidades indígenas. Importante registrar que as Terras Indígenas são inalienáveis, indisponíveis e com direitos imprescritíveis. Essas terras pertencem à União e o usufruto é exclusivo das comunidades indígenas. Assim, devem ser usadas para a reprodução social das populações indígenas. É proibido vendê-las, arrendá-las ou cedê-las a terceiros ou qualquer ato e negócio jurídico que se opõem ao “pleno exercício da posse direta pela comunidade indígena”. Os atos jurídicos que ferem a posse permanente dessas

terras por parte dessas comunidades são nulos. Ainda assim, é importante salientar que núcleos urbanos já se encontram no interior de terras indígenas, como é o caso da vila de Dois Corações, em Amajari

As etnias presentes atualmente em Amajari são: povo Macuxi, Wapichana, Saporá e Tauperang. A região tem como as Terras Indígenas: TI Araçá, TI Ouro, TI Anaro, TI Ponta da Serra, TI Aningal, TI Garagem, TI Santa Inês e TI Ananás.



Figura 03: Situação fundiária do município de Amajari

Fonte e elaboração: Prefeitura de Amajari.

As etnias presentes atualmente em Amajari são: povo Macuxi, Wapichana, Saporá e Tauperang. A região tem como as Terras Indígenas: TI Araçá, TI Ouro, TI Anaro, TI Ponta da Serra, TI Aningal, TI Garagem, TI Santa Inês e TI Ananás.

No município também está localizada a Estação Ecológica de Maracá, criada pelo decreto federal n° 86.061/1981, com área de 101.312 ha, cujo objetivo é preservar o ambiente natural da terceira maior ilha fluvial do mundo. A ilha de Maracá integra um arquipélago formado pelas ilhas e ilhotas do rio Uraricoera, em uma zona de transição de lavrado e floresta. Trata-se de uma unidade de conservação de proteção integral cujas terras também pertencem a União.

O município não possui Plano Diretor e nem Plano Local de Habitação de Interesse Social. Também não há definição legal do perímetro urbano. Não possui Plano Municipal de Regularização Fundiária e nenhuma experiência em curso. Também não dispõe de mapeamento de áreas de baixa renda ou de ocupação irregular, nem mapeamento de áreas de risco, como também não há mapeamento das faixas de Área de Preservação Permanente - APPs¹². A situação fundiária bastante peculiar associada à inexistência de instrumentos normativos de ordenamento territorial resulta na total falta de condição do município de exercer sua competência constitucional de promover o planejamento e o controle do uso, ocupação e parcelamento do solo.

12. O Código Florestal atual, no seu art. 3º, II, conceituou: Área de Preservação Permanente – APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas.

Em Amajari, a observância do pacto federativo e a cooperação entre os entes é de fundamental importância para a definição e implementação de uma política fundiária e de gestão territorial. Além disso, é importante citar a forte pressão demográfica que este município, bem como todo o estado de Roraima, tem sofrido com a chegada de deslocados e refugiados da Venezuela. Este crescimento populacional tem se traduzido em dinâmica de grilagem e loteamento irregular, em especial ao redor das vilas, particularmente na vila do Paiva, em Tepequém.

4.2. Fortaleza

Capital do estado do Ceará, possui uma população de cerca de 2,7 milhões de habitantes. O início da ocupação data dos últimos anos do século XVI. É uma das menores capitais em termos territoriais, mas possui alta densidade populacional. É a cidade sede da Região Metropolitana de Fortaleza criada na década de 1970, sendo a oitava maior região metropolitana do país. O município é 100% urbano e possui Plano Diretor e Plano Local de Habitação de Interesse Social. O Plano Diretor deverá ser revisto logo em breve, pois está em curso o processo licitatório. Fortaleza não possui Plano Municipal de Regularização Fundiária, mas possui um rico mapeamento de áreas de baixa renda ou de ocupação irregular. Nele consta uma grande sistematização de informações – tempo de ocupação, situação fundiária, infraestrutura existente, etc –. O município possui experiências de regularização fundiária em curso e também dispõe de equipe própria que está centralizada no Habitafor.

13. As unidades de Conservação são divididas em dois grupos. As unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. As Unidades de Proteção Integral têm como objetivo básico à preservação da natureza, sendo admitido o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos na Lei.
14. As Unidades de Uso Sustentável têm como objetivo básico compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais.

A cidade abriga sete unidades de conservação – UC. São elas o Parque Natural Municipal das Dunas de Sabiaguaba, a Área de Proteção Ambiental da Sabiaguaba, o Parque Ecológico da Lagoa da Maraponga, o Parque Ecológico do Cocó, a Área de Proteção Ambiental do Estuário do Rio Ceará, a Área de Proteção Ambiental do Rio Pacoti e o Parque Estadual Marinho da Pedra da Risca do Meio. Dessas 7 UCs, 2 são de proteção integral¹³ – o parque natural e o parque estadual marinho, sendo as demais de uso sustentável¹⁴. Há ainda na cidade a Área de Relevante Interesse Ecológico do Sítio Curio, que protege o último enclave de Mata Atlântica na zona urbana.

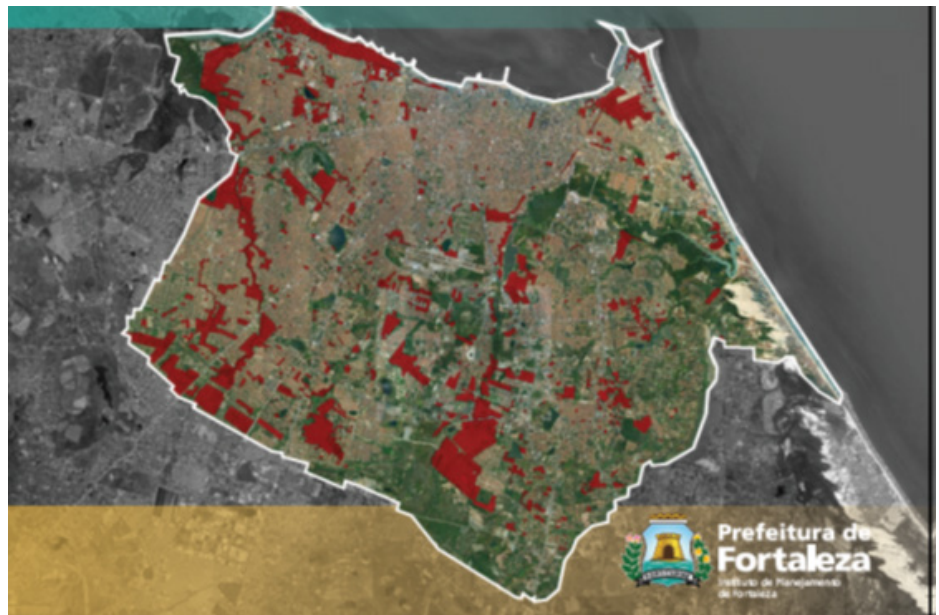


Figura 04: Mapeamento de áreas de ocupação irregular em Fortaleza

Fonte e elaboração: Prefeitura de Fortaleza

A prefeitura de Fortaleza tem promovido iniciativas de regularização fundiária. Atualmente se prioriza a legitimação fundiária como instrumento de regularização. Vários órgãos estão envolvidos com a regularização fundiária – Habitafor, SEUMA, Procuradoria Municipal. O município realiza o licenciamento ambiental e dispõe de mapeamento de áreas de risco, como também das APPs. Importante registrar que existem muitas ocupações de baixa renda em faixas de APP e em unidades de conservação de uso sustentável. Grande parte do município já foi parcelado e existe um banco de dados georreferenciado com essas informações. O plano diretor vigente previu Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS de ocupações e ZEIS de vazios. Essas últimas foram posteriormente revogadas.

4.3. Sobral

Sobral possui população com cerca de 210 mil habitantes e uma taxa de urbanização superior a 88%. É o município central da Região Metropolitana de Sobral, uma das 3 regiões metropolitanas do Ceará. Possui uma unidade de conservação de uso sustentável em seu território. Trata-se da Floresta Nacional de Sobral, com uma área de

598,00 hectares totalmente dentro do município de Sobral, uma das mais importantes unidades de conservação da caatinga. As florestas nacionais são áreas de posse e domínio públicos providas de cobertura florestal predominantemente nativa. Sobral possui Plano Diretor e Plano Local de Habitação de Interesse Social. O Plano Diretor está em processo de revisão e já houve a diminuição do perímetro urbano. Não possui Plano Municipal de Regularização Fundiária, mas há experiências de regularização fundiária em curso e existe equipe própria (5 pessoas) que está centralizada na SEUMA. Atualmente se prioriza a legitimação fundiária como instrumento de regularização de conjuntos habitacionais promovidos pelos poderes públicos estadual e municipal. O município realiza o licenciamento ambiental e dispõe de mapeamento de áreas de risco, como também das APPs. Importante registrar que existem muitas ocupações de baixa renda em faixas de APP e em unidades de conservação de uso sustentável. O plano diretor vigente previu ZEIS de ocupações e ZEIS de vazio, que foram mantidas pela proposta de revisão.



Figura 05: Região Metropolitana de Sobral

Fonte: PLHIS Sobral

4.4. Naviraí

Município do estado do Mato Grosso do Sul que tem sua ocupação original de população indígena, apesar de não possuir Terras Indígenas demarcadas. A cidade teve seu traçado original decorrente de um projeto urbanístico da Colonizadora Vera Cruz Mato Grosso LTDA. O município está sobre o aquífero Guarani, sendo o município que possui a maior porcentagem do aquífero dentro do seu território. Naviraí é cortado por alguns rios – Amambai, Curupai, Laranjai, Ivinhema e Rio Paraná, todos com muitas ocupações em faixa de APP. Importante registrar que o rio Paraná é um rio federal com muitas ocupações em suas margens, inclusive a ocupação mais antiga do município é atribuída a uma comunidade indígena, e nela existe hoje um sítio arqueológico.

O município possui Plano Diretor e Plano Local de Habitação de Interesse Social. Ambos estão bem desatualizados e precisam de revisão. O Plano Diretor define o perímetro urbano. O perímetro urbano atual tem sido objeto de expansão ilegal com a realização de parcelamentos, na modalidade de chácaras, de forma irregular. Esse parcelamento irregular de chácaras tem gerado lotes com área variando entre 1.500 e 2.000 m². As glebas parceladas irregularmente, inclusive sem acesso ao sistema viário, têm ocorrido em zona rural, onde a fração mínima de parcelamento era de 2ha, ou seja, 20.000 m².

Parte do município de Naviraí integra a APA federal das Ilhas e Várzeas do Rio Paraná, criada por decreto federal em 30 de setembro de 1997. A APA possui área aproximada de 1.005.180,71 hectares englobando as ilhas e ilhotas do rio Paraná, as águas interiores e áreas lagunares e lacustres, as várzeas, planícies de inundação e demais locais especiais situados em suas margens. A unidade de conservação abrange os estados do Mato Grosso do Sul, Paraná e São Paulo e não possui Plano de Manejo elaborado.

O município não possui Plano Municipal de Regularização Fundiária, mas há experiências de regularização fundiária em curso e existe equipe própria (2 pessoas) que está centralizada no Núcleo de Regularização Fundiária da Gerência de Obras, sendo que a gerência é o equivalente local a Secretaria Municipal. Atualmente se prioriza a legitimação fundiária como instrumento de regularização. O município realiza o licenciamento ambiental e dispõe de mapeamento de

áreas de risco, como também das APPs. O plano diretor vigente previu ZEIS de ocupações.

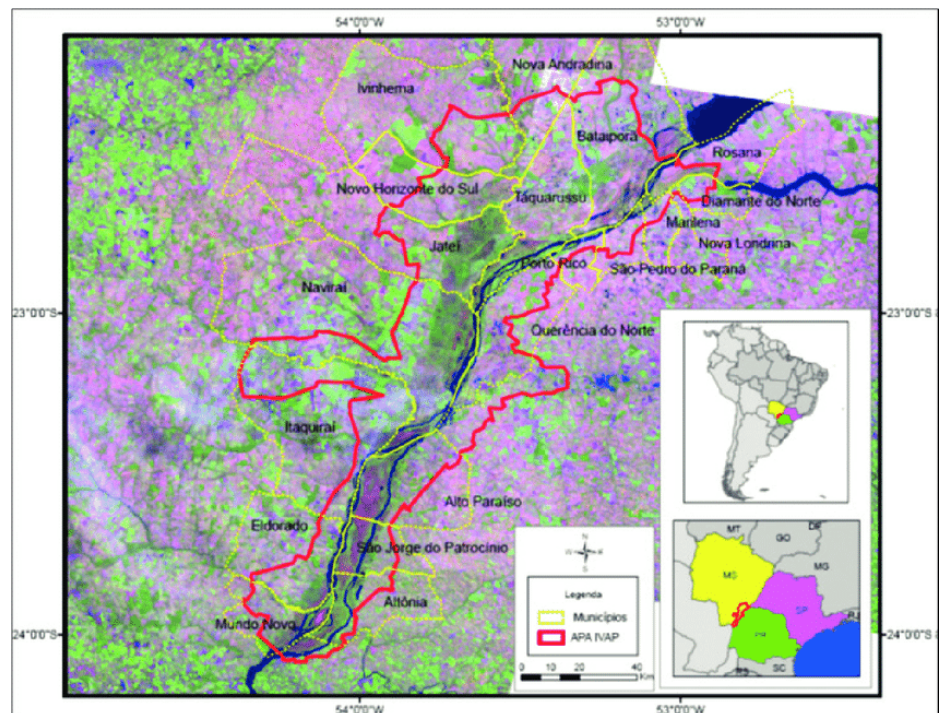


Figura 06: APA federal das Ilhas e Várzeas do Rio Paraná

https://www.researchgate.net/figure/Figura-1-Localizacao-da-APA-das-Ilhas-e-Varzeas-do-rio-Parana_fig1_332385005/download

5. Recomendações

Um dos objetivos da terceira etapa do projeto ANDUS foi formular contribuições para a PNDU. As contribuições a seguir apresentadas decorrem do acúmulo de anos de trabalho da consultora com as temáticas de regularização fundiária e de planejamento urbano, mas também da experiência vivenciada nas visitas de campo aos 4 municípios participantes e das dificuldades, especificidades e inovações de cada um dos municípios.

Uma das temáticas trabalhadas na terceira etapa do Projeto ANDUS foi a Regularização Fundiária. Temática que está intimamente relacionada com a questão do Direito à Moradia Adequada e com a questão do planejamento urbano e do zoneamento municipal que têm no Plano Diretor o seu instrumento básico.

Tendo em vista a abordagem multidimensional e multiescalar da PNDU e dos ODUS na promoção do Desenvolvimento Urbano Sustentável, as recomendações específicas a seguir visam dar luz aos caminhos necessários para que o instrumento de Regularização Fundiária se concretize enquanto mecanismo efetivo de garantia do direito constitucional à moradia adequada. As recomendações foram organizadas de acordo com os eixos temáticos abaixo:

- Terras Indígenas;
- Regularização fundiária e conflitos fundiários;
- Modalidades de Reurb e excesso de flexibilização para a Reurb de interesse específico;
- Áreas com restrições ambientais;
- Atribuições dos municípios e capacidade institucional;

- Dotação orçamentária;
- Gênero e raça – interseccionalidade.

Não há como a Regularização Fundiária alcançar as diretrizes da Lei Federal n° 13.465/2017 se as lentes interpretativas a seguir não forem consideradas na sua totalidade e incorporadas de forma integrada à política nacional de desenvolvimento urbano.

15. OIT 169 - Artigo 7° I. Os povos interessados deverão ter o direito de escolher suas, próprias prioridades no que diz respeito ao processo de desenvolvimento, na medida em que ele afete as suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual, bem como as terras que ocupam ou utilizam de alguma forma, e de controlar, na medida do possível, o seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos deverão participar da formulação, aplicação e avaliação dos planos e programas de desenvolvimento nacional e regional suscetíveis de afetá-los diretamente. 2. A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com a sua participação e cooperação, deverá ser prioritária nos planos de desenvolvimento econômico global das regiões onde eles moram. Os projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados de forma a promover essa melhoria. 3. Os governos deverão zelar para que, sempre que for possível, sejam efetuados estudos junto aos povos interessados com o objetivo de se avaliar a incidência social, espiritual e cultural e sobre o meio ambiente que as atividades de desenvolvimento, previstas, possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a execução das atividades mencionadas. 4. Os governos deverão adotar medidas em cooperação com os povos interessados para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que eles habitam.

5.1. Terras Indígenas

Em dois dos municípios trabalhados houve referência à existência de Terras Indígenas (TIs). Em Amajari existem TIs regularizadas e há também núcleos com características urbanas situados nelas. Já em Naviraí, apesar da não demarcação, há menções da presença indígena em local onde se registra a ocupação mais antiga do município. Como tratar essa questão?

Não podemos tratar as legislações urbanísticas municipais como algo etéreo e não impregnado de práticas políticas e ideológicas. A legislações urbanísticas correspondem a interesses e projetos e podem representar, ainda que não declaradamente, a sobreposição de alguns estilos de vida sobre outros.

Desta forma, a inclusão das comunidades indígenas, com seus usos, costumes e tradições, no sistema de planejamento e gestão territorial municipal deve ser uma diretriz clara no processo de elaboração/revisão de um Plano Diretor em município onde haja comunidades indígenas.

Essa participação deve ser efetiva e deve atender ao estabelecido pela Convenção n°. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT. No artigo 7°¹⁵ da mencionada Convenção está previsto que os povos deverão ter o direito de decidir sobre suas prioridades, no que tange ao processo de desenvolvimento adotado, naquilo que afete as suas vidas, bem-estar espiritual, terras e no que possa de algum modo alterar seu próprio sentido de desenvolvimento. Em determinados

casos, para a participação ter validade deve ocorrer na forma de Consulta Prévia, livre e informada, pois assim determina o artigo 6º da Convenção nº. 169 da OIT¹⁶. O mencionado art. 6º estabelece que os governos deverão consultar os povos, com o objetivo de se chegar a um acordo ou obter o consentimento, toda vez que se considerem medidas legislativas ou administrativas capazes de afetá-los diretamente. Não restam dúvidas que a elaboração de legislações urbanísticas se enquadra nessas medidas.

A consulta prévia, livre e informada não pode ser confundida com a participação comum nos processos de elaboração/revisão de planos diretores ou legislações urbanísticas, pois está fundamentada no direito à autodeterminação e desta forma não pode ser reduzida a uma atuação político-partidária e nem de natureza individual.

16. OIT/169 - Artigo 6º 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente; b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes; c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim. 2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

Além da participação e do envolvimento das populações indígenas na gestão territorial do município, faz-se necessário registrar a existência do Decreto Federal 7.747/12 que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI. A PNGATI tem por objetivo “garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente” (art. 1º). A PNGATI estabelece ferramentas para a gestão territorial e ambiental de terras indígenas, quais sejam: o etnomapeamento e o etnozoneamento. O Etnomapeamento corresponde ao mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas. Já o Etnozoneamento é o instrumento de planejamento participativo que visa à categorização de áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, desenvolvido a partir do etnomapeamento.

Segundo o artigo 3º do Decreto, são algumas das diretrizes da PNGATI: 1. o reconhecimento e valorização das organizações sociais e políticas dos povos indígenas e a garantia das suas expressões, dentro e fora das terras indígenas; 2. o protagonismo e a autonomia sociocultural dos povos indígenas, inclusive pelo fortalecimento de suas

organizações, assegurando a participação indígena na governança da PNGATI, respeitadas as instâncias de representação indígenas e as perspectivas de gênero e geracional; 3. a proteção territorial, ambiental e a melhoria da qualidade de vida nas áreas reservadas a povos indígenas e nas terras indígenas; 4. **a implementação da PNGATI para povos e comunidades indígenas, cujas terras se localizam em área urbana, naquilo que seja compatível, e de acordo com suas especificidades e realidades locais;** 5. a garantia do direito à consulta dos povos indígenas, nos termos da Convenção n° 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT, promulgada pelo Decreto n° 5.051, de 19 de abril de 2004; 6. **o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas relativos a serviços ambientais em função da proteção, conservação, recuperação e uso sustentável dos recursos naturais que promovem em suas terras, nos termos da legislação vigente; e 7. a promoção de parcerias com os governos estaduais, distrital e municipais para compatibilizar políticas públicas regionais e locais e a PNGATI.**

Fica clara a necessidade de articulação de atores e de políticas setoriais na proposição de uma política nacional e local de desenvolvimento urbano. Nos casos envolvendo TI é imprescindível a sua demarcação e regularização fundiária para efetivação dos direitos territoriais de povos indígenas e assim será possível explorar possíveis articulações entre as políticas ambiental e indigenista e a política urbana. Tudo visando o desenvolvimento municipal e a proteção dessas comunidades. Para tanto, faz-se necessário definir a relação entre diretrizes da gestão territorial e ambiental de terras indígenas definidas na política indigenista e os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, tomando o Plano Diretor como o instrumento articulador das políticas setoriais em todo território municipal. Tratamento semelhante deve ser dado às comunidades tradicionais. O envolvimento desses atores, e dos órgãos responsáveis pelas respectivas políticas – a exemplo da FUNAI e da Fundação Palmares – deve acontecer em todo o processo de construção de legislações de gestão territorial, a exemplo do próprio Plano Diretor que deve abarcar o território municipal na sua totalidade.

A PNDU deve reconhecer a existência de atores sociais com concepções de vida e de cidade que são conflitantes, cujos interesses devem ser discutidos e negociados em esferas públicas e democráticas. Deve também reforçar a necessidade e promover a articulação e participação das várias esferas de gestão – federal, estadual e

municipal – com representantes dos diversos órgãos com afinidade ou interesse na discussão.

5.2. Regularização fundiária e conflitos fundiários

As ocupações irregulares, tão presentes nas cidades brasileiras, foram a única forma que muitas famílias de baixa renda encontraram para solucionar a sua necessidade de moradia, uma vez que o Estado não se fez presente para garantir esse direito constitucional. Muitas dessas ocupações são ameaçadas de despejo por ações judiciais – propostas por proprietários – públicos e privados – ou medidas administrativas. Quando isso ocorre, fica caracterizado o conflito fundiário.

Dentre as soluções constitucionais e estruturais possíveis que podem ser adotadas em conflitos fundiários urbanos, a regularização fundiária urbana se apresenta como preferencial. Trata-se de um instrumento jurídico-urbanístico que tem como um dos seus principais objetivos a proteção do direito à moradia, que pressupõe a segurança possessória. Também busca garantir o cumprimento da função social da propriedade, seja ela pública ou privada, pois não existe destinação mais fundamental e mais nobre a ser dada a um imóvel que o de nele morar e lá produzir e reproduzir a vida.

A própria lei de regularização fundiária, Lei Federal nº 13.465/2017, insere a mediação e solução do conflito como parte do processo de regularização fundiária, ao determinar ao município a adoção de procedimento extrajudicial, como caminho para mediação das impugnações que envolvam direitos possessórios ou direitos reais. A ação no sentido de solucionar o conflito para que resulte na regularização fundiária dos assentamentos e permanência da população de baixa renda deve orientar o poder executivo e judiciário, de forma articulada.

Assim, recomenda-se, como parte integrante da PNDU, a estruturação de uma política nacional de mediação de conflitos fundiários. Essa política de mediação deve ter a regularização fundiária como elemento central para adequada solução dos conflitos, a ser percorrida

pelos três níveis de governo, em especial os municípios responsáveis pela execução da política urbana e os órgãos que compõem o Sistema de Justiça. Os três níveis de governo devem contar com a estruturação de departamentos específicos para tratar do monitoramento e prevenção e mediação dos conflitos fundiários e a adoção de medidas de desocupação, apenas em último caso, para salvaguardar a saúde e segurança das famílias e os processos de negociação de forma coletiva.

No caso da inevitabilidade da desocupação da área, as famílias devem ser, necessariamente, reassentadas em unidade habitacional, próxima e compatível com a situação anterior, de acordo com os critérios construídos pelos moradores. No caso de indenizações, estas devem ser em valor suficiente para adquirir moradia adequada na mesma região em que vivem. Assim, toda pessoa em situação de vulnerabilidade social causada pela própria situação de conflito fundiário deve receber a proteção do Estado.

Para uma adequada estruturação do Estado para prevenção e mediação de conflitos fundiários coletivos é fundamental a instituição da Comissão Nacional de Acompanhamento dos Conflitos Fundiários Urbanos e a criação de Programas Estaduais de Prevenção de Conflitos Coletivos Fundiários Urbanos.

5.3. Modalidades de Reurb e excesso de flexibilização para a Reurb de interesse específico

Segundo a Lei 13.465/2017, a Reurb pode ser:

- **Reurb de Interesse Social (Reurb-S)** – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.
- **Reurb de Interesse Específico (Reurb-E)** – regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada pelo município como de baixa renda.

O que difere o interesse social e o específico é o padrão de renda da população ocupante do núcleo urbano informal. Mas como instituir um regramento que oriente a definição de baixa renda considerando as várias realidades brasileiras? Ainda mais considerando que essa definição é ato discricionário do poder executivo municipal. Certamente se faz necessário agregar algumas variáveis para além da renda, a exemplo de tipologias físicas, territoriais, jurídicas e históricas na construção desse regramento.

17. OIT/169 - § 1º, artigo 13, da lei 13.465/17: Serão isentos de custos e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S:
- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
 - II - o registro da legitimação fundiária;
 - III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
 - IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
 - V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
 - VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
 - VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
 - VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.
18. O parágrafo primeiro, do artigo 36, da lei 13.465/17 define a infraestrutura mínima que deve ser garantida em toda área objeto de regularização fundiária. § 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:
- I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
 - II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
 - III - rede de energia elétrica domiciliar;
 - IV - soluções de drenagem, quando necessário; e
 - V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.

A construção coletiva de referências a serem utilizadas pelos municípios para a definição de baixa renda é uma importante contribuição para uma política de regularização fundiária. A definição da modalidade de Reurb tem importância porque interfere nos custos e emolumentos do processamento e efetivação¹⁷.

Além disso, impacta na responsabilidade pela implantação da infraestrutura necessária para regularização. Na Reurb-S, é responsabilidade do município elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial¹⁸, quando necessária, seja de ocupações ocorridas em terrenos particulares ou de terrenos públicos.

É importante destacar que, para efetivar ações de regularização fundiária, sempre é necessário flexibilizar legislações urbanísticas e ambientais. Como já mencionado anteriormente, essas flexibilizações permitidas pelas legislações de regularização fundiária têm um caráter de excepcionalidade. Esse caráter de excepcionalidade foi aparentemente desvirtuado pela Lei 13.465/17, ao estabelecer regramentos mais “generosos” para regularização fundiária de interesse específico do que para a de interesse social.

As flexibilizações trazidas pela nova lei podem estimular a promoção de irregularidades fundiárias, em especial por aqueles de maior renda. Tal afirmação se baseia no fato de que não há estabelecimento pela lei de um marco temporal que delimite a possibilidade de utilização da Reurb em zonas rurais ou em áreas de valor ambiental. Ocupações consolidadas, ocupações recentes e ocupações futuras podem ser objeto de Reurb, inclusive em faixas do território municipal definidas pela legislação urbanística como zona rural ou como área com alguma restrição ambiental - proteção de mananciais, unidade de conservação, ou outra. A não definição de um marco

temporal a partir do qual novos assentamentos em zona rural não poderiam ser regularizados, pode estimular o descumprimento da legislação urbanística, ameaçando a efetividade dos instrumentos como o Plano Diretor, a própria definição legal de perímetro urbano, como também a própria lei de parcelamento do solo urbano. **Em todos os municípios trabalhados na terceira etapa do Projeto ANDUS foi constatado esse problema.** Os casos de ‘chacreamento’ (parcelamento irregular de perímetros rurais), com lotes resultantes inferiores às Fração Mínima de Parcelamento – FMP¹⁹, são recorrentes na imensa maioria dos municípios brasileiros, trazendo insegurança jurídica para os adquirentes e enormes demandas para os municípios. Muitas vezes, as novas chácaras ampliam irregularmente o perímetro urbano, criando demanda por serviços urbanos que serão posteriormente cobrados da administração municipal. Desta forma, sugere-se estabelecer regras mais rigorosas para a promoção da Reurb-E, tornando de responsabilidade dos seus beneficiários o estabelecimento de medidas de mitigação e compensação, urbanística e ambiental. Também se recomenda a definição de um marco temporal, a partir do qual ocupações de média e alta renda que descumpram a legislação urbanística e ambiental não possam ser objeto de regularização na modalidade Reurb E, com sanções que desestimulem a ocupação irregular daqueles que não se caracterizam como de interesse social.

5.4. Áreas com restrições ambientais

Em todos os municípios trabalhados nessa terceira etapa do Projeto ANDUS, foram constatados assentamentos informais em áreas com restrições ambientais. Conflitos socioambientais, gerados pelo descumprimento de legislações urbanísticas e ambientais, têm fundamentado vários pedidos de despejos de núcleos urbanos informais. Assim, o fato de um determinado núcleo urbano informal se situar em área de preservação permanente, de unidade de conservação ou de proteção de mananciais, tem sido a justificativa para adoção, por parte de gestões municipais ou estaduais, de medidas administrativas ou judiciais visando o desfazimento ou remoção desses núcleos.

19. É a menor área que um imóvel rural, num dado município, pode ser desmembrado. Ao ser parcelado o imóvel rural, para fins de transmissão a qualquer título, a área remanescente não poderá ser inferior à fração mínima de parcelamento. (<http://www.cadastrorural.gov.br/perguntas-frequentes/propriedade-rural/37-o-que-e-fracao-minima-de-parcelamento-fmp-de-um-imovel-rural>).

No entanto, as legislações específicas de regularização fundiária vêm estabelecendo a possibilidade de regularizar também ocupações que se deram em Áreas de Preservação Permanente - APP, áreas de proteção de mananciais e unidades de conservação de uso sustentável (Art. 11, §§ 2º, 3º). Tal possibilidade deverá se efetivar se, após a realização de estudos técnicos por profissionais qualificados, for verificado que a regularização fundiária permitirá melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior (Lei n. 13.465/2017, art. 11, § 2.º; Código Florestal, arts. 64 e 65). Assim, mediante melhorias, é possível a permanência da ocupação e a sua regularização fundiária em faixas de APP – áreas de preservação permanente-, unidades de conservação de uso sustentável e áreas de proteção de mananciais.

A elaboração de estudos técnicos, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, não abarca toda a poligonal do assentamento informal, mas tão somente o trecho de APP, de proteção de mananciais ou de unidade de conservação de uso sustentável²⁰. É fundamental destacar que, em relação à Reurb de assentamento total ou parcialmente localizado em unidades de conservação de uso sustentável, há necessidade de obtenção da anuência do órgão gestor da unidade. Tal anuência deverá estar fundamentada em estudo técnico comprobatório de que essas intervenções de regularização fundiária implicam na melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

A possibilidade de efetivação de regularização fundiária em áreas com restrições ambientais é bastante importante, mas também é fundamental a observância de algumas limitações. No tocante à unidade de conservação, o condicionamento à anuência prévia do órgão gestor da unidade atestará a compatibilidade dos usos e atividades. No que concerne à possibilidade de regularização de núcleos informais situados em áreas de proteção de mananciais, é vital considerar que essas áreas foram delimitadas com o objetivo de evitar a ocupação urbana, em particular a ocupação mais densa. Elas são definidas considerando-se uma ou mais sub-bacias hidrográficas dos mananciais superficiais e subterrâneos de interesse para abastecimento público de água. A conservação dessas áreas sem ocupação ou com baixa ocupação é estratégica para a manutenção da produção da água essencial ao consumo, na quantidade e com a qualidade necessárias. O estudo técnico exigido no processo de regularização fundiária, a ser analisado e

20. § 3º, art. 12, da Lei no 13.465/2017: “Os estudos técnicos referidos no art. 11 aplicam-se somente às parcelas dos núcleos urbanos informais situados nas áreas de preservação permanente, nas unidades de conservação de uso sustentável ou nas áreas de proteção de mananciais e poderão ser feitos em fases ou etapas, sendo que a parte do núcleo urbano informal não afetada por esses estudos poderá ter seu projeto aprovado e levado a registro separadamente”

aprovado pelo órgão competente pela gestão dos recursos hídricos ou gestão ambiental, deverá indicar as medidas que serão adotadas a fim de se manter a densidade e os usos compatíveis com a conservação do manancial. Esses estudos precisam ser elaborados e analisados por equipe técnica competente e também requerem a necessidade de se estabelecer uma comunicação interfederativa, pois muitas vezes o órgão competente para realizar o licenciamento ambiental não é municipal, como também não o é o órgão responsável pela gestão dos mananciais ou pela gestão da unidade de conservação de uso sustentável.

A comunicação e articulação interdeferativa se relaciona diretamente com a abordagem multiescalar proposta para a PNDU e precisa ser bem definida e estimulada. Várias são as políticas, interferências e interfaces entre entes e órgãos públicos que impactam nos territórios municipais

5.5. Atribuições dos municípios e capacidade institucional

A Lei nº 13.465/2017 atribui inúmeras responsabilidades para o município na efetivação da regularização fundiária, algumas não previstas anteriormente na Lei nº 11.977/2009, conforme descrito a seguir:

21. Art. 11, inciso V, da Lei nº 13.465/2017 – “Certidão de Regularização Fundiária (CRF): documento expedido pelo Município ao final do procedimento da Reurb, constituído do projeto de regularização fundiária aprovado, do termo de compromisso relativo a sua execução e, no caso da legitimação fundiária e da legitimação de posse, da listagem dos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado, da devida qualificação destes e dos direitos reais que lhes foram conferidos”

1. Instaurar o processo de Reurb (art. 32 da Lei nº 13.465/2017).
2. Processar, analisar e aprovar o projeto de regularização fundiária (arts. 11, 12 e 30 da Lei nº 13.465/2017).
3. Processar, analisar e aprovar os estudos ambientais, quando necessário, e se possuir capacidade técnica (art. 11 da Lei nº 13.465/2017).
4. Classificar a modalidade de Reurb (art. 30 da Lei nº 13.465/2017).
5. Emitir o Certificado de Regularização Fundiária²¹ (art. 30 da Lei nº 13.465/2017).
6. Proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser

22. O parágrafo primeiro do art. 36 da Lei no 13.465/2017 define a infraestrutura mínima que deve ser garantida em toda área objeto de regularização fundiária: “§ 1o Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais”.
23. Nos casos de Reurb-S, o responsável é o município, mesmo que o projeto seja do estado ou da União.
24. Lei no 13.465/2017, art. 35, IX e X: “Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: 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”.
25. Decreto no 9.310/2018, art. 21, parágrafo primeiro: “Art. 21. A Reurb obedecerá às seguintes fases: (...)§ 1o O termo de compromisso será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no inciso III do caput do art. 784 da Lei no 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil”.

regularizado, inclusive realizando diligências perante as serventias anteriormente competentes (art. 31 da Lei no 13.465/2017).

7. Notificar os titulares de domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e os terceiros eventualmente interessados, para, querendo, apresentar impugnação ao pedido de regularização fundiária (art. 31 da Lei nº 13.465/2017).
8. Elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária²², de ocupações ocorridas em Reurb-S (art. 31, art. 33, § 1º, I, da Lei no 13.465/2017).
9. Criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos ou celebrar convênio, utilizar os centros judiciários de solução de conflitos e cidadania ou as câmaras de mediação credenciadas nos tribunais de justiça (art. 34, da Lei nº 13.465/2017).

Para desempenhar as atividades acima relacionadas, que são de competência exclusiva do município, se faz necessária a adoção de medidas que garantam uma estrutura administrativa, técnica e jurídica capacitada e ágil, bem como previsão orçamentária para elaboração de projetos e implantação da infraestrutura essencial nos assentamentos de baixa renda. Viabilizar essa estrutura sem o apoio de um programa nacional de regularização fundiária será impossível para a maior parte dos municípios. Importante frisar que tal programa deve fazer parte de uma política nacional de desenvolvimento urbano.

Não restam dúvidas de que o maior desafio para os municípios é o de responderem satisfatoriamente à responsabilidade de elaborar o projeto de regularização fundiária e de implantar a infraestrutura essencial nos casos de Reurb-S.²³ Para tanto, é necessário que disponham de capacidade ou apoio técnico e financeiro, pois, apesar de a Lei no 13.465/2017 não condicionar o registro da regularização fundiária à conclusão da implantação da infraestrutura necessária, ela não a dispensa. E, assim, o responsável pela implantação da infraestrutura essencial necessária deverá firmar termo de compromisso,²⁴ o qual tem força de título executivo extrajudicial.²⁵

Desse modo, os municípios precisam dispor de uma estrutura administrativa e de gestão que disponha de equipe técnica devidamente habilitada, uma base de informações, bem como previsão orçamentária para o cumprimento das obrigações assumidas a cada aprovação de um projeto de Reurb. Essa estrutura não tem como ser viabilizada exclusivamente com recursos próprios para a imensa maioria dos municípios brasileiros.

Os estudos decorrentes do Programa Papel Passado (Carvalho, 2017), do Estudo da Demanda do mesmo programa (Brasil, 2018) e da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil atestam a baixa capacidade institucional e financeira de um número considerável de municípios para promover a gestão urbana do seu território, em especial a implementação de um programa de regularização fundiária.

O sucesso de um programa nacional de regularização fundiária e de uma Política Nacional de desenvolvimento urbano requer, necessariamente, linhas de apoio institucional e financeiro nessa direção.

É fundamental o apoio aos municípios em ações de capacitação, assistência técnica na elaboração de estudos e planos e no apoio financeiro na implementação dos programas e projetos. Tais linhas devem considerar as especificidades locais e contar com um orçamento robusto. Além disso, deve se pensar o papel dos governos estaduais, das associações municipalistas locais e em arranjos institucionais supramunicipais, como os consórcios, além do engajamento de entidades acadêmicas e conselhos profissionais, para a viabilizar esse processo.

5.6. Dotação orçamentária

A execução de qualquer política pública exige planejamento e execução orçamentária. Isso não é diferente para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que envolve várias políticas setoriais e que precisam ser implementadas em todos os municípios brasileiros, independentemente de região, capacidade e dimensão. As políticas públicas precisam ser elaboradas considerando as especificidades locais e a capacidade institucional dos municípios. Para tanto requerem uma atuação da União no reconhecimento dessa diversidade e na proposição de uma política que a incorpore. Porém, não adianta apenas reconhecer as especificidades e diversidades dos municípios no processo de elaboração das políticas. É necessário o apoio efetivo para a implementação das mesmas e para tanto se faz

necessário o aporte dos recursos financeiros. Importante registrar que a imensa maioria dos municípios brasileiros não possui recursos próprios capazes de atender a demanda por serviços públicos urbanos e por moradia. Outro aspecto importante é que nosso pacto federativo atribui, de forma concorrente entre União, estados e municípios, a responsabilidade pela implementação de várias políticas públicas que integram a política de desenvolvimento urbano, porém nossa política tributária concentra grande parte dos recursos na União. **Assim, a PNDU precisa alocar e destinar recursos públicos para a implementação de políticas públicas urbanas.** Essa alocação deve ser fruto de discussão, participação e controle social.

A execução orçamentária voltada para ações relacionadas com políticas públicas integrantes da PNDU tem sido irrisória nos últimos anos. Tal realidade precisa ser urgentemente revista, pois os problemas urbanos estão se agravando e sem o aporte de recursos públicos federais não há perspectivas de enfrentamento dos mesmos.

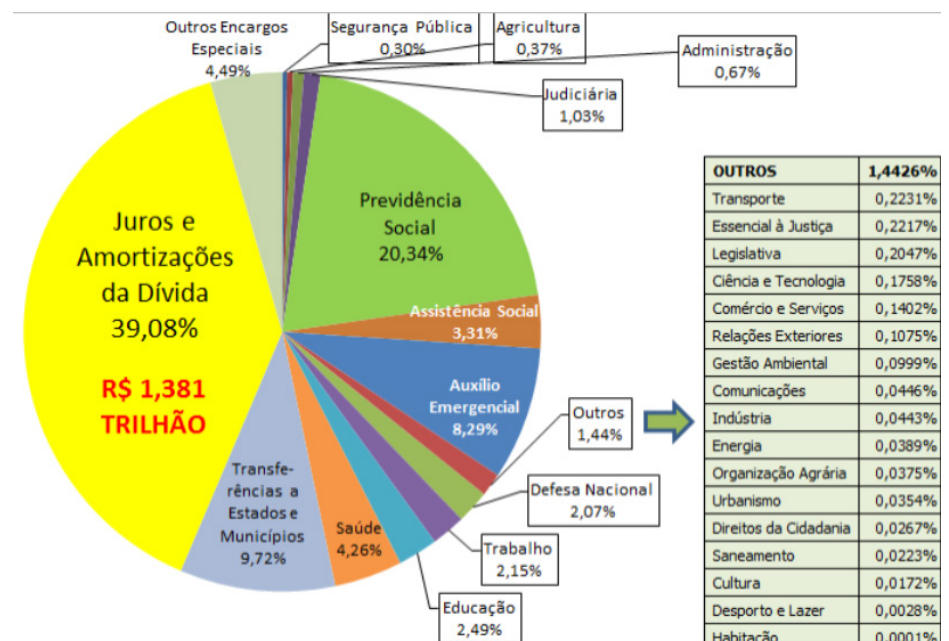
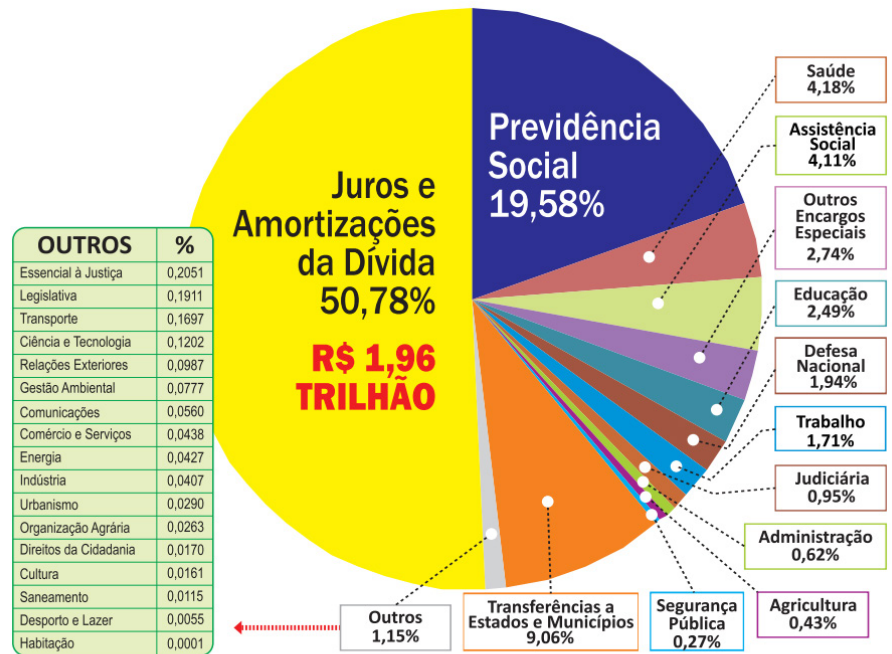


Figura 07: Orçamento Federal Executado (Pago) em 2020 = R\$ 3,535 TRILHÕES
 Inclui gastos do “Orçamento de Guerra” autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020.

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida



Orçamento Federal Executado (pago) em 2021 = R\$ 3,861 Trilhões



Fonte: https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QuAJAXZf/pendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06
 Elaboração: Auditoria Cidadã da Dívida. Consulta em 2/2/2022. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Gráfico por Função, com exceção da Função "Encargos Especiais", que foi desmembrada em "Juros e Amortizações da Dívida" (GND 2 e 6); "Transferências a Estados e Municípios" (Programa 0903), e "Outros Encargos Especiais" (restante da função, composta por gastos com cumprimento de Sentenças Judiciais e outros gastos).

Figura 08: Orçamento Federal Executado (pago) em 2021 = R\$ 3,861 TRILHÕES

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

5.7. Gênero e raça - interseccionalidade

26. Moradia adequada e digna envolve: (1) as características físicas da habitação e sua habitabilidade; (2) a garantia da segurança da posse ou propriedade; (3) a disponibilidade de infraestrutura e de equipamentos públicos; (4) o custo para aquisição ou aluguel, que deve ser acessível, de forma que não comprometa excessivamente o orçamento familiar; (5) a proteção contra eventos extremos e riscos; e (6) a localização, que deve oferecer condições de desenvolvimento humano e de fruição das oportunidades urbanas e (7) adequação cultural. (ONU-HABITAT, 2014).

Na política habitacional brasileira, as moradias em assentamentos irregulares são classificadas como situações de “inadequação habitacional”. Isso porque não atendem um ou mais requisitos do que é considerado “moradia adequada”²⁶. Não resta dúvidas de que a pobreza e a desigualdade social são fatores determinantes para o surgimento e o agravamento do problema habitacional e, conseqüentemente da irregularidade fundiária brasileira. Esse problema tem gênero e tem cor, pois a precariedade e o déficit habitacional são mais fortemente vivenciados pelas mulheres e pela população negra, ou seja, as mulheres negras são em especial o público mais vulnerável.

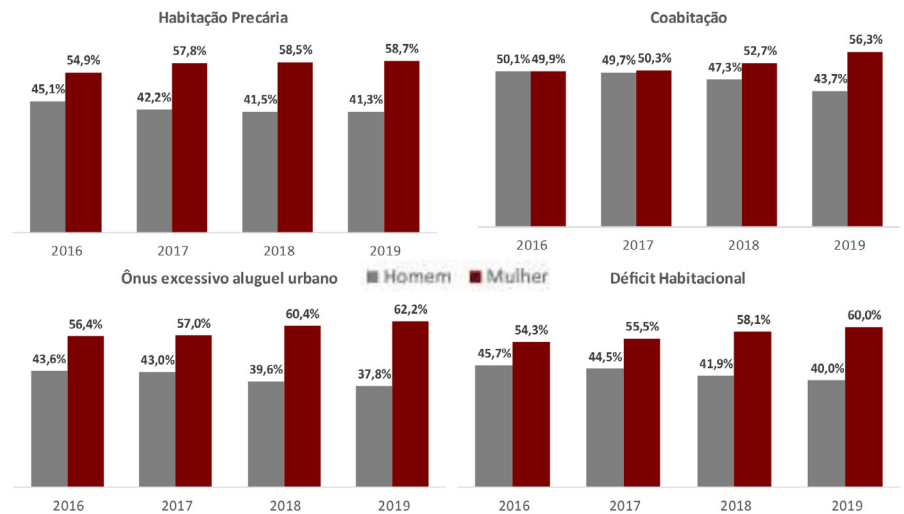


Figura 09: Participação segundo sexo do responsável pelo domicílio no déficit habitacional (Brasil, 2016-2019)

Fonte: Elaboração da FJP (p.155) com dados do IBGE

Uma política Nacional de Desenvolvimento Urbano deve ser interseccional. A interseccionalidade²⁷, conceito de epistemologia feminista, abrange, pois, raça/cor, gênero e classe como categorias inter-relacionadas na compreensão dos fatores de exclusão social. Assim, a análise da realidade das cidades brasileiras necessita considerar as dimensões gênero e raça como indissociáveis na interpretação do fenômeno urbano. Da mesma forma, a proposição e a implementação de políticas públicas precisam enfrentar de forma interseccional os fatores de exclusão.

Pensar uma PNDU inclusiva e democrática significa necessariamente reconhecer a indissociabilidade das variáveis de raça/cor e incorporá-las efetivamente na sua formulação e implementação. Mesmo em países ricos, onde há menos concentração de renda, a intervenção pública tem sido fundamental para garantir o direito à moradia adequada e à segurança da posse, bem como o acesso aos serviços públicos urbanos, em especial para a população historicamente excluída.

27. A interseccionalidade remete a uma teoria transdisciplinar que visa apreender a complexidade das identidades e das desigualdades sociais por intermédio de um enfoque integrado. Ela refuta o enclausuramento e a hierarquização dos grandes eixos da diferenciação social que são as categorias de sexo/gênero, classe, raça, etnicidade, idade, deficiência e orientação sexual. O enfoque interseccional vai além do simples reconhecimento da multiplicidade dos sistemas de opressão que opera a partir dessas categorias e postula sua interação na produção e na reprodução das desigualdades sociais. (BILGE, 2009, p. 70 apud HIRATA, 2014, p. 62).

6. Considerações Finais e Recomendações

As complexidades que permeiam o espaço urbano brasileiro compõem um mosaico cujas peças são diversas; culturais, antropológicas, econômicas, sociais, étnico-raciais, históricas, simbólicas, geográfico-ambientais, entre outras inúmeras dimensões de apreensão da realidade.

A PNDU se propõe a ser uma política de enfoque territorial, que adota uma visão sistêmica orientada para: (1) a redução de desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal; e (2) a indução de padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano. Considerando que a PNDU em elaboração propõe uma visão sistêmica abrangendo padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano que envolvem aspectos socioculturais, econômico-financeiros, urbano-ambientais e político-institucionais é que a presente Nota Técnica propõe a incorporação de outros aspectos, a exemplo das terras indígenas e territórios de populações tradicionais, como também uma maior ênfase para definição de políticas públicas que busque reconhecer e reduzir uma dívida histórica com determinados grupos – mulheres, negros e população periférica.

As sugestões acima elencadas buscam contribuir com a formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que seja democrática e inclusiva e que busque, efetivamente, respeitar as várias cidades existentes no Brasil, que são construídas por diversos grupos, cujos direitos precisam ser respeitados. Também busca reconhecer grupos a serem priorizados na atuação estatal, considerando o enorme “déficit de cidades” a que foram submetidos em todo o processo de construção do espaço urbano no Brasil. Por fim, as sugestões reconhecem e reafirmam o protagonismo do Governo Federal, que ao mesmo tempo que deve respeitar a autonomia municipal, deve desempenhar seu papel de maestro nessa construção e implementação,

considerando e respeitando as especificidades municipais e garantindo os recursos públicos necessários.

7. Referências

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. Decreto n.º 9.310/2018 - Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União.

BRASIL. Lei. n.º 10.257/2001 - Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências

BRASIL. Lei n.º 11.977/2009 - Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

BRASIL. Decreto n.º 7.747/2012 – Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI – e dá outras providências.

BRASIL. Lei n.º 13.465/2017 - Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n.ºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória n.º

2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

BRASIL. Lei nº 13.465/2017 – Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU). Universidade Federal do ABC (UFABC). Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado. Brasília: Ministério das Cidades, 2018. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2017/12/03-Diagnostico-77Habitacional-Re->

gional-do-Grande-ABC-Relat%C3%B3rio-Final.pdf.

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

FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia (coordenadores), Direito à moradia adequada: o que é, pra quem serve, como defender e efetivar. Belo Horizonte: Fórum, 2014

HIRATA, Helena. Gênero, classe e raça: interseccionalidade e consubstancialidade das relações sociais. Tempo Social. Revista de sociologia da USP. v. 26, n. 1. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010320702014000100005&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 02 de setembro. 2022.

LEITE, Luis Felipe Tegen Cerqueira e MENCIO, Mariana (coordenadores). Regularização Fundiária Urbana – Desafios e Perspectivas para aplicação da Lei 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

SUNDFELD. Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2001. Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (orgs.). São Paulo: Malheiros, 2002.

Supported by:



on the basis of a decision
by the German Bundestag