

**ESCOLA SUPERIOR DE CIÊNCIAS DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE
VITÓRIA – EMESCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E
DESENVOLVIMENTO LOCAL**

ANA LUCIA MAITAN CRUZ

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO**

Vitória, ES

2021

ANA LUCIA MAITAN CRUZ

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO ESTADO DO
ESPIRÍTO SANTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, Escola Superior de Ciência da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Orientadora: Profa. Dra. Gissele Carraro

Área de concentração: Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local

Linha de Pesquisa: Processos do Trabalho, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Vitória, ES

2021

Dados internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
EMESCAM – Biblioteca Central

C957r Cruz, Ana Lúcia Maitan
Regularização fundiária de interesse social no Estado do
Espírito Santo / Ana Lúcia Maitan Cruz. - 2021.
104 f.: il.

Orientadora: Profa. Dra. Gissele Carraro.

Dissertação (mestrado) em Políticas Públicas e Desenvolvimento
Local – Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia
de Vitória, EMESCAM, 2021.

1. Regularização fundiária de interesse social – Espírito
Santo (Estado). 2. Política habitacional. 3. Assentamentos
urbanos. 4. Planejamento urbano. 5. Habitações – direito agrário.
I. Carraro, Gissele. II. Escola Superior de Ciências da Santa
Casa de Misericórdia de Vitória, EMESCAM. III. Título.

CDD 351.865

ANA LUCIA MAITAM CRUZ

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NO ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO**

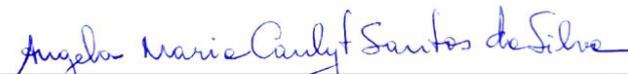
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestra em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local.

Aprovada em 21 de maio de 2021.

BANCA EXAMINADORA



Prof.^a. Dr.^a. Gisele Carraro
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de
Vitória – EMESCAM
Orientadora



Prof.^a. Dr.^a. Angela Maria Caulyt Santos da Silva
Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de
Vitória – EMESCAM

Prof. Dr. Carlos Teixeira de Campos Junior
Universidade Federal do Espírito Santo – UFES

Agradeço a Deus, autor e consumidor de todas as coisas, pelo dom precioso da vida e por transformar sonhos em realidade.

Agradeço à minha família, em especial, meu esposo Edimar, minhas filhas Emilly, Yasmin e Ana Vitória, meu genro Ewerton, minha mãe Adelina, minha neta Laura, presente maravilhoso de Deus, pelo simples fato de existirem em minha vida. Entendendo ser a família o projeto mais perfeito de Deus e o alicerce para quaisquer outros projetos, não poderia me abster de lembrá-la.

Agradeço aos Companheiros que estiveram presentes nesta jornada, em especial, Colegas de turma e aos Professores e Colaboradores da honrosa instituição EMESCAM.

Agradeço à Banca Examinadora pelas preciosas contribuições que abrilhantaram e robusteceram a pesquisa.

Agradeço à orientadora desta pesquisa, a Professora Dra. Gissele pela resiliência, sabedoria, serenidade e precisão com que me conduziu. A ela também tributo gratidão pela liberdade de poder me expressar de acordo com minhas convicções e valores. Liberdade essa, presente nos discursos acalorados, nas searas da mídia e rede sociais, mas que não é posta em prática por muitos que a defendem. E ainda sou grata por ela acreditar no tema proposto e nunca tentar me dissuadir a trilhar outro caminho, por aceitar o contraditório e entendê-lo como saudável e enriquecedor em qualquer discussão. Enfim, a uma grande pessoa em sua essência, um grande mestre em sua prática, dedico minha gratidão e admiração.

O êxito da vida não se mede pelo caminho que você conquistou, mas sim pelas dificuldades que superou no caminho (Abraham Lincoln).

RESUMO

A ausência de planejamento face à ocupação acelerada das cidades brasileiras permitiu a utilização do espaço urbano de forma desigual e fragmentada. Nessa esteira, a implementação da regularização fundiária urbana de interesse social se apresenta como uma alternativa viável para minimizar o problema dos assentamentos urbanos irregulares no contexto legal municipal. O direito à moradia, bem como o cumprimento da função social da propriedade foram positivados pela Carta magna de 1988. Desde então, vários ordenamentos jurídicos foram editados no sentido de pretender materializar tais premissas. O presente estudo teve por objetivo examinar a proposta de regularização fundiária de interesse social e as implicações no planejamento urbano e desenvolvimento do estado do Espírito Santo, com vistas a subsidiar futuras políticas habitacionais e a produção de conhecimentos. A discussão em torno do objeto pesquisado primou por uma abordagem epistemológica dialética. Preliminarmente, foi realizada uma revisão de literatura acerca de autores que abordam o tema, bem como análise documental dos principais dispositivos existentes no ordenamento jurídico brasileiro sobre o Instituto da Regularização Fundiária de Interesse Social. Posteriormente, lançou-se mão da técnica estudo de caso, apoiado em uma abordagem qualitativa que direcionou a discussão da questão fundiária urbana, elegendo-se o estado do Espírito Santo como *locus* de pesquisa, por considerá-lo o recorte adequado, vez que apresenta características, nos programas habitacionais desenvolvidos, que coadunam com as ações propostas nos diplomas legais que abordam o tema. Para isso, foi elaborado um roteiro de análise documental, com o intuito de extrair o maior número de informações sobre o assunto em estudo. O conjunto de resultados obtidos com o presente estudo certamente contribuirá para agregar valor às discussões em encontros, congressos e seminários acerca dos aspectos concernentes à moradia de interesse social. Além disso, serão divulgados os resultados da pesquisa em seminários sob o propósito de estimular nos agentes públicos municipais o interesse pela implementação da regularização fundiária nas áreas de interesse social. O estudo explicitou que regulamentar o espaço geográfico urbano é um dos caminhos que conduz à minimização da segregação socioespacial, além de conferir a legitimação da posse pela transferência de títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores, facilitar o acesso às linhas de crédito e a implementação de infraestrutura essencial. Em que pese as frustradas tentativas do Estado em resolver os problemas habitacionais por meio dos programas implementados ao longo dos anos, notório se fez, no decorrer da pesquisa, que o conjunto de ordenamentos jurídicos oferta institutos e ferramentas importantes para o

ordenamento socioespacial, impactando conseqüentemente na questão habitacional. Em derradeiro, concluiu-se que o estado do Espírito Santo dispõe de subsídios técnicos e aporte legal para a concretização de políticas públicas de habitação urbana de interesse social a serem reproduzidas no âmbito municipal respeitadas as peculiaridades e adaptadas às necessidades locais.

Palavras-Chave: Regularização Fundiária de Interesse Social. Função Social e Ambiental da Propriedade. Planejamento Urbano.

ABSTRACT

The lack of planning due to the accelerated occupation of Brazilian cities allowed the use of urban space in an uneven and fragmented way. In this wake, the implementation of urban land regularization of social interest presents itself as a viable alternative to minimize the problem of irregular urban settlements in the municipal legal context. The right to housing, as well as the fulfillment of the social function of property, were made positive by the 1988 Constitution. Since then, several legal systems have been edited to materialize these premises. The present study aims to examine the proposal for land regularization of social interest and the implications for urban planning and development of the State of Espírito Santo, with a view to subsidizing future housing policies and knowledge production. The discussion around the object researched was based on a dialectical epistemological approach. Preliminarily, a literature review was carried out about authors who approach the theme, as well as documentary analysis of the main provisions existing in the Brazilian legal system on the Institute of Land Regularization of Social Interest. Subsequently, the case study technique was used, supported by a qualitative approach that directed the discussion of the urban land issue, with the State of Espírito Santo being chosen as the locus of research, as it is considered the appropriate cut, since it presents characteristics, in the housing programs developed, which are consistent with the actions proposed in the legal diplomas that address the theme. The set of results obtained with the present study will certainly contribute to add value to the discussions at meetings, congresses and seminars on aspects concerning housing of social interest. In addition, the results of the research will be disseminated in seminars with the purpose of stimulating interest in municipal public agents in the implementation of land regularization in areas of social interest. The study explained that regulating the urban geographical space is one of the ways that leads to the minimization of socio-spatial segregation, in addition to conferring legitimacy of ownership by transferring titles, individual or collective, of real rights to residents, facilitating access to credit lines and the implementation of essential infrastructure. Despite the frustrated attempts by the State to solve housing problems through programs implemented over the years, it was well known, during the research, that the set of legal systems offers important institutes and tools for socio-spatial planning, thus impacting on the housing issue. Finally, it was concluded that the State of Espírito Santo has technical subsidies and legal support for the implementation of public policies for urban housing of social interest to be reproduced at the municipal level, respecting peculiarities and adapted to local needs.

Keywords: Land Regularization of Social Interest. Social and Environmental Function of the Property. Urban Planning.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios para determinação do grau de risco a escorregamentos e a inundações..77

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-------------|--|
| APAGEES | Associação dos Pequenos Agricultores do Estado do Espírito Santo |
| APPs | Áreas de preservação permanente |
| ART | Anotação de Responsabilidade Técnica |
| BNH | Banco Nacional da Habitação BNH |
| CEP | Comitê de Ética em Pesquisa |
| CGFEHAB | Conselho Gestor do Fundo |
| COHAB-ES | Companhia Habitacional do Estado do Espírito Santo |
| COHAB-VT | Companhia de Habitação de Vitória |
| CEMAAF | Central Municipal das Associações de Agricultores Familiares de São Gabriel da Palha |
| CONEP | Comissão Nacional de Ética em Pesquisa |
| CRF | Certidão de Regularização Fundiária |
| CRI | Cartório de Registro de Imóveis |
| CTM | Cadastro Multifinalitário nos Municípios |
| FEHAB | Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Espírito Santo |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FETAES | Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Espírito |
| FNHIS | Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social |
| GEOBASES | Sistema Integrado de Bases Geoespaciais do Estado do Espírito Santo |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IDURB | Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| ITP | Instituto de Pesquisa e Tecnológicas do Estado de São Paulo |
| LC | Lei Complementar |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentária |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| ONU/FAO | Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura |
| ONU-HABITAT | Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos |
| PAL | Plano de Alinhamento |
| PDAP | Planos Diretores de Águas Pluviais/Fluviais |
| PDM | Plano Diretor Urbano |

| | |
|---------|---|
| PDUI | Plano de Desenvolvimento Metropolitano Urbano Integrado |
| PEHR | Programa Estadual de Habitação Rural |
| PEHU | Programa Estadual de Habitação Urbana |
| PLANHAB | Plano Nacional e Habitação |
| PMCMV | Programa Minha Casa Minha Vida |
| PMRR | Plano Municipal de Redução de Risco Geológico Pesquisas |
| PNDs | Planos Nacionais de Desenvolvimento |
| PNHR | Programa Nacional de Habitação Rural |
| PNHR | Programa Nacional de Habitação Rural |
| PNHU | Programa Nacional de Habitação Urbana |
| PNHU | Programa Nacional de Habitação Urbana |
| REURB | Regularização Fundiária Urbana |
| Reurb-E | Regularização Fundiária de Interesse Específico |
| Reurb-I | Regularização Fundiária Inominada |
| Reurb-S | Regularização Fundiária de Interesse Social |
| RRT | Registro de Responsabilidade Técnica |
| SEAG | Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca |
| SEBES | Secretaria de Estado do Bem-Estar Social |
| SEDURB | Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano |
| SEGESP | Secretaria de Estado da Gestão Pública |
| SETADES | Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social |
| SFI | Sistema Financeiro da Habitação |
| SNHIS | Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social |
| ZEIS | Zona Especial de Interesse Social |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 14 |
| 2 CONSTITUIÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO: ELEMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS | 23 |
| 2.1 O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E O ESPAÇO URBANO | 23 |
| 2.2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL | 29 |
| 2.3 A FORMAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS NO BRASIL | 32 |
| 2.4 AS AÇÕES DO ESTADO NA TENTATIVA DE COMBATER O DÉFICIT HABITACIONAL | 37 |
| 2.5 FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA | 41 |
| 2.6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL | 45 |
| 3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO: BASE LEGAL E NORMATIVA | 55 |
| 3.1 A POLÍTICA URBANA A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE..... | 55 |
| 3.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS EM ÁREAS URBANAS: PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV | 59 |
| 3.3 O ESTATUTO DA METRÓPOLE | 62 |
| 3.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E URBANA A PARTIR DA LEI 13.465/2017 | 63 |
| 4 PLANEJAMENTO URBANO NO ESPÍRITO SANTO E PROPOSTAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA | 68 |
| 4.1 PLANEJAMENTO URBANO | 68 |
| 4.2 O PLANEJAMENTO URBANO NO ESPÍRITO SANTO | 73 |
| 4.3 PLANO DE REDUÇÃO DE RISCOS | 75 |
| 4.4 PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO | 81 |
| 4.5 O PROGRAMA MORAR LEGAL | 85 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 89 |
| REFERÊNCIAS | 93 |
| APÊNDICES | 103 |
| APÊNDICE A – ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL..... | 103 |

1 INTRODUÇÃO

A regularização fundiária, tema da presente dissertação desenvolvida no curso de mestrado do Políticas Públicas e Desenvolvimento Local da Escola Superior de Ciências da Santa Casa de Misericórdia de Vitória – EMESCAM, encontra-se inserido no área de concentração “Políticas de Saúde, Processos Sociais e Desenvolvimento Local”, que fundamenta-se na concepção ampla de Política de Saúde e, além de incluir uma perspectiva de totalidade, tem como prerrogativa compreender a articulação das relações sociais e do Estado com as Políticas Públicas e com o Desenvolvimento Local.

Esses estudos são mediados pelos Processos Sociais, tomados a partir da estrutura da Economia, da Justiça e da Política, considerando ainda as contradições da realidade nacional, que exclui amplas camadas da população aos direitos sociais. Nesse sentido, a regularização fundiária, que tem como princípio a função social do imóvel, apresenta-se como um instrumento de mediação da garantia do direito social à moradia regular e adequada. Interliga-se à linha de pesquisa Processos de Trabalho, Políticas Públicas e Desenvolvimento Local, por propor o estudo de alguns determinantes sociais que permeiam as relações Estado-sociedade e as concepções de desenvolvimento, contemplando uma política pública e diversos processos e movimentos sociais urbanos e rurais.

Há mais de uma década a demanda por moradia está presente nas agendas da maioria dos governos das diversas esferas, com vistas a dinamizar as formas de ocupação do solo urbano. Insta dizer que a questão urbana e o direito à cidade formal constituem-se em reivindicação da população ao longo da formação socio-histórica brasileira, marcada por uma estrutura fundiária privada, sendo a concentração de terra, de renda e de riqueza determinantes das desigualdades sociais persistentes na contemporaneidade. Alia-se a isso, o processo de êxodo rural, que produziu a aceleração da urbanização desordenada.

Dessa forma, o reconhecimento da necessidade de ações sistemáticas e contínuas perante a problemática da questão urbana e o direito à cidade supõe leitura da realidade. Os dados oficiais disponibilizados pelo Censo demográfico de 2010 mostram que o Brasil possuía uma população residente de 190.755.799 de habitantes, dos quais 160.925.804 (84%) vivem em áreas urbanas; 44 milhões de domicílios urbanos; 6.329 núcleos de ocupações irregulares para fins de

habitação (favelas, mocambos, palafitas); cerca de 28% das prefeituras declararam a existência de favelas em seus municípios; 46% das prefeituras declararam a existência de 63 mil loteamentos cadastrados e foram constatados que, em 506 municípios existia algum tipo de programa de regularização fundiária, de favelas ou loteamentos irregulares (IBGE, 2010).

Além disso, mais de 11 milhões de pessoas vivem em moradias inadequadas. Muitas delas não possuem acesso à rede de eletricidade, estão situadas em favelas ou áreas invadidas. A maioria encontra-se em áreas de risco, como margens de rios propensas a inundações e morros íngremes, onde constantemente ocorrem deslizamentos de terra em épocas de chuva. Quando se parte do princípio de que uma moradia adequada é um local que apresenta sistema de abastecimento de água, esgoto, coleta de lixo e, no máximo, duas pessoas por dormitório, somente 52% da população brasileira vive em condições regulares de moradia, afirma o próprio IBGE. Há que se considerar também que mais de 32 mil pessoas viviam em situação de rua (IBGE, 2010).

Em 2015, segundo o Instituto João Pinheiro (2017), o (*deficit*) habitacional correspondia a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7%, estavam localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural. Em relação ao estoque de domicílios particulares permanentes e improvisados do país, o (*deficit*) habitacional correspondia a 9,3%. Do total do (*deficit*) habitacional em 2015, 39% localizava-se na região Sudeste, o que corresponde a 2,482 milhões de unidades. Em seguida vem a região Nordeste, com 1,971 milhões de moradias estimadas como *deficit*, o que corresponde a 31% do total. As nove áreas metropolitanas do país selecionadas pelo Programa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) possuem 1,829 milhão de domicílios classificados como *deficit*, o que representa 29% das carências habitacionais do país. Também foram analisados os critérios de inadequação de domicílios, sendo que a carência de infraestrutura continua sendo importante desafio a ser enfrentado. Em 2015, cerca de 7,225 milhões de domicílios eram carentes de pelo menos um tipo de serviço de infraestrutura.

Corroboram-se com essas informações, os dados divulgados em 2017 pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), cerca de 1,6 bilhões de pessoas, no mundo, vivem em moradias precárias, sendo que 1 bilhão vive em favelas e assentamentos urbanos informais, na maioria dos casos, desprovidos de qualquer infraestrutura; fato esse que indica a relevância social do tema abordado, considerando que se trata de uma

expressão da questão social na sociedade brasileira que exige um conjunto de intervenções públicas. Outrossim, há um reconhecimento mundial a respeito disso¹.

Cunha (2010) aponta para o reconhecimento de que a aceleração do processo de urbanização, sobretudo nos países em desenvolvimento, acarretou a segregação da população pautada em algum tipo de cisão sociodemográfica, fato que requer maior cuidado por parte de quem planeja e implementa as políticas públicas. Sendo assim, a formulação de uma política pública de regularização fundiária se constitui em uma importante mediação para garantir o direito social à moradia adequada, ao acesso aos serviços públicos, promoção da cidadania e qualidade de vida da população.

Por conseguinte, para a gestão do desenvolvimento dos diversos aspectos que permeiam o processo de urbanização, o planejamento urbano revela-se como um notável instrumento na formulação de objetivos de curto, médio e longo prazo que concilia a visão coletiva com a disposição coerente de recursos, com vista a suprir as demandas dadas às iminentes necessidades sociais, econômicas, estruturais e ambientais.

No entanto, entre as dificuldades para a implementação da política pública de regularização fundiária, vincula-se a sua integração, como supracitado, o planejamento urbano, que na maior parte das vezes, não contempla fatores socioeconômicos, ambientais, espaciais e institucionais da realidade nas cidades brasileiras, que são determinantes nas condições de acesso à terra e à moradia, bem como para atender as demais necessidades da população. Desse modo, entende-

¹ A agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, divulgada pela ONU em 2015, contempla 17 objetivos que servirão para orientar o planejamento das políticas públicas dos governantes mundiais. Destacar-se-á, neste estudo, 1 dos 17 objetivos, sendo este o objetivo 11: **Objetivo 11:** Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; **11.1** Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas; **11.3** Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países; **11.5** Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e, substancialmente, diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade; **11.6** Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros; **11.a** Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento; **11.b** Até 2030, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis; **11.c** Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

se que a implementação de processos permanentes de planejamento participativos, integrando a regularização fundiária com as políticas públicas de habitação, saneamento e mobilidade urbana são essenciais para a gestão democrática das cidades.

A regularização fundiária, no Brasil, tem sido tema de diversos debates, tanto no meio acadêmico quanto na seara político-administrativo. A questão é bastante relevante e merece ser amplamente discutida, dado ao elevado quantitativo de áreas clandestinas ou irregulares que permeiam os espaços urbanos das cidades brasileiras. A propriedade e a cidade devem cumprir o princípio da função social, qual seja, servir ao interesse coletivo e não ao interesse meramente especulativo do proprietário, bem como promover a justiça social expressa na carta Magna. Contudo, o que se observa é que os institutos políticos, sobretudo nos municípios de pequeno porte, não concentram esforços para a efetivação desses princípios, negando aos habitantes dos núcleos informais o direito à cidade legal e o direito de usufruir das benfeitorias advindas do processo de regularização fundiária.

Muitas são as justificativas para não se efetivar tais direitos, como a alegação de que o instrumento do Plano Diretor Urbano (PDM), trazido pelo Estatuto da Cidade e, o geoprocessamento e o cadastro multifinalitário, trazidos pela Lei 13.465/2017, são demasiadamente onerosos. Entretanto, os municípios poderão se valer de outros instrumentos expressos na lei. Há de considerar ainda que existem várias alternativas de terceirização desses serviços como, por exemplo, os serviços de cooperação técnica, ofertados por universidades federais, que estão disponibilizados a custos acessíveis, desta forma, contemplando também os municípios mais carentes.

Insta destacar que para agilizar e tornar efetivo os processos de regularização fundiária nos núcleos urbanos informais consolidados, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social, o Estado do Espírito Santo criou dois programas habitacionais: “Nossa Casa”, instituído pela Lei nº 9899, de 30 de agosto de 2012 e regulamentado de acordo com o Decreto 3166 – R, de 10 de dezembro de 2012. Compreende dois subprogramas: Programa Estadual de Habitação Urbana (PEHU) e Programa Estadual de Habitação Rural (PEHR) “Morar Legal”, estabelecido pelo Decreto nº 3977-R, de 02 de junho de 2016, objeto da pesquisa que ora se apresenta. Esses dois programas visam orientar, em âmbito municipal ou implementar em áreas do estado do Espírito Santo, a regularização fundiária, baseando-se nos dispositivos legais

Federais, já existentes, para a edição dos próprios dispositivos que regulamentam e disciplinam a política pública da regularização fundiária no referido estado.

Frente ao exposto e na qualidade de pesquisadora e servidora pública municipal, reside o interesse em desenvolver o estudo proposto, no sentido de construir subsídios de natureza teórico-prática para o fomento das discussões acerca do direito à cidade formal, de inegável relevância para o planejamento e o desenvolvimento urbano, bem como a possibilidade de oferecer aportes para o incremento de conhecimentos e futuras pesquisas.

Diante do tema explicitado e das contribuições propiciadas, definiu-se como **problema**: de que forma a regularização fundiária impacta no planejamento e desenvolvimento urbano? Assim, o **objetivo geral** da pesquisa foi analisar a proposta de regularização fundiária de interesse social e as implicações no planejamento urbano e desenvolvimento do estado do Espírito Santo, com vistas a subsidiar futuras políticas habitacionais e produção de conhecimentos.

Como desdobramentos do objetivo geral, enumeraram-se os seguintes **objetivos específicos**: a) identificar, na base legal e normativa, conceitos fundamentais e instrumentos de gestão necessários para a execução da política pública de regularização fundiária nos Estados e Municípios; b) examinar como constitui-se a proposta de regularização fundiária de interesse social no estado do Espírito Santo, tendo em vista identificar parâmetro para sua implementação nos municípios; c) analisar a regularização fundiária urbana de interesse social no cumprimento da função social da propriedade e o usufruto do direito à moradia.

Em outros termos, é necessário repensar as ferramentas de análise da realidade social, tendo como premissa de criar mecanismos que levem à superação da realidade posta (SERPA; CARLOS, 2018), que imprime na sociedade a privação e supressão de direitos fundamentais, expressos na Carta Magna, como direito à moradia (propriedade). Outrossim, a compreensão das transformações contemporâneas carece de uma análise totalizante, que abrange os aspectos econômicos, políticos e, fundamentalmente, os de ordem social, para que a mudança se apresente como algo viável e não uma utopia que afasta a realidade dos padrões aceitáveis e justos para a coletividade.

A pesquisa caracteriza-se como estudo de caso, a qual privilegia uma abordagem qualitativa. A respeito desse tipo de estudo, refere Diniz (1999, p. 41):

[...] o estudo de caso é uma forma de investigar o real, pela qual se coletam e registram os dados para posterior interpretação, objetivando a reconstrução, em bases científicas, dos fenômenos observados. [...] o pesquisador correlaciona as evidências empíricas e as inferências produzidas para alcançar a interpretação dos fatos dentro de um sistema explicativo mais amplo.

Para discutir a questão fundiária urbana elegeu-se o Estado do Espírito Santo como *locus* de pesquisa, por considerá-lo o recorte adequado, vez que apresenta características, nos programas habitacionais desenvolvidos, que coadunam com as ações propostas nos diplomas legais que abordam o tema. Outro critério para a seleção do objeto reside no fato de que os programas e as ações engendradas pelo governo do estado do Espírito Santo são, em sua maioria, direcionados à moradia de interesse social, contemplando, desta feita, parte da população menos favorecida economicamente e, por conseguinte, excluída socialmente.

Dentre os programas criados pelo governo do estado Espírito Santo para fins de regularização fundiária, o presente estudo propõe analisar o programa “Morar Legal”, criado no ano de 2016, por meio do Decreto 3977-R com o objetivo de orientar ou protagonizar as intervenções inerentes à regularização fundiária, garantindo a permanência das pessoas no local onde residem de forma regular, em conformidade com a legislação e sem ônus.

Para a implementação do Morar Legal o governo atua em dois eixos: 1- Apoio aos municípios que consistirá de capacitação e assessoria técnica continuada aos municípios que aderirem ao programa, para que a administração municipal regularize assentamentos existentes em seu território; 2 - Regularização fundiária das áreas do estado: promoção da regularização de núcleos habitacionais localizados em áreas do Governo do estado. Nesse sentido, reafirma-se a escolha desse programa habitacional como objeto de investigação.

Para tanto, a presente pesquisa contou com revisão de literatura, onde os dados foram levantados, apreciados e interpretados de modo a conhecer os fatos que permeiam a realidade do objeto estudado. Noronha e Ferreira (2000, p. 191) definem a revisão de literatura como os

[...] estudos que analisam a produção bibliográfica em determinada área temática, dentro de um recorte de tempo, fornecendo uma visão geral ou um relatório sobre um tópico específico, evidenciando novas ideias, métodos, subtemas que têm recebido maior ou menor ênfase na literatura selecionada.

Bardin (2011) alega que a revisão de literatura é crucial para sustentar e agregar credibilidade a qualquer tipo de pesquisa científica, sendo esta o alicerce para a realização de análises acerca

do objeto de estudo. Também se fez uso da técnica de análise documental, que consiste em estudar um ou mais documentos que não foram produzidos pelo pesquisador, balizando-se em bibliografias das áreas afins, a saber, documentos acerca de políticas, normativas, planos, projetos, entre outros, pré-existentes à investigação. Tais documentos incluíram leis e regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, diários pessoais, autobiografias, jornais, revistas, a partir dos quais extraíram-se dados factuais norteados pelos fundamentos que conduzem o estudo (MENGA; ANDRÉ, 1986).

Os documentos públicos e oficiais, como Decretos e Leis federais, estaduais e municipais foram analisados por meio de roteiro norteador, denominado “Roteiro para Análise Documental” (Apêndice A). A testagem desse instrumento ocorreu por meio da seleção de alguns elementos dispostos em Decreto Estadual que disciplina a política pública de regularização fundiária. Registra-se que, a testagem de qualquer instrumento de pesquisa compreende a experimentação, cuja relevância está na mensuração da eficácia das informações extraídas.

A fase seguinte envolveu a análise de cada elemento, a fim de compreender os aspectos práticos das legislações que tornam possível a implementação da política pública da regularização fundiária. Terminada a fase de coleta de dados, realizou-se a organização dos dados sob a forma de quadros e tabelas, que resultaram em sínteses que compõem os capítulos da dissertação. Se lançou mão, para isso, da técnica análise de conteúdo para interpretar e discutir a temática. Para Franco (2008), a análise de conteúdo está sujeita a condições textuais que permeiam a trajetória histórica da humanidade, as situações socioeconômicas, o acesso aos códigos linguísticos e o grau de competência para saber identifica-los que culmina, com as expressões verbais ou mensagens repletas de componentes cognitivos, subjetivos, afetivos, valorativos historicamente mutáveis. Nesse sentido, a emissão da mensagem está intimamente ligada ao contexto no qual seus autores estão inseridos.

Segundo Bardin (2011), a função precípua da análise de conteúdo é o deslindar crítico, no qual busca-se suplantar as incertezas, pautando-se na objetividade das análises. Pode-se então dizer que a análise de conteúdo se traduz em um apanhado de técnicas de comunicação que tem, entre outras funções, a de fornecer subsídios para as inferências sobre o objeto estudado. Baseada nas ponderações de Bardin (2011), o presente estudo se valeu das etapas elencadas pela autora para aplicação da técnica análise de conteúdo com o intuito extrair as interpretações dos dados

coletados, a saber: a) pré-análise, b) exploração do material e c) tratamento dos resultados, inferência e interpretação.

Na pré-análise, o material é sistematizado, tornando-o funcional, ordenando as considerações iniciais. Essa organização apresenta-se em quatro etapas: (a) leitura flutuante, que são o primeiro contato com os documentos da coleta de dados; (b) escolha dos documentos, que é a delimitação do que será analisado; (c) formulação das hipóteses e dos objetivos; (d) referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a demarcação das impressões por meio de recortes de texto nos documentos de análise (BARDIN, 2011).

A segunda fase, exploração do material, equivale a investigação do material com a determinação de categorias e a identificação das unidades de registro (unidade relevante que corresponde ao recorte de conteúdo a considerar como unidade base) e das unidades de contexto nos documentos (unidade de entendimento para codificar a unidade de registro que é o fragmento da mensagem, com o propósito de alcançar a conceituação exata da unidade de registro). A terceira fase efetuou-se o tratamento dos resultados, inferência e interpretação, na qual ocorreu a síntese e o realce das informações, que resultou nas interpretações inferenciais e na análise reflexiva (BARDIN, 2011).

Nessa perspectiva, o conjunto de resultados obtidos com o presente estudo poderá agregar valor à discussão em encontros, congressos e seminários acerca dos aspectos concernentes à moradia de interesse social. Além disso, a divulgação dos resultados da pesquisa em seminários e para agentes públicos municipais pode contribuir para o interesse pela implementação da regularização fundiária nas áreas de interesse social.

A proposta de dissertação estrutura-se em quatro capítulos, incluindo a Introdução e as Considerações Finais.

O capítulo 2 apresenta e discorre uma abordagem histórica acerca da formação dos espaços urbanos e a formação dos grandes latifúndios, bem como as implicações envolvendo a falta de moradia. Discute ainda o processo de industrialização e a urbanização dela decorrente e as influências de tal processo na produção e transformação dos espaços urbanos. A função social da propriedade articulada à regularização fundiária de interesse social, além das ações engendradas pelo Estado na tentativa de solucionar o problema do *deficit* habitacional, integram o bojo das discussões.

O Capítulo 3 aborda os ordenamentos jurídicos sob os quais se balizam os processos de regularização fundiária. Tem-se entre os principais ordenamentos a Carta Magna, o Estatuto da Cidade, o programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009), O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) e a Lei 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2018.

O Capítulo 4 discute o Programa Morar legal do Programa Estadual de Regularização Fundiária “Morar Legal”, com vistas a atuar diretamente nas ações de regularização fundiária, pautada em dois eixos: eixo 1 que se traduz em ofertar para os municípios capacitação e assessoria técnica continuada aos municípios que aderirem ao programa, para que a administração municipal regularize assentamentos existentes em seu território; eixo 2 – promover a regularização fundiária de núcleos habitacionais localizados em áreas do Governo do Estado.

2 CONSTITUIÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E NO ESPÍRITO SANTO: ELEMENTOS HISTÓRICOS E CONCEITUAIS

Este capítulo tem por finalidade discutir a evolução histórica da formação dos espaços urbanos e a relação estabelecida entre os grandes latifúndios, a especulação imobiliária e a escassez de moradia urbana. Buscou-se compreender em que medida o ritmo do processo de industrialização, que trouxe consigo a urbanização e os reflexos dela decorrentes, bem como o modo de produção adequado às exigências de cada período, exerce influência na produção e transformação dos espaços urbanos.

A função social da propriedade articulada à regularização fundiária de interesse social, além das ações engendradas pelo Estado na tentativa de solucionar o problema do *deficit* habitacional, integram o bojo das discussões.

2.1 O PROCESSO DE INDUSTRIALIZAÇÃO E O ESPAÇO URBANO

Carlos (2019) leciona que, ao retroceder no tempo e na história, nota-se que a relação sociedade-espaço se modifica trazendo consigo peculiaridades de um determinado período. O “homem coletor”, dos primórdios da civilização, se apropriava do ambiente retirando dele apenas o suficiente para sua sobrevivência. Ultrapassado esse estágio, temos a revolução agrícola, na qual o homem adota o cultivo e a domesticação de animais, modificando suas relações com o espaço que habita. Posteriormente, o mercantilismo que se consolidou nas nações europeias entre o século XV e o século XVIII, que são consideradas pelos historiadores como o estágio de transição do modo de produção feudal para o modo de produção capitalista, também impôs modificações na produção e utilização do espaço. Assim, pode-se afirmar que ao mesmo tempo em que a sociedade produz sua existência produz também o seu espaço. Em síntese, Carlos alude:

[...] o espaço geográfico é o produto, num dado momento, do estado, da sociedade, portanto um produto histórico; é resultado da atividade de uma série de gerações que através do seu trabalho acumulado tem agido sobre ele, modificando-o, transformando-o, humanizando-o, tornando-o um produto cada vez mais distanciado do meio natural. [...] O homem, nesse contexto, é um ser social agente da sua economia e da produção do espaço [...] o espaço é, pois, uma criação humana e sua produção coincide com o próprio modo pelo qual os homens produzem sua existência (CARLOS, 2019, p. 32).

A relação entre o homem e a produção do espaço continua avançando na medida em que os meios de produção evoluem ou se modificam. Entre 1760 a 1860, ocorreu a primeira fase da Revolução Industrial, limitada primeiramente à Inglaterra. O aparecimento das indústrias de tecidos de algodão com o uso do tear mecânico e o aperfeiçoamento das máquinas a vapor foram os diferenciais dessa fase. A segunda etapa ocorreu no período de 1860 a 1900 na qual, países como Alemanha, França, Rússia e Itália também se industrializaram. O emprego do aço, a utilização da energia elétrica e dos combustíveis derivados do petróleo, a invenção do motor, da locomotiva a vapor e o desenvolvimento de produtos químicos foram as principais inovações desse período. Uma terceira fase da Revolução Industrial, considerada por alguns historiadores, incluem os avanços tecnológicos do século XX e XXI, como o computador, o fax, a engenharia genética e o celular (ENGELS, 2010).

Durante a primeira fase da Revolução Industrial, a partir da segunda metade do século XVIII, o processo de urbanização começou a fixar-se na conjuntura europeia e as cidades começaram a assumir novos contornos geográficos. A organização econômica e social, apoiada nos feudos, aos poucos foi sendo abolida. A mão de obra remanescente dos campos, ora substituída pelas máquinas, via nos centros urbanos a possibilidade de sustento assalariado por meio da indústria (SILVA; MACEDO, 2009).

O processo de industrialização manifesta inegável relação com o processo de urbanização. Para Sposito (2018), tal é o grau de intimidade entre os dois eventos que não se pode desviar de uma análise conjunta quando o objetivo é refletir sobre questões que envolvam a sociedade contemporânea, como é o caso da moradia.

Lefebvre (2001) aponta que a industrialização e a urbanização são as principais marcas da sociedade moderna e devem ser o ponto de partida para analisar qualquer aspecto concernente a ela. Nessa correlação, a industrialização se comporta como agente indutor e, a urbanização e os problemas dela decorrentes, como elementos induzidos. A industrialização oferta subsídios para as reflexões contemporâneas, mas a cidade antecede a tal processo, logo se torna palco dos encontros, os confrontos entre as diferenças, incluindo as ideológicas e políticas e dos diferentes modos de viver. Para o autor, a cidade tipifica o local do habitar, que contempla o sentido criativo do ato de apropriação inerente à vida humana, sendo um produto histórico dos homens, no qual se insere uma vida social, uma comunidade. No entanto, essa noção de habitar se distancia e dá lugar ao *habitat* como etapa peculiar do espaço abstrato na medida em que aparece a estrutura da sociedade capitalista, na qual o consumo é enaltecido e

está posto como elemento central. Assim, a cidade foi suburbanizada e a classe operária afastada, obscurecendo em sua consciência sua capacidade criadora. A cidade, enquanto produto histórico das relações sociais, reúne dois papéis históricos, o de propulsor dos processos de relação de troca e acúmulo de capitais e o de local das revoluções. A cidade moderna é o local de intensificação da exploração da sociedade como um todo, sob a lógica e racionalidade da acumulação, assentada nas políticas de crescimento.

O *habitat*, ideologia e prática, foi instaurado pelo alto, pelo Estado, pelo planejamento, aplicação de espaço homogêneo e quantitativo obrigando o vivido a encerrar-se em caixas e gaiolas, chagando a reprimir as características elementares das maneiras de viver. Foi preciso uma reflexão metafilosófica para resgatar o habitar. Portanto, para reencontrar o vivido e os seus sentidos, é preciso ir além do vivido, do habitante, em direção à teoria geral (à metafilosofia), em relação com o possível e com o imaginário, no sentido de desvendar o fato de que a sociedade moderna produziu o habitat como a negação do habitar (LEFEBVRE, 1970, p. 154).

Carlos (2020) alega que, a urbanização, induzida pela industrialização, produziu o *habitat* contra o habitar na medida em que empreendeu a construção de grandes conjuntos habitacionais para abrigar os operários das fábricas, se transformando em celeiros de moradias precárias. O *habitat* constitui-se, nesse processo, como o lado negativo do habitar. Assim, Carlos (2020, p. 361) concebe:

No plano do *habitat* se vive a cidade aos pedaços. O espaço urbano, tornado mercadoria, faz com que seu acesso seja determinado pelo mercado imobiliário, deste primeiro acesso redefinem-se outros, por exemplo o acesso a bens e serviços urbanos, à centralidade. Um mundo de cisões se constitui e aponta o fato de que a produção da cidade é uma atividade que envolve diferencialmente a sociedade. Esta diferença revela-se numa apropriação privada como função da distribuição da riqueza e da posse da riqueza gerada por ela sob sua forma privada.

Silva (1989) declara perceber o urbano como um fenômeno histórico que retrata a forma mais desenvolvida da divisão social do trabalho material e intelectual. Contudo, a urbanização não pode ser mitigada a uma relação causa/efeito com o capitalismo, tampouco o urbano pode ser percebido apenas como espaço demográfico, palco de aglomeração populacional, ou ainda o oposto de rural. Tanto o urbano quanto o rural são núcleos em conexão, marcados pela relação e reciprocidade que os modificam. A organização social do processo de reprodução do capital que exerce a dominação sobre a estrutura social é expressada pelo desenvolvimento histórico do urbano.

Carlos (2009) também considera que a cidade se relaciona com a sociedade em seus elementos constitutivos e com sua história. Ela se modifica na medida em que ocorrem as transformações

na sociedade. O desenvolvimento das forças produtivas gera mudança no espaço urbano. Pode-se afirmar, em uma análise ampliada, que a urbanização é um fenômeno mundial e não apenas local, assim “a universalização das trocas aproxima países e aprofunda a divisão espacial e internacional do trabalho, dentro de uma relação de dependência entre territórios nacionais, dentro da formação econômica e social capitalista” (CARLOS, 2009, p. 70).

A partir da otimização da produção de bens, dada pela Revolução Industrial na Europa, viabilizada pelo capital acumulado e pelo desenvolvimento técnico-científico, a concentração urbana assumiu uma proporção bastante elevada, embora essa relação direta não tenha sido uniforme em todo território europeu. Segundo Santos (2008, p. 13):

A urbanização desenvolvida com o advento do capitalismo aparece na Europa como fato moderno logo depois da Revolução Industrial. Mais recentemente, e paralelamente à modernização, ela se generaliza nos países subdesenvolvidos; por isso, associa-se a ideia de urbanização à industrialização. Se observarmos a população mundial que vive em cidades, constataremos uma expansão do seu crescimento, concomitante à Revolução Industrial.

Especialmente na Inglaterra, palco do desenvolvimento do capitalismo industrial, o ritmo da produção maquinofatureira produzia também o crescimento populacional e, conseqüentemente, aumentava a procura por espaço habitável. As mudanças estruturais envolviam a ampliação territorial urbana que não ocorre na mesma medida que o crescimento populacional. Concomitante ao desenvolvimento do capitalismo industrial, a terra tornara-se uma mercadoria mediada pela compra ou locação de terrenos, construídos ou não. Nessa direção, as classes mais abastadas aproveitaram para realizar investimentos imobiliários e especulativos na medida em que negociavam parcelas de solo urbano (SPOSITO, 2018).

No curso da busca por lugar habitável, fundiram-se, em um tecido urbano adensado, bairros pobres (habitados por trabalhadores assalariados, oriundos do campo), bairros ricos (habitação de nobres e pessoas com maior poder aquisitivo), unidades industriais e ruas estreitas, o que denotava uma verdadeira desordem na paisagem urbana e um adensamento sufocante.²

A cidade, o bairro, a casa, iam sendo assim determinados pelo interesse do lucro [...]. As ruas eram estreitas demais, principalmente no centro, e insuficientes para a circulação de pessoas, dos veículos puxados por animais, para o escoamento de do

² Pertinente salientar que o espaço urbano desordenado não é uma crítica as questões referentes ao Patrimônio cultural existente, que há época da colonização e anos conseqüentes não havia preocupação com a forma de se ocupar o espaço (JUCÁ NETO, 2012). Assim como hoje, em determinados locais, a máxima válida é de quanto mais ocupado o espaço for melhor, anulando preocupações com espaços verde, áreas de lazer ou até mesmo estacionamentos (BHERING, 2019).

esgoto, criação de porcos, e ainda local de brincadeira das crianças. As casas eram muito pequenas [...] a falta de espaço ao redor delas constituía em séria dificuldade para eliminação do lixo, para a ventilação, insolação, para realização de trabalhos domésticos. Os pátios, quando existam, eram reduzidos e estavam cercados por construções de todos os lados. Além disso, muitas delas localizavam-se próximas das indústrias e estradas de ferro, fontes de fumaça, barulho e poluição dos rios (SPOSITO, 2018, p. 56).

Esse adensamento urbano é exposto por Engels *apud* Sposito, ao descrever um bairro de Manchester:

Numa depressão bastante profunda circundada por altas fábricas, por altas margens cobertas por construções e de aterros, se ajuntam em dois grupos cerca de 200 casas em sua maioria com a parede posterior comum duas a duas, onde moram, no total, cerca de 4.000 pessoas, quase todas irlandesas. As casas são velhas, sujas e do tipo menor, as ruas são desiguais, cheias de buracos e em parte não calçadas e destituídas de canalização. Lixo, refugo e lodo nauseante são esparsos por toda a parte em enormes quantidades. No meio de poças permanentes, a atmosfera está empestada por suas exalações e turvada e poluída por uma dúzia de chaminés; uma massa de mulheres e de crianças esfarrapadas vagueia pelos arredores, sujas como os porcos que se deleitam sobre os montes de cinzas e nas poças (SPOSITO, 2018, p. 57).

Na primeira metade do Século XIX, com a iminente desordem instaurada pelos problemas urbanos, era visível a quebra dos padrões arquitetônicos e o fim da cidade como ambiente coletivo. Em 1830, as péssimas condições sanitárias contribuíram para a multiplicação de um surto de cólera na Europa. Já não era possível a circulação das carruagens burguesas pelas ruas, dada à quantidade de lama acumulada e o odor exalado pelo esgoto e lixo, misturados aos porcos e às crianças que utilizavam as ruas como lugar de lazer (SPOSITO, 2018). A mesma autora complementa:

Em algumas cidades industriais inglesas, a duração média de vida havia baixado para menos de 30 anos [...]. Comendo mal, dormindo pouco, morando mal, os trabalhadores produziam relativamente pouco, apesar das longas jornadas de trabalho (SPOSITO, 2018, p. 70).

A baixa expectativa de vida dos trabalhadores era um problema iminente que impactava diretamente na produtividade, despertando a preocupação dos proprietários das fábricas. Somado a tal fato, a falta de água, a poluição e as precárias condições de infraestrutura atingiram também os bairros ricos, gerando incômodos na nobreza que se viu obrigada a pressionar o poder público para que intervenções na estrutura urbana fossem realizadas.

Assim, a segunda metade do Século XIX foi marcada pela aprovação de leis sanitárias que culminaram com a implantação de redes de água, esgoto e a *posteriori* gás, eletricidade telefone; melhoria na infraestrutura das ruas, praças, estradas de ferro; desenvolvimento do

transporte coletivo público. Movido pela pressão da estrutura capitalista, o poder público passou a gerenciar o espaço urbano por meio da execução de obras e o estabelecimento de regulamentos. O centro foi remodelado para a abertura de vias de trânsito; as construções antigas cederam espaço aos novos edifícios, erigidos no formato vertical em nome do melhor aproveitamento do espaço e da uniformidade da arquitetura. A cidade expandiu em função da nova lei sanitária para abrigar as novas indústrias e novas áreas de moradias de trabalhadores (SPOSITO, 2018).

Embora as mudanças na paisagem urbana tenham se dado em função das reivindicações das classes dominantes da sociedade europeia, as medidas acabaram por beneficiar outra parte da população urbana, os menos favorecidos, que padeciam com o caos instaurado pela aglomeração decorrente das migrações, impulsionadas pela expectativa de emprego e renda, vislumbrados na indústria. Assim, o processo de urbanização nos países centrais, principalmente na Europa, ocorreu a longo e médio prazo, a partir da Revolução Industrial. Apesar dos problemas já elencados, esses países dispuseram de tempo para promover certo planejamento de suas cidades, mesmo que por razões obscuras, com o intuito de buscar atender a demanda por moradia para os trabalhadores das indústrias em consonância com os interesses capitalistas.

O processo de urbanização nos países periféricos e em desenvolvimento caracterizou-se pela industrialização tardia e acelerada. Até a primeira metade do século XX, a maioria da população urbana mundial encontrava-se nos países centrais, dado ao fato de suas economias serem fortemente industrializadas. Paradoxalmente, nos países mais pobres, predominavam as economias agrárias, o que contribuía para a concentração populacional no campo. A partir da década de 1950, os países periféricos testemunharam o aparecimento e fortalecimento das indústrias, tanto as nacionais quanto multinacionais estrangeiras. Tal processo, associado à rápida mecanização do campo e concentração de terras, propiciou a migração em massa da população do campo para os centros urbanos (YUNES, 1971).

Nos países em desenvolvimento, os centros urbanos estão crescendo a um ritmo bastante acelerado. Há dez anos, 2 bilhões de pessoas viviam em áreas urbanas, ou seja, cerca de 40% da população do mundo. Desde então, esse número aumentou para mais de 2,5 bilhões e as projeções para 2025 apontam para o incremento de 1 bilhão nesse montante, elevando a população da zona urbana, nos países em desenvolvimento, para 3,5 bilhões. Enquanto na Europa e América do Norte a urbanização levou séculos, estimulada pela industrialização e

aumento constante da renda per capita, no mundo em desenvolvimento ocorrerá no espaço de duas ou três gerações (ONU/FAO, 2012).

Alia-se a tais fatos a falta de controle das administrações governamentais, gerando verdadeiras explosões demográficas em algumas cidades, multiplicando os problemas urbanos, principalmente os relacionados à moradia. Até 1950, das oito grandes cidades com mais de cinco milhões de habitantes, seis localizavam-se em países centrais e duas em países periféricos. Em 2000, do total de 37 cidades com esse quantitativo populacional, 27 localizavam-se em nações periféricas ou em desenvolvimento. Atualmente, 80% da população que vive na zona urbana encontram-se nos países periféricos. Esse novo cenário deve-se à acelerada industrialização desses países, oposto do que ocorre em países com economias sólidas e desenvolvidos, nos quais os mais abastados procuram zonas urbanas afastadas dos grandes centros, a fim de evitar os problemas sociais e ambientais urbanos. Destaque-se que a maior parte da população urbana (cerca de 70%) se encontra na América Latina. África e Ásia, registram uma marca entre 35% e 40%, quantitativos que tendem a se elevar nos próximos anos e a intensificar os problemas sociais nas cidades, principalmente de habitação (ONU/FAO, 2015).

2.2 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO DE TERRAS NO BRASIL

Para compreender o processo de ocupação das terras brasileiras e seus reflexos na formação das cidades, em especial, na configuração do quadro fundiário urbano, exordialmente cumpre trilhar o seu contexto histórico. Nesse interim, o Tratado de Tordesilhas (1494), assinado entre D. João II de Portugal e os reis católicos Fernando e Isabel, visava, através de uma linha imaginária, delimitar as terras portuguesas e espanholas no território da América do Sul, chamado de “Novo Continente”. Essa linha imaginária passava a 370 léguas de Cabo Verde. O território a oeste da linha ficaria com a Espanha e a leste, Portugal. Como consta em alguns mapas, o território português no Brasil começava próxima a Belém, no Pará, e descia em linha reta até as proximidades com a cidade de Laguna, em Santa Catarina. O objetivo era acabar com as disputas territoriais, presentes nesse cenário desde que o novo continente havia sido descoberto, dois anos antes (MOREIRA, 1994).

A partir da invasão portuguesa, em 1500, as terras passaram a incorporar o patrimônio da coroa, cabendo ao rei de Portugal a decisão quanto ao acesso ou impedimento à exploração de tudo que havia na colônia. Esse episódio denota uma constatação crucial para os

entendimentos posteriores relativos aos direitos públicos e particulares e à questão fundiária, quais sejam, todas as terras no Brasil foram originalmente públicas, só podendo ser consideradas particulares se houvesse comprovação de que foram recebidas a justo título e, nessa perspectiva, em litígio entre o Estado e particulares, cabendo ao particular à comprovação de sua posse. A administração das terras no Brasil colônia teve por escopo o ordenamento legal português, inaugurando o processo de formação da propriedade privada com a constituição das capitanias hereditárias e da concessão de sesmarias a partir do desmembramento da terra pública (TRECCANI, 2001).

Di Pietro (2016) adverte que a questão da ocupação de terras, no Brasil, iniciou-se logo após o a invasão e passou por quatro fases distintas: sesmarias (1500-1821), ocupação (1821-1850), Lei de terras (1850-1889) e período republicano (1891 até a atualidade).

Na primeira fase (sesmarias), as terras eram pertencentes à Coroa Portuguesa e de natureza jurídica pública, cuja concessão particular era mediante o pagamento de percentuais sobre a exploração de riquezas naturais, com o intuito de dar continuidade à política econômica mercantilista. Na segunda fase, chamada de posses ou ocupação, não havia ordenamento jurídico disciplinador, assim, a legitimidade da posse passou a ter como elemento a efetiva moradia e o cultivo das terras.

No regime de posses, a ausência de normatização e a mera ocupação eram formas de acesso à terra, sem limites ou restrições e sem a perspectiva de legalizações, fato esse que colaborou para o apossamento desordenado de terras públicas. O cenário ora desenhado, favorecia os grandes posseiros que, ampliando o cultivo das terras, alargavam suas divisas, reforçando a formação dos monopólios rurais no Brasil (TRECCANI, 2001).

A terceira fase inicia com a edição da Lei 601/1850, também conhecida como “Lei de Terras”, que se propunha a organizar a propriedade privada no Brasil. Tal dispositivo regulava as terras devolutas e a aquisição de terras, conforme estabelecido em seu Art. 1º: *Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja compra*. O termo “terras devolutas” referia-se às parcelas de solo pertencentes à Coroa Portuguesa (BRASIL, 1850). A referida Lei foi aprovada concomitante à aprovação da Lei Euzébio de Queiroz, que proibia o tráfico negreiro e apontava para os ideais abolicionistas. Nesse período, também começaram a chegar ao país os imigrantes estrangeiros, assinalando o início da transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado. Para cercear a aquisição de propriedades e

preservar a estrutura latifundiária, a Lei previa que tal ato só poderia ocorrer por meio da compra e venda e a doação por parte do Estado.

A Lei de Terras também não atingiu os objetivos de consolidar a ocupação do território, impondo regras legais para as terras ocupadas e para as novas ocupações ajustou-se, com efeito, como uma política de legitimação privilegiada da propriedade territorial rural no Brasil, que marcou o período imperial. Em 1890, por força do Decreto 451-B/90, foi posto o Registro Torrens, que salvaguardava o título de propriedade aos que consumassem sua matrícula, o que levou especuladores e grileiros especializados a requererem matrícula de terras que não ocupavam de fato, estas eram habitadas por pequenos posseiros ou indígenas (JONES, 1997).

A Constituição de 1891 inaugurou uma outra fase do regime de terras: a lei reservava à União a porção de terras indispensáveis à defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, havendo transferência das demais aos Estados membros (BRASIL, 1891). Ressalte-se que, o Decreto-Lei 9.760/1946 conceituou as terras devolutas federais, separando-as em duas zonas estratégicas: de segurança nacional e Faixa de Fronteira e, as de interesse coletivo.

Entretanto, a referida Lei, conforme Treccani (2001), manteve o conceito de propriedade absoluta, posteriormente reafirmada no Código Civil de 1916, e transferiu para os Estados a competência de gestão da política fundiária no Brasil, sem que houvesse a definição clara dos limites entre as terras ainda públicas e as já privatizadas.

A Constituição de 1967, embora mantivesse o caráter centralizador, reproduzindo quase na íntegra o texto constitucional de 1946, inovou em relação ao direito de propriedade e trouxe a ideia de função social da propriedade (BRASIL, 1967).

Em 1979, tangeu à Lei 6.634/1979 regulamentar o uso, a ocupação e a exploração dos recursos naturais, tanto para o exercício da atividade econômica quanto à proteção das fronteiras pelas forças armadas (BRASIL, 1979).

Na Constituição de 1988, o direito de propriedade é tratado em diversos artigos. O art. 170, inciso II, traz a mais significativa inovação sobre o conceito, ao dispor sobre a ordem econômica e financeira, fundada na livre iniciativa e na valorização do trabalho. O inciso III, do mesmo artigo, trata de positivizar o conceito de função social da propriedade, também

tratado no inciso XXIII do art. 5º da mesma lei como requisito para a garantia do direito de propriedade. Para que a propriedade cumpra de fato sua função social, a Constituição de 1988 versou sobre os mecanismos que limitam o direito de propriedade, visando a observância das regras garantidoras de tal preceito. Tais limitações evidenciam que o direito à propriedade não é mais absoluto, e se faz necessário sua combinação com outros direitos constitucionais fundamentais. Em suma, a propriedade emerge como conceito absoluto e é positivada pelas primeiras constituições, sofrendo posteriormente limitações que objetivam a ampliação de outros direitos, culminando com o cumprimento da sua função social (BRASIL, 1988).

2.3 A FORMAÇÃO DOS ESPAÇOS URBANOS NO BRASIL

O processo de urbanização brasileiro é um fenômeno relativamente recente, constatado a partir dos anos 1940, quando foi possível detectar o crescimento das taxas de urbanização no país. Até então, a população ainda se concentrava na zona rural. Na década de 1970, conforme censo realizado pelo IBGE, a população brasileira tornou-se mais urbana e, desde então, não houve regressão nas taxas de urbanização, chegando a 81% no ano 2000. Atualmente já se considera uma taxa de urbanização de 83 a 84%, com vistas nas previsões de crescimento populacional no Brasil (IBGE, 2010).

Para Gonçalves (2006), no processo de urbanização brasileiro atual, verifica-se um amplo sistema de reestruturação, caracterizado pelo aumento exacerbado das tradicionais formas de concentração urbana, o que faz emergir novas formas espaciais. Sob o olhar urbano, o fenômeno da dispersão citadina altera a estrutura tradicional, gerando novas centralidades e novas zonas suburbanas. Na equivalência interurbana e regional são fabricados novos processos de desconcentração e reconcentração espacial da população.

Em 1888, a partir da abolição da escravatura, o problema da moradia se agravou. Os libertos começaram a migrar das zonas rurais para as cidades em busca de emprego. A partir da pequena remuneração que recebiam por seus serviços, essa parcela da população que antes habitava nas senzalas das grandes fazendas, passou a disputar o ambiente urbano. Assim:

Lojas, porões, cortiços, barracos construídos na periferia da cidade passam então a serem alternativas encontradas pelo escravo para construir um espaço de vida para si, independentes do controle do senhor. [...] Além disto, o ganho ensejava ao cativo à possibilidade de gerir seu próprio tempo e seu ritmo de trabalho, permitindo também o reagrupamento daqueles que possuíam as mesmas origens étnicas e culturais (GOMES, 1990, p. 10).

Para Maricato (1997), a evolução das favelas foi guiada pelo processo de urbanização da sociedade brasileira. O processo de reprodução da força de trabalho delibera o aparecimento da favela. Na sociedade escravocrata, o dono de escravos promovia a moradia dos seus escravos, bem como a alimentação e as condições mínimas de sobrevivência. A partir da abolição, o patrão fica desobrigado dessa incumbência, cabendo ao trabalhador pagar por moradia e demais itens de sobrevivência. Assim o surgimento do trabalho livre causa a origem ao problema da habitação. Em países periféricos e semiperiféricos, como o Brasil, a industrialização veio acompanhada de salários inexpressivos; além disso, uma boa parcela dos trabalhadores não se integrou ao mercado de trabalho formal e a moradia não é também obtida via mercado formal.

Torna-se relevante destacar que a discriminação racial contribuiu para que os libertos fossem impelidos para áreas menos nobres, longe da elite dominante. Isto posto, o processo de construção de espaços urbanos informais e inadequados no Brasil remonta ao período da abolição, acentuando a favelização expressamente marcada pelas desigualdades sociais. Como resultado desse processo de segregação socioespacial tem-se a formação de periferias superpopulosas, a degradação do meio ambiente, a violência e a qualidade de vida muito aquém das consideradas toleráveis, materializando, dessa forma, a diferença de classe social.

Maricato, Colosso e Camurú (2018) aludem que o processo de urbanização e industrialização, no nosso país, ocorreu tardiamente em relação à Europa. As concepções de melhoramento e aprimoramento dos planos e obras urbanas foram substituídas pela eficiência, ciência e técnicas, sob a predominância do capital. A narrativa que passou a imperar foi a de que a cidade precisava se tornar eficiente, contudo, as intervenções governamentais, com ênfase nos problemas decorrentes da aceleração do processo de urbanização, limitavam-se às obras de infraestrutura, vinculadas à lógica do capital imobiliário.

Ainda segundo Maricato (2000), os planos urbanísticos surgiram com a prerrogativa de evidenciarem a preocupação com os problemas sociais, mas na verdade e camuflavam as verdadeiras intenções na realização das obras e pelos investimentos. Tal omissão conduziu ao agravamento dos problemas urbanos, que ganhavam novas dimensões. Essa massa migratória se instalou nos grandes centros, sem acesso ao mercado imobiliário formal, tampouco acesso a políticas públicas. A resultante desse processo foi a formação de grandes periferias ilegais e não sustentáveis, tanto para a população quanto para o meio ambiente. Paralelamente, nas áreas nobres das cidades, a concentração de investimentos públicos e privados eram vultuosos

e visavam alcançar um mercado imobiliário cada vez mais especulativo. Adiciona-se a tais fatos o aumento das desigualdades sociais, em especial, no quesito moradia.

De acordo com Silva (1989), com o advento da industrialização foi instaurada na cidade uma desordem devida ao contingente populacional que se aglomerou em função da expressão do capital industrial. A partir desse evento, a moradia se manifesta enquanto questão social no espaço urbano. O Capital não se ocupou em prover infraestrutura urbana capaz de abrigar os operários. Nesta direção, a mesma autora aponta que:

[...] a habitação se constitui num problema social para a força de trabalho no contexto da super exploração, que tem caracterizado o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, com a retirada do salário do valor correspondente para custeio de uma habitação que abrigue o trabalhador e a sua família, obrigando-o a lançar mão de estratégias variadas e, sobretudo, precárias para se reproduzir como força de trabalho, o que representa, igualmente, o interesse para reprodução e ampliação do capital (SILVA, 1989, p. 34).

Outrossim, o solo urbano, que se materializa em base de apoio para o capital, é utilizado como reserva de valor e viabiliza a especulação imobiliária. A estocagem de imóveis à espera de valorização evidencia, no tecido urbano, grandes vazios e expansão horizontal desnecessária. O crescente aumento do preço da terra urbana reduz as possibilidades de habitação para as camadas cujas rendas são mais baixas, na medida em que as parcelas do solo destinadas à habitação ficam concentradas nas camadas de poder aquisitivo maior, expressando o caráter (antissocial) da apropriação. A especulação imobiliária é também nutrida pelo estado por meio dos baixos tributos cobrados sobre a propriedade (SILVA, 1989).

Vaz (1994) avulta que a construção de pequenos cortiços tornou-se uma prática comum entre proprietários de imóveis. As chamadas estalagens eram formadas por casas térreas enfileiradas, cujas dimensões eram reduzidas ao extremo e comportavam um quantitativo de pessoas incompatível com o espaço disponível, o que comprometia as condições de higiene. As casas que objetivavam a locação de cômodos ou habitações compartilhadas se multiplicaram por volta dos anos 1950. Esse tipo de moradia resultou de alguns fatores, a saber, necessidade de habitações a baixos custos para trabalhadores, limitação de construções para a demanda, os altos custos de aluguéis e, sobretudo, a possibilidade de obtenção de bons rendimentos por parte dos proprietários e arrendatários de prédios e terrenos.

Assim, os quintais e terrenos livres foram cobertos de frágeis casinhas e, posteriormente, casas foram desocupadas e subdivididas em cômodos. Lotes e casas eram encortiçados e transformados em estalagens e casas-de-cômodos. Apesar de

serem objetos arquitetônicos de formas diferentes, são iguais em sua essência, não apenas por serem indistintamente chamados de cortiços, nem por terem os mesmos elementos de uso coletivo — banheiro, tanque, pátio ou corredor —, mas também por serem todos produtos resultantes de um mesmo sistema de produção de moradias. Neste sistema, proprietários cediam seus imóveis (casas, quintais, terrenos) a terceiros que investiam pequenas economias na construção de casinhas ou na subdivisão das edificações existentes (VAZ, 1994, p. 583).

A insalubridade era espantosa nesses aglomerados: constantes epidemias de cólera, varíola e febre amarela atingiam a cidade. A relação entre a insalubridade e as habitações coletivas populares foi detectada pela elite que habitava as imediações dos cortiços. De imediato, passou-se a combater as moradias populares insalubres com a anuência do Estado, que atuava impondo restrição à construção de novas moradias em relação às normas higiênicas e/ou por meio da intervenção direta, que culminava com o fechamento de cortiços. Somam-se a tal fato as denúncias de médicos higienistas, relatórios de engenheiros sanitaristas, pareceres de comissões de notáveis e editoriais da imprensa denunciando as péssimas condições físicas das moradias, bem como a superlotação, a promiscuidade e a depravação moral que as acompanhava. Por meio desse discurso difundiu-se o termo “cortiço” pelo seu aspecto negativo (VAZ, 1994).

Como suposta solução para o problema da insalubridade, o Estado incentivou a construção de vilas de casas higiênicas e baratas, para operários, por meio de concessões de favores a construtores, que obtiveram do ente público o direito de desapropriação de prédios e terrenos, a isenção de impostos e das taxas alfandegárias para importação de materiais de construção. Assim, para garantir as condições de higiene, o novo modelo de moradia deveria contemplar inovações técnicas e sanitárias de alto custo. A ordem, moralidade e a disciplina deveriam ser asseguradas por moradias amplas, iluminadas, arejadas e com número pequeno de ocupantes, com mais elementos de uso privativo e menos elementos de uso coletivo.

Para Vaz (1994), na prática ocorreu que poucas vilas foram construídas e, em que pese a ênfase nas condições técnicas e de higiene dos projetos, a sua concretização de fato se assemelhava com as construções antigas, ou seja, mantinham os cubículos e as instalações sanitárias e de serviço coletivas. Com os incentivos municipais, a reprodução de habitações intermediárias entre as habitações coletivas e as vilas higiênicas, as avenidas, consideradas estalagens higienizadas, surgiram em antigos cortiços reformados ou que tiveram suas instalações sanitárias ampliadas ou melhoradas. Contudo, os operários não podiam pagar pelo novo modelo, e eram excluídos dos benefícios da modernização. Em suma, a legislação

conferiu legalidade à eliminação dos cortiços na medida em que proibia a abertura de novos e restringia a permanência dos já existentes.

Concomitante ao declínio dos cortiços, surgiram os loteamentos clandestinos e irregulares, que se tornaram as formas mais comuns de habitação para os operários e população de baixa renda. A viabilização dos transportes públicos e os parcelamentos do solo a preços acessíveis fez com a periferia se expandisse. Para Maricato (2006, 2015), resta concluir que a porção de terra ilegal e a favela são as alternativas de moradia da grande maioria da população urbana de baixa e média baixa renda. Essa ilegalidade é resultado da falta de opção e não de uma postura que propositadamente confronta-se com a legislação. Até a década de 1980, as favelas representavam apenas 1% da população paulista. Contudo, em 1990, essa proporção atingiu 20%. No Rio de Janeiro e Recife uma proporção expressiva de moradores de favelas foi observada já no início do século XX. Segundo Lombardi:

Agregando-se o homem torna-se forte e, nas comunidades, as oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional se multiplicam. A urbanização traz, sem dúvida, melhores condições de empregos e serviços públicos, mas impõe a convivência com miséria, precariedade e escassez de bens de consumo, de serviços urbanos, de transporte e de saneamento, que além de insuficientes têm alto custo. As cidades são, em si mesmas, uma contradição e o acesso à terra, hoje elevado a condição de direito fundamental à moradia, é objeto de garantia e norma constitucional (LOMBARDI, 2010, p. 45).

O mesmo autor alega que, com a intensificação do processo de urbanização no Brasil entre as décadas de 1930 a 1970, tanto nas pequenas quanto nas médias e grandes cidades, gerou problemas estruturais, dada a falta de planejamento urbano, a ausência de políticas públicas eficientes e os poucos e pontuais planos de regularização fundiárias mal engendrados, que não se mostraram suficientes para suprir a demanda por moradias regulares e sustentáveis.

Historicamente, a forte presença do mercado imobiliário, os grandes latifúndios, os baixos salários e as desigualdades que marcaram a sociedade brasileira desde a sua gênese, inviabilizaram o acesso à moradia regular e adequada para grande parte da população. Ademais, a aceleração do processo de industrialização/urbanização, como já visto anteriormente, ocasionou a multiplicação dos aglomerados urbanos informais e clandestinos. Tal processo surpreendeu o Estado que não conseguiu se planejar para receber o fluxo migratório.

Segundo dados divulgados em 2017 pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), cerca de 1,6 bilhões de pessoas, no mundo, vivem em moradias precárias, sendo que 1 bilhão vive em favelas e assentamentos urbanos informais, na maioria dos casos, desprovidos de qualquer infraestrutura. No Brasil, segundo dados do Ministério das Cidades, um quarto das moradias são irregulares ou clandestinas e ficam localizadas em áreas de risco (BRASIL, 2004).

O cenário desenhado é relevante para evidenciar a demanda habitacional e a necessidade de se pensar o ambiente urbano, partindo do princípio da função social do imóvel e do direito constitucional à moradia formal e adequada, obedecidas às medidas urbanísticas aludidas pelas legislações. Nessa direção, Moura (2018) destaca que as medidas urbanísticas correspondem à maneira de ajustar as ocupações ou loteamentos à cidade regular como a implementação de infraestrutura essencial, qual seja, calçamento, água, esgoto, luz elétrica. Para tanto, o Estado, a partir da década de 1960, vem experimentado a implantação de um conjunto de ações que objetivavam atender a demanda por habitação.

2.4 AS AÇÕES DO ESTADO NA TENTATIVA DE COMBATER O DÉFICIT HABITACIONAL

Valladares (1983) versa que, somente na década de 1960 o tema habitação começou a ser discutido entre os estudiosos, passando a ser objeto de análise e reflexão, mesmo já tendo se consolidado como uma das principais mazelas nos centros urbanos do país. Azevedo e Andrade (1982) apontam que, também por essa ocasião, o Estado passou a atuar no combate ao deficit habitacional advindo das ocupações informais. A Fundação da Casa Popular, instituída em 1946, foi o primeiro órgão nacional e tinha por premissa a provisão de habitação para a população de baixa renda. Além de produzir novas habitações, também atuaria complementarmente financiando obras de infraestrutura, material de construção e estudos visando a otimização das construções. Entretanto, durante seus 18 anos de existência, construiu apenas 17 mil unidades habitacionais, mostrando-se ineficiente para cumprir o papel ao qual se propusera.

Em 1964, a Fundação da Casa Popular foi substituída pelo Sistema Financeiro de Habitação e Banco Nacional da Habitação (BNH). O BNH aportava recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Segundo Ribeiro (1996), a partir do BNH o tema

habitação ganhou destaque e o percentual de domicílios próprios no Rio de Janeiro, por exemplo, passou de 25% para 55%.

De acordo com Santos (1999), a atuação do BNH pode ser elencada em 3 fases: a) Implantação, que abrange o período de 1964 a 1969, na qual foi destinada uma parte considerável de recursos para financiar habitações para a população com rendimento mensal até 3 salários mínimos. b) Decadência (1970 a 1974), nesse período os investimentos para as camadas menos favorecidas foram reduzidos. Em decorrência da defasagem entre os reajustes salariais e o valor das parcelas dos financiamentos, o alto índice de inadimplência e o endividamento atingiu a população que se utilizou desse recurso. c) Restauração (1975 a 1989), fase na qual os recursos foram realocados e o financiamento passou a ser para a população com renda de 3 a 5 salários mínimos, deixando desassistida a população com rendimento entre 1 e 3 salários mínimos, sem mencionar os que não possuíam renda comprovada. Foram financiadas 750 mil unidades habitacionais e os índices de inadimplência foram reduzidos a 12%. Embora os investimentos tenham sido expressivos, o *deficit* habitacional entre os pobres continuou em um patamar elevado, sendo que, apenas 33% dos financiamentos, ao longo do programa, foram para habitações de interesse social.

Valladares (1983) ressalta que, ao se confrontar os objetivos das ações desenvolvidas pelo BNH com as ações efetivamente consolidadas, o que resulta é um saldo negativo, revelado pelo afastamento da real clientela do programa e por sua pouca eficácia em fazer frente ao *deficit* habitacional.

Com a extinção do BNH, no início dos anos 1990, vários órgãos passaram a protagonizar a política habitacional, como o Banco Central, a caixa econômica Federal, o Ministério Urbano e a secretaria especial de ação comunitária. Os primeiros anos da década supracitada foram marcados pelo mal direcionamento dos recursos destinados à política pública habitacional, agravando a crise da moradia. A partir de 1995 entrou em cena o Ministério de Habitação e Bem-Estar Social, que legitimou a descentralização das ações concernentes à habitação para os governos locais, quais sejam, estados e municípios (SANTOS, 1999).

Os programas implementados até o final da década de 1990 não produziram os efeitos necessários para as camadas da população que mais careciam de habitação, em face da inexpressiva atuação governamental. O resultado foi a segregação dessa massa e a estimulação da alta produção de moradias em áreas clandestinas ou invadidas. Tal cenário agravava-se na

medida em que os processos migratórios ocorriam. Assim a informalidade apresenta-se como o único caminho a ser percorrido, na busca por moradia, para camadas menos favorecida da população e, segundo Maricato (1996), isso corrobora a inoperância e ineficiência do Estado em promover políticas e ações que minimizassem as desigualdades socioeconômicas.

Em face da ineficiência dos programas governamentais para solucionar ou mesmo amenizar o problema da moradia, com base nas discussões suscitadas no âmbito da produção de conhecimento e reivindicações populares, emerge a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, que certifica o direito social dos ocupantes e traduz-se em uma ferramenta importante na democratização da utilização do solo urbano, no qual o ideário da regularização fundiária de assentamentos informais foi robustecido. Após a referida lei, foi criado, em 2003, o então Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Habitação e, a posteriori, houve a aprovação do Sistema Nacional de Habitação e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, que incorporou o direito à moradia digna como um dos pilares da política habitacional que, a princípio, foi tratada como um condutor da inclusão social.

Sob o prisma legal, não se pode olvidar que houve avanço na forma de se pensar o direito à moradia, incluindo os movimentos sociais na gestão da política e no domínio dos recursos alocados. Vale assinalar que, na prática, pouco se avançou nas políticas habitacionais para os mais necessitados e fez por privilegiar os setores do mercado imobiliário que produzia as unidades habitacionais para poupar as empresas dos reflexos da crise internacional (ROLNIK; NAKANO, 2015).

Posteriormente, por meio da Lei 11.977/2009, o Governo Federal instituiu o programa Minha Casa Minha Vida, com a prerrogativa de requalificar imóveis urbanos, construir ou reformar imóveis rurais, desenhado com ênfase na participação do setor privado. O programa contemplava famílias com renda mensal de R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais) e compreendia os seguintes subprogramas: I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU; e II - o Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR (BRASIL, 2011).

Segundo Caldas (2015), a construção de unidades residenciais destinadas a famílias com renda até R\$ 1.600,00, baseava-se nos seguintes procedimentos: a) o município recebia do Ministério das Cidades a “diretriz de contratação” baseada no *deficit* habitacional, ou seja, o quantitativo máximo de unidades que as Instituições Financeiras (Caixa e Banco do Brasil) poderiam contratar com as empresas. Com tais diretrizes, as empresas elaboravam e

licenciavam os projetos a serem apresentados às instituições financeiras, que acompanhavam a execução, liberando os recursos de acordo com o cronograma das obras. Os estudos para determinar o valor máximo a ser pago pelas unidades, a definição do padrão mínimo da habitação, seus materiais, características técnicas e dimensionamento, bem como as demais regras referentes à implantação, inserção urbana e infraestrutura mínima necessária, ficava por conta das referidas instituições.

As habitações para famílias com renda até R\$ 3.275,00 eram financiadas com recursos e subsídios do FGTS e do Orçamento Geral da União (OGU) e, acima deste valor, até a renda máxima de R\$ 5.000,00, o financiamento também era do FGTS. A elaboração e o licenciamento dos projetos também eram de competência das empresas, sendo que a aprovação, a análise de enquadramento e autorização para a comercialização cabia às instituições financeiras (CALDAS, 2015).

Para Bonduki (2009), o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ignorou as estratégias do Plano Nacional e Habitação (PLANHAB) para a interface entre política habitacional a as políticas urbanas:

A localização dos empreendimentos poderá ser inadequada, em áreas carentes de emprego, infraestrutura e equipamentos, correndo o risco, ainda, de gerar impactos negativos como a elevação do preço da terra, que representaria a transferência do subsídio para a especulação imobiliária, desvirtuando os propósitos do programa. Várias estratégias do PlanHab, se incorporadas ao Minha Casa, Minha Vida, poderiam ser positivas, como o “subsídio localização”, valor adicional a ser concedido aos empreendimentos de áreas mais centrais e consolidadas. É importante ressaltar que são limitadas as possibilidades do governo federal quanto a garantir uma localização adequada dos projetos se os municípios não estiverem dispostos a isso. Cabe a eles, por meio de seus planos diretores e habitacionais, definir os locais onde é permitida e deve ser estimulada a implantação de novos empreendimentos. O PlanHab propôs incentivar, com prioridade no acesso aos recursos, os municípios que adotassem políticas fundiárias e urbanas corretas, como instituição do imposto progressivo para combater os imóveis ociosos e subutilizados, lembrando que quase 2 mil municípios formularam planos diretores e, na sua grande maioria, não puseram em prática instrumentos para combater a especulação imobiliária (BONDUKI, 2009, p. 13).

A Medida Provisória 996/2020 reformulou o programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, que passou a ser denominado Casa Verde Amarela, e buscou ampliar o acesso de cidadãos ao financiamento da casa própria e promover a regularização fundiária. O programa pretende atender 1,6 milhão de famílias de baixa renda até 2024. Os critérios para enquadramento do público-alvo são os seguintes: famílias residentes nas cidades e em áreas rurais com renda mensal de até R\$ 7 mil. O governo pretende subsidiar as operações de financiamento

habitacional para quem vive nas cidades e tem renda até R\$ 4 mil e, nas zonas rurais, para as famílias com renda anual de até R\$ 48 mil. Além de financiamento de imóveis e regularização fundiária, o programa também prevê ações voltadas à reforma e melhoria de imóveis e a retomada de obras paralisadas. A renegociação de dívidas do financiamento habitacional para as famílias de menor renda será retomada e os juros do financiamento das habitações do programa serão menores nas regiões Norte e Nordeste. Bem como inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais para assegurar a emissão do título que garante o direito real sobre o lote das famílias com renda mensal de até R\$ 5 mil³.

Resta constatar, que a implantação destes empreendimentos na cidade foi suscitada pela adequação do capital, cujos interesses, nem sempre coadunam com os da Política Nacional de Habitação e são, em muitos casos contraditórios aos interesses da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (CALDAS, 2015).

Para Maricato (2000), o grande *deficit* habitacional, no Brasil, se concentra nas faixas de renda inferiores a cinco salários mínimos, contudo, de fato, o mercado legal não atingi essa renda média. Dessa forma, as favelas e os loteamentos ilegais continuarão a se reproduzir enquanto o mercado privado e o Estado não apresentarem alternativas habitacionais voltadas para a população inserida nesta lamentável estatística. A questão da ilegalidade e das alternativas de moradia legal fazem parte da política urbana, na qual a função social e ambiental da propriedade deve ser consolidada e os investimento devem ser voltados para a ampliação e democratização da infraestrutura urbana e de regulação do financiamento imobiliário. A habitação, juntamente com transportes públicos e saneamento urbano, deveriam ser os temas prioritários do urbanismo brasileiro.

2.5 FUNÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL DA PROPRIEDADE URBANA

Conforme documentos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o conceito de propriedade, bem como a função social da propriedade foi trazida em 1911, em uma série de palestras em Buenos Aires, por León Duguit, um professor francês de direito. Para Duguit, *o direito de propriedade não é uma concepção da natureza e nem foi gerado por princípios eternos*. Na ótica do autor, qualquer sistema de direito é uma decisão deliberada,

³ **Programa Casa Verde e Amarela agora é lei.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2021/01/programa-casa-verde-e-amarela-agora-e-lei>. Acesso em: 22 jun. 2021.

uma escolha de pessoas que se juntaram por interesses mútuos. Duguit acreditava na sociabilidade humana como norteadora na formação social. Ainda que considerasse a possibilidade de propriedade particular, ele também entendia que, quando há propriedade, deve-se pautar-se por decisões afirmativas que sirvam aos interesses coletivos. Exatamente porque somos seres sociais e nos conectamos para formar uma sociedade, a propriedade deve existir para beneficiar não somente o próprio proprietário, mas também ao interesse comum, trazendo também um conceito de propriedade mais democrático. Assim, Crawford (2017, p.13), conclui:

Para Duguit, exatamente porque somos seres sociais e nos integramos para formar sociedades, a propriedade existe para beneficiar não somente o próprio proprietário, mas também a todos na mesma comunidade. Ademais, a função social se compõe de limites internos. De acordo com essa perspectiva, a propriedade é reconhecida como uma construção artificial.

Bonilla e Foster (2011 *apud* Crawford 2017) revelam que a propriedade como função social impõe obrigações ao proprietário no que tange à utilização do imóvel para que ela cumpra sua função precípua. Destarte, o proprietário deve propiciar benefícios econômicos e sociais que contribuam para satisfazer as necessidades da comunidade.

A Constituição Brasileira de 1988 trouxe fundamentos e diretrizes a serem estabelecidas no território brasileiro para a organização fundiária (arts. 182 e 183). Para Pinto Filho (2011), vários elementos propiciaram esse entendimento:

[...] em 1987, quando a Assembleia Constituinte iniciou seus trabalhos, havia no Brasil um conjunto de fatores que convergiam para que a política urbana viesse a ser objeto de atenção: uma política pública e uma burocracia estatal em funcionamento e prestigiada; uma sensibilidade social para a problemática urbana; uma proposta de institucionalização do direito urbanístico em tramitação no Congresso Nacional; um conjunto de organizações civis mobilizadas para alterar as políticas públicas (PINTO FILHO, 2011, p. 130).

Lombardi (2010) registra que, de fato, a Constituição Federal de 1988 planejou duas tendências para a fundamentação da ordenação das áreas urbanas e do território brasileiro em linhas gerais, definindo competências legislativas da política urbana, confirmando assim, o caráter do urbanismo como função pública, ao agregar, à propriedade, conceitos urbanísticos e revigorar o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, além de subsidiar com novos contornos os princípios que passaram a reger a política pública da organização territorial brasileira. No entanto, mesmo a Constituição tendo reservado um capítulo específico à política urbana (arts. 182 e 183), onde a propriedade está

vinculada à obrigação de realizar sua função social, verifica-se que a efetivação de tal função não logrou a justa atenção, subsistindo na legislação sem ser efetivamente cumprida na prática.

O mesmo autor complementa que, em meio aos dispositivos constitucionais de 1988, observa-se o cuidado com o exercício do direito de propriedade, que conserva relação próxima com a preservação ambiental e a manutenção do equilíbrio ecológico na cidade. Além de agregar o direito a habitação, conforme preconiza o art. 6º: “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”, sendo complementado pelo art. 23, inciso IX, que prevê a “promoção de programas de construção de moradias e melhorias das condições habitacionais”.

Para Cavedon (2003), a proteção e a inserção da defesa do meio ambiente como princípio da ordem econômica e a utilização adequada dos recursos naturais como prerrogativa para o cumprimento da função social da propriedade rural, caracterizam também função ambiental dela.

Em linhas gerais, Rosseto e Silva (2014) enunciam que a função social do imóvel se dá com a sua efetiva ocupação, tanto para fins de moradia ou atividade comercial, ou seja, que os proprietários destinem suas propriedades ao uso que delas deve ser feito, para o bem comum. O imóvel vazio, por tempo indeterminado, meramente com fins especulativos, descaracteriza a sua real utilidade, enquanto o *deficit* habitacional caminha a largos passos.

Acerca da regulamentação e organização territorial e das questões ambientais incorporadas pelo Estatuto da Cidade, Costa, notavelmente aduz-se a:

Numa tendência mundial, cujos passos seguem o Brasil, está insculpida na vigente Lei Maior, como um destes princípios, a preservação do meio ambiente, ao menos teórica e ideologicamente. Infra-constitucionalmente o Estatuto da Cidade regulamenta normas constitucionais e simultaneamente dispõe sobre normas de cunho urbano ambiental, ao se referir ao direito a cidades sustentáveis”; à prevenção e correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”; à ordenação e controle do uso do solo que evite, a deterioração das áreas urbanizadas” e, a poluição e a degradação ambiental”; a proteção de padrões de expansão urbana, compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica “do território municipal; à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído”; à participação democrática face a empreendimentos potencialmente nocivos ao meio ambiente. Legislação esta, com o respaldo da Constituição da República Federativa do Brasil, poderá mudar o quadro de danos ao ambiente, à luz dos princípios da função social da propriedade e da sustentabilidade”.

[...]

A regulamentação do uso da propriedade urbana está diretamente relacionada à busca do equilíbrio ambiental e inclui em seu conceito de cidades sustentáveis o saneamento ambiental. Como diretrizes da política urbana, impera que o planejamento do desenvolvimento das cidades se consumará de forma a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (natural e construído), destacadamente quanto à poluição e sua degradação; haverá prerrogativas quanto à proteção, preservação e recuperação do meio ambiente, devendo o Poder Público municipal e a população interessada serem ouvidos em processos de implantação de empreendimentos ou atividades potencialmente negativas/lesivas ao meio ambiente (COSTA, 2009, p. 150).

A Lei 6.938/81 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. A preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar as condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, são objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, observando-se, entre outros, os seguintes princípios: ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser protegido, com vistas no uso coletivo; racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; controle e zoneamento das atividades poluidoras; recuperação de áreas degradadas; proteção de áreas ameaçadas.

Em seu Art. 3º, Inciso I, a referida lei conceitua meio ambiente como o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas. Assim, é direito de todos viver em um ambiente sadio, que proporcione um padrão de dignidade e bem-estar social, razão pela qual se torna primordial uma proteção permanente deste direito social no ordenamento jurídico constitucional. Não obstante ao que preceitua, tanto a constituição quanto a lei supra, acerca dos direitos fundamentais e ambientais do ser humano, sabe-se que, na prática, os ordenamentos não garantem efetivamente que todos usufruam de tais direitos.

Da proposição da organização territorial urbana, apresentada primeiramente pela Constituição Cidadã de 1988, e posteriormente pelo Estatuto da Cidade, quase duas décadas se passaram e pouco se viu de efetiva movimentação governamental em direção a minimizar a questão da concretização da função social, bem como ambiental da propriedade, tampouco a questão dos direitos sociais.

Não obstante, a não concretização dos direitos sociais, urbanísticos ou ambientais, não se pode menosprezar os ordenamentos jurídicos vigentes, cabendo, entretanto, à sociedade civil, por

meio da participação popular, requerer do Estado a consumação do que está posto nas leis que regem o país, primordialmente no tocante aos direitos sociais e individuais, tão desmemoriados nos dias atuais.

2.6 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Os aspectos conceituais mais abrangentes que envolvem o tema regularização fundiária encontram-se estabelecido pela Lei Federal 11.977/2009, que mesmo após as alterações dadas pela Lei 13.465/2017, não tiveram sua essência comprometida:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, com o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (BRASIL, 2009).

Todavia, a concepção desses conceitos antecede à sua formulação legal e advém das reflexões de autores que discutiam a temática e de movimentos sociais por reforma urbana, que entreviam um cenário mais ampliado e integrador da regularização fundiária urbana desde a década anterior, tendo o ordenamento jurídico se espelhado em uma conceituação formulada pela sociedade civil:

Regularização Fundiária é um processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Alfonsin (1997) apresenta uma formulação a partir de uma visão holística do processo, traduzindo-a como um processo de intervenção pública que engloba os aspectos físicos, sociais e jurídicos que visa possibilitar a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas de forma clandestinas ou irregulares, implicando, para tanto, em melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população.

Fernandes (2006) constata que o termo “regularização” tem sido usado pelos municípios para aludir apenas sobre à urbanização das áreas informais, isto é, aos programas de implementação de obras de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes

ocupados informalmente. Algumas experiências mais compreensivas têm tentado combinar essas duas vertentes fundamentais, quais sejam, urbanização e legalização. São ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais. A pluralidade de conceitos e o legado histórico, marcado pelos grandes latifúndios, apontam para uma longa marcha em direção a uma concepção que contemple as especificidades e a real dimensão do problema nas formas de ocupação subnormais, informais ou irregulares que permeiam a realidade urbana brasileira.

Segundo Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas da Sedurb, as ações e decisões que permeiam todo o processo de regularização não devem ser impostas pela administração pública e sim pactuadas com os moradores, envolvendo-os nas principais decisões, com vistas nos benefícios das intervenções urbanísticas e das melhorias que o processo deverá proporcionar às comunidades. Reforça-se que esse processo só será democrático e sustentável se adotar uma gestão compartilhada de políticas públicas integradas e integradoras. Ao analisar esse conceito, sob o aspecto da intervenção pública, vale lembrar que a Regularização Fundiária demanda uma política governamental que tenha metas, estratégias e sustentação, com o objetivo de criar condições para que o poder municipal exerça seu dever constitucional de garantir o cumprimento integral da função social da propriedade urbana. Também significa considerar as peculiaridades multidisciplinar e interdisciplinar, quais sejam:

Fundiário: pesquisa de documentos de existência da gleba, cadeia sucessória, plantas e cadastros existentes, a fim de possibilitar a titulação da terra;

Urbanístico: provisão de infraestrutura e implementação de equipamentos comunitários e de lazer, regulamentando as interfaces entre as relações sociais e as formas de ocupação urbana;

Ambiental: ações e programas preventivos e compensatórios para o meio ambiente;

Administrativo e fiscal: inclusão das áreas regularizadas nos cadastros imobiliários e no planejamento municipal, promovendo, assim, suas atualizações para projetos urbanos da cidade, bem como para fins tributários;

Regulamentar: certidões e averbações dos imóveis em cartórios;

Organizacional comunitário: realização de campanhas elucidativas e de envolvimento da população no processo de regularização, com a participação dos moradores na manutenção das melhorias de infraestrutura e no controle urbano da área;

Social: Relativo à Promoção Humana, como a geração de renda, capaz de fixar os ocupantes na terra (SEDURB, 2016, p. 11).

De acordo com o mesmo documento:

Analogamente, o processo estaria incompleto em seu objetivo se ocorresse todo o redesenho da circulação, tamanho dos lotes, alocação de casas precárias ou situadas em áreas de risco ou de preservação ambiental, sem que houvesse a titulação jurídica, o que perpetuaria a insegurança da posse e negaria o direito de morar dos

ocupantes. Contudo, não adianta uma integração física e jurídica desses assentamentos à cidade formal, desconsiderando a segregação social e a miséria inerentes a estes moradores (SEDURB, 2016, p. 10).

Isto posto, entende-se que a irregularidade dominial apoia-se no âmbito jurídico da regularização fundiária, ao passo que a questão dos assentamentos informais, em desacordo com a legislação urbana e de proteção ao meio ambiente, firma-se na dimensão urbanística e ambiental. No âmbito social, as ações devem primar por ampliar o direito à cidade, o exercício da cidadania e garantir sustentabilidade a todo o processo de regularização fundiária.

Gonçalves (2009) arremata, ponderando que a regularização fundiária requer intervenções públicas em diferentes aspectos, quais sejam, urbanísticas, administrativas e legais. Assim sendo, a regularização fundiária postula intervenções urbanísticas com a finalidade de prever eventos futuros que venham a se materializar em riscos às populações residentes nas favelas, além de permitir a melhoria da infraestrutura urbana nesses espaços, bem como a edição de normas urbanísticas com relação à utilização do solo. Do ponto de vista administrativo de gestão e ordenamento do espaço, estabelece padrões para o endereçamento de bairros, o reconhecimento administrativo das ruas, a identificação dos moradores, confrontantes, da parametrização do cadastro imobiliário/fiscal do município, da elaboração e o registro do Plano de Alinhamento (PAL) na prefeitura e no registro de imóveis. No entendimento de Faria e Matosinhos (2016):

A regularização fundiária por interesses social tem por objetivo não só auxiliar a gestão pública na solução dos problemas urbanísticos, ambientais e sociais em virtude da desorganização do parcelamento do solo dos municípios brasileiros, mas também o de proporcionar à população a sua inclusão social, consubstanciando o acesso ao direito à propriedade privada, com todos os seus efeitos, principalmente o direito ao registro da propriedade nos competentes cartórios de registros imobiliários considerando que, tradicionalmente, no ordenamento jurídico brasileiro, a prova de aquisição da propriedade de imóveis é constituída de maneira formal, com a apresentação do título hábil ao serviço de Registro de Imóveis competente (FARIA; MATOSINHOS, 2016, p. 4).

A regularização fundiária, de interesse social, é indicada para assentamentos irregulares, ocupados por população de baixa renda de forma pacífica há pelo menos cinco anos, situados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou em áreas pertencentes à União, Distrito Federal, Estados e Municípios, cujas pretensões contemplem a implantação de projetos alinhados à moradia para atender às camadas menos assistidas da sociedade, como é o caso das habitações de interesse social, construídas pelos estados ou municípios. Por força da ZEIS, as áreas informais podem ser enquadradas sob normas e urbanização especial, vez que os padrões urbanísticos de largura de via, acesso de pedestre e tamanho de lotes não se enquadram

nos padrões estabelecidos pela legislação de parcelamento do solo urbano que regem os loteamentos formalmente aprovados pelos municípios.

Com base nesse entendimento, o grande avanço do Estatuto da Cidade foi no sentido de regularizar as áreas informais, tais quais se apresentam, prevendo as intervenções governamentais na infraestrutura urbana a partir da realidade pré-existente.

De acordo com Fernandes (2003), o Estatuto da Cidade:

[...] reconheceu que a crise generalizada de moradia e a proliferação de formas de ilegalidade urbana quanto aos processos de acesso ao solo e à moradia – produzida pela combinação da falta de políticas habitacionais adequada com ausência de opções suficientes e acessíveis oferecidas pelo mercado imobiliário – são, ao mesmo tempo, resultado e causas de vários dos problemas urbanos enfrentados pelos municípios (FERNANDES, 2003, p. 160).

Após a edição do Estatuto da Cidade, novos avanços na seara da regularização fundiária foram observados, sobretudo na abordagem democrática do tema, trazida pela Lei Federal nº 11.977/09, em seu art. 50, em que demanda o envolvimento de vários atores, a saber: beneficiários, individual ou coletivamente; cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público; entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária; Ministério Público e Defensoria Pública. Posteriormente, o Art. 50, da supramencionada Lei, foi revogado pela Lei 13.465/2017, entretanto, mantida sua redação em outro dispositivo, o Art. 14 (BRASIL, 2017).

O processo de intervenção desses atores é comentado no Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas da Sedurb. Destarte, cabe à União apoiar o desenvolvimento de programas municipais, estaduais e ações desenvolvidas pelas próprias comunidades, por meio de linhas de apoio financeiro para regularização, além de promover a remoção de obstáculos jurídicos e legais e a capacitação de equipes municipais e comunidades locais por meio do Programa Nacional de Regularização Fundiária Papel Passado. É atribuído também à União, em conjunto com o Ministério das Cidades e com a Secretaria do Patrimônio da União, firmar convênios com as prefeituras e governos estaduais para a promoção da regularização dos assentamentos consolidados, implantados em terrenos da Marinha e em outras terras sob domínio da União.

Ao Estado concerne o apoio e o incremento dos programas municipais de regularização fundiária, seja no âmbito financeiro ou na capacitação das equipes municipais, no caso do Espírito Santo, através do “Programa Estadual de Regularização Fundiária Morar Legal”. Somam-se às atribuições anteriores, adotar políticas que visem resolver as questões fundiárias, bem como promover a titulação das suas áreas patrimoniais e terras devolutas urbanas em atenção ao princípio da função social da propriedade e ao cumprimento da finalidade das terras devolutas.

Por sua vez, ao Município compete assegurar o uso adequado do solo, o acesso à moradia digna, a melhoria da qualidade de vida, a provisão de equipamentos públicos e de infraestrutura. A execução do Programa de Regularização Fundiária, em geral, fica a cargo da Secretaria Municipal responsável, seja a de Habitação de Planejamento ou de Desenvolvimento Urbano, conforme a estrutura administrativa de cada ente, coordenada por um departamento exclusivo para essa função e com uma estrutura e equipe concebidas a partir de uma visão multidisciplinar.

Nessa direção, a equipe deve ser composta de arquitetos, urbanistas, advogados, engenheiros, assistentes sociais, estagiários, assim como, pessoal de apoio administrativo, além da criação e composição de uma Comissão Técnica Municipal de Regularização Fundiária formada com representantes das secretarias municipais de meio ambiente, transporte e trânsito, obras, desenvolvimento urbano, finanças, ação social e qualquer outra que tenha por base funções relacionadas às ações de Regularização Fundiária, no intuito de acompanhar e integrar as ações, fomentando mecanismos que favoreçam o cumprimento da função social da propriedade, logo a função social da cidade.

A intervenção do Poder Judiciário poderá se fazer necessária em alguns casos, em especial nas ações de Usucapião Urbana, Concessão de Uso Especial para fins de Moradia, e outras ações que envolvam interesse público. Assim, a Defensoria Pública ou Serviço de Assistência Jurídica aos municípios atuará conjuntamente nessas ações. Na falta de normas ou a partir do surgimento de dúvidas, deve-se acionar o Tribunal de Justiça, através de sua Corregedoria Geral de Justiça, são os regulamentos (denominados provimentos) que definirão critérios e procedimentos para atuação da administração pública e a atuação dos cartórios de registro imobiliário.

O Ministério Público entra como garantidor do cumprimento da ordem urbanística a partir do reconhecimento do direito à moradia e à regularização fundiária dos assentamentos informais. Esta prerrogativa lhe foi outorgada pela Constituição Federal (1988), que preconiza como sendo papel do Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Organizações não governamentais que mantenham relação com o tema regularização fundiária, faculdades de Direito, Arquitetura, Engenharia, Serviço Social e outras instituições podem atuar no processo de regularização fundiária, fornecendo auxílio técnico ao Poder Público a partir de convênios preestabelecidos, como apoio na organização da comunidade, viabilização de recursos, elaboração de projetos, realização de seminários, cursos de capacitação e campanhas educativas.

Além desses, preconizados na legislação, o Guia de orientação para áreas de ocupação consolidadas da Sedurb também alude a outros atores na participação do processo de regularização, como os moradores das áreas objeto de regularização, os cartórios de registro de imóveis e a Câmara de Vereadores, de acordo com as peculiaridades de cada processo. O cartório de registro de imóveis entra no processo emitindo o registro do título de repasse da propriedade, arrematando e consolidando a posse. A Lei 13.465/2017 prevê a gratuidade do primeiro registro, ficando os cartórios impedidos de onerar o recebedor do título. A participação dos moradores das áreas a serem regularizadas é de suma importância para a democratização de todo o processo. Os ocupantes devem interagir com o poder público, no caso o município, tanto no processo de decisões, como também na elaboração do projeto e na execução das obras que se fizerem necessárias. A gestão compartilhada entre a administração pública e a comunidade potencializa os esforços, garante a sustentabilidade e melhores condições de infraestrutura no local, pois a regularização fundiária por si só não produz os efeitos almejados. O Poder Legislativo Municipal (Câmara de Vereadores) é responsável pela aprovação das leis do município, incluindo as legislações urbanísticas pertinentes à regularização fundiária (Plano Diretor, leis de desafetação, concessão, ZEIS, dentre outras) (BRASIL, 2010).

Para fins de regularidade fundiária urbana, duas modalidades de parcelamentos do solo são apontadas, os loteamentos irregulares e os ilegais ou clandestinos. Loteamentos irregulares são aqueles nos quais os projetos foram elaborados segundo a legislação existente, cuja obtenção dos alvarás e licença de construção, junto à administração municipal, já tenha se

efetivado; contudo, na implantação, se distanciaram do projeto proposto, não obtendo o habite-se que é a licença para a efetiva ocupação e venda de lotes. De outra feita, os loteamentos ilegais ou clandestinos são aqueles erigidos às margens da legislação, sobre os quais o poder público municipal não tem ciência ou, quando levados ao seu conhecimento, são alvos de indeferimento (GAZOLA, 2008). Para Costa e Rezende:

Os assentamentos apresentam normalmente dois tipos de irregularidade fundiária: irregularidade dominial, quando o possuidor ocupa uma área pública ou privada, sem qualquer garantia jurídica sobre a propriedade; e a irregularidade urbanística e ambiental, quando o parcelamento não está de acordo com a legislação urbanística e ambiental. A efetiva integração da população moradora da cidade informal à cidade formal requer o enfrentamento de todas essas questões acima citadas, por isso a regularização fundiária envolve um conjunto de ações. Além disso, quando se trata de assentamentos de população de baixa renda, são necessárias também medidas sociais, de forma a buscar plena inserção das pessoas à cidade (COSTA; REZENDE, 2014, p. 24).

Os assentamentos informais são definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) como sendo:

[...] áreas residenciais onde: (1) moradores não têm segurança de posse com relação à terra ou moradias que habitam, com modalidades que variam entre ocupações ilegais e locação informal; (2) os bairros geralmente carecem ou estão isolados dos serviços básicos e da infraestrutura urbana e (3) as habitações podem não cumprir com os regulamentos vigentes de planejamento e construção, e muitas vezes estão situadas em áreas geograficamente e ambientalmente perigosas. Além disso, os assentamentos informais podem ser uma forma de especulação imobiliária para todos os níveis de renda dos residentes urbanos, ricos e pobres. (ONU, 2015, p. 1).

Insta salientar que o loteamento clandestino não indica um território velado na cidade, mas um espaço apartado das leis urbanísticas, ambiental, civil e registral. A ilegalidade associa-se, em geral, ao descumprimento das normas urbanísticas (diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais) e em relação à titulação da parcela de solo ocupada.

Maricato (2006, 2015) postula que a soma da população moradora de favelas com a população moradora de loteamentos ilegais totalizava, em 1997, metade de todos os habitantes de São Paulo e também do Rio de Janeiro. As cidades foram erigidas às margens da legislação urbanística (parcelamento do solo, zoneamento, meio ambiente, apenas para citar as principais) e à legislação edilícia (código de obras). A favela é caracterizada pela relação de ilegalidade do morador com área onde reside, tratando-se, portanto, de área invadida. Já nos loteamentos ilegais (clandestinos) ocorre, na maioria das vezes, a transação de compra e venda, a preços mais baixos, garantindo algum direito, mesmo ínfimo, ao possuidor. A

ilegalidade está diretamente relacionada às normas urbanísticas: diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais, ou ainda, relacionadas à documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação, e traz como consequência a impossibilidade de registro pelo cartório de registro de imóveis.

A terra urbanizada e legalizada parece um alvo distante e quase impossível de alcançar para os trabalhadores cujas rendas são mínimas. Nesse cenário se perpetua a pobreza, a, as desigualdades e a discriminação, colocando esses cidadãos às margens da sociedade, negando-lhes o acesso ao trabalho formal e aos diversos serviços socioassistenciais.

Aos remanescentes dos campos, que chegam à cidade em busca de emprego, impossibilitados de adquirirem moradia pronta, resta a aquisição de lotes clandestinos a preços baixos. Para Maricato (2002), a partir disso os redutos urbanos são retratados por duas cidades: a cidade legal, reproduzida pela implementação de parcelamentos oficiais (legalizados) localizados, em geral, em áreas mais centrais, destinados à moradia das classes média e alta, com aparato de infraestrutura e equipamentos urbanos e a cidade ilegal representada pelas favelas e pelos loteamentos ilegais e irregulares, em sua maioria, sem as benfeitorias presentes na modalidade anterior.

Diversos pesquisadores concebem os programas de regularização como elementos que acentuam os processos de “mercantilização” dos mecanismos socioeconômicos já existentes nas áreas de assentamentos informais. Essa concepção considera os riscos e a possibilidade de gentrificação das áreas informais, vez que urbanizadas e legalizadas, parte da classe média pode, facilmente, se apropriar dessas áreas para fins diversos, com a consequente expurgação dos ocupantes. E ainda, se os programas forem mal formulados, podem sancionar a segregação espacial e a exclusão social, produzindo mais *deficit habitacional* e novos encargos financeiros para os ocupantes, não impactando na redução da pobreza urbana (FERNANDES, 2003b).

Segundo Baltrussis (2000), sob a ótica de John Turner, a favela deve ser reconhecida e admitida como alternativa de moradia para a população urbana de baixa renda, representando a possibilidade de mobilidade social. Este novo ideário, sobre a informalidade, redirecionou as políticas habitacionais nos países periféricos, que passaram a defender que a falta de acesso a habitação se ancorava na falta de emprego e renda. Diante disso, os municípios passaram a

concentrar seus esforços na criação e na manutenção de um bom ambiente de negócios, na atração de investimento, na geração de resultados satisfatórios, na produtividade e aumento de emprego e renda para as camadas menos favorecidas. O que ocorreu, de fato, foi o deslocamento de recursos para projetos de longo prazo com foco em investimentos para fortalecimento das estruturas econômicas em detrimento dos investimentos nas políticas habitacionais.

A discussão acerca da política de legalização de assentamentos também é tema de debates entre organizações internacionais, como a Campanha Global da ONU pela Segurança da Posse e o Banco Mundial. Entretanto, a ONU/Habitat defende o reconhecimento do direito social de moradia e define o conceito de segurança da posse como a garantia da proteção legal contra remoções forçadas, assédios e outras ameaças.

De outra feita, o Banco Mundial defende o direito individual de propriedade e a homogeneização dos sistemas jurídicos nacionais de forma a transpor obstáculos à circulação global do capital imobiliário internacional. No cerne da questão do movimento do Banco Mundial, aparece a ideologia do economista peruano Hernando de Soto sob a perspectiva de que atividades e assentamentos ilegais sejam vistos não como problema, mas como “capital morto” de valor imensurável que, se devidamente reanimado e transformado em “capital líquido”, pode revitalizar a economia urbana e combater a crescente pobreza. De Soto sustenta que, para terem acesso ao crédito e investirem nos seus negócios e casas, os habitantes de assentamentos precisam ter a segurança da posse. Trata-se, portanto, apenas da outorga de títulos de propriedade individual plena. Além da fragilidade da regularização proposta por De Soto, outra discussão que tem permeado as análises de estudiosos do tema é o papel desempenhado pela posse em países em desenvolvimento, nos quais a combinação entre mercados de capitais fracos, economias inflacionárias e sistemas de previdência social deficientes têm transformado a propriedade em um mecanismo fundamental de capitalização, assim gerando uma cultura de especulação concebendo uma herança patrimonialista (FERNANDES, 2003b).

De fato, as preocupações sociais da ONU são bem mais nobres do que as intenções mercantilistas do Banco Mundial. Contudo, Fernandes (2006) considera que a titulação do imóvel é de suma importância, sobretudo quando há conflitos, sejam eles de propriedade, domésticos e familiares ou de direito de vizinhança, bem como para reconhecer direitos sociopolíticos e para certificar que os ocupantes dos assentamentos informais possam

permanecer nas áreas de assentamentos consolidados sem risco de serem expulsos pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto gerador da percepção de segurança de posse, pela pressão do crime organizado, como é o caso de várias favelas e loteamentos irregulares brasileiros. Para que isso ocorra, os programas de legalização precisam compatibilizar a promoção da segurança individual da posse com outros fatores sociais, ambientais e o reconhecimento do direito social de moradia, que vai além do direito individual de propriedade plena.

Fernandes (2003b) também sustenta que é crucial que os programas de regularização fundiária primem não somente pelo reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas que, sobretudo, visem a integração socioespacial dos assentamentos informais. Isso posto, a identificação dos direitos a serem reconhecidos aos ocupantes deve refletir tal objetivo, bem como a necessidade de se alinhar objetivos, estratégias e instrumentos.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E INSTRUMENTOS DE GESTÃO: BASE LEGAL E NORMATIVA

Este capítulo procurou analisar os principais ordenamentos jurídicos acerca da matéria regularização fundiária. Assim, tem-se, a priori, em termos legais, a Constituição Federal de 1988, conhecida como “Constituição Cidadã”, que sedimentou o processo de democratização iniciado na década de 1970 e também propiciou a ampliação das discussões acerca da integração socioespacial da cidade informal. Frente às pressões dos movimentos sociais e urbanos, um novo ordenamento à política urbana foi proposto nos art. 182 e 183, que reconheceu a urgência de municipalizar a competência legislativa das políticas urbanas, vinculando o direito da propriedade urbana ao cumprimento de sua função social (BRASIL, 1988). Os artigos Supracitados foram regulamentados pela Lei 10257/2001, denominada Estatuto da Cidade.

Além da Carta Magna e do Estatuto da Cidade, outros ordenamentos foram editados para fins de regularizar os imóveis urbanos e disciplinar a política habitacional urbana, tais como, o programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009), O Estatuto da Metrópole (Lei 13.089/2015) e a Lei 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2018. A partir da análise proposta destacam-se os instrumentos, ferramentas e outros atributos constantes em cada ordenamento e suas contribuições para matérias de regularização fundiária e política habitacional.

3.1 A POLÍTICA URBANA A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE

Desde a edição da Carta Magna, uma nova ordem urbana no Brasil vem sendo edificada e, no ano de 2001, foi editada a Lei 10.257/2001, popularmente conhecida como “Estatuto da Cidade”, que regulamentou o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, que obriga o proprietário a dar uma destinação ao imóvel e trouxe o princípio constitucional da função social da propriedade, com o intuito de coibir a permanência de imóveis vazios por longos períodos e evitar a ociosidade dos imóveis inseridos nas áreas urbanas que implica na limitação do espaço destinado à moradias e atividades econômicas (BRASIL, 2001).

Em seu Art. 3º, Inciso I, o Estatuto da Cidade frisa que “compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana: I - legislar sobre normas gerais de direito urbanístico”. Define ainda as diretrizes a serem obedecidas pelos municípios na elaboração

de suas políticas urbanas, de modo a certificar que todos sejam contemplados com os benefícios da urbanização, além de regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal, acerca dos quais, o mesmo Estatuto Comentado alude: O artigo 182 estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretriz geral fixada em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor.

O artigo 183, por sua vez, fixou que todo aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirirá o seu domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este artigo abriu a possibilidade de regularização de extensas áreas de nossas cidades ocupadas por favelas, vilas, alagados ou invasões, bem como loteamentos clandestinos espalhados pelas periferias urbanas, transpondo estas formas de moradia para a cidade denominada formal (BARROS; CARVALHO; MONTANDON, 2010, p. 1).

O Estatuto da Cidade (2001) explicita ainda a competência de cada ente federado no concernente ao parcelamento do solo urbano: no caso do Direito Urbanístico, a competência legislativa é concomitante, ou seja, depende da interação entre todos os entes. Ao Município cabe o desenvolvimento da Política Pública Urbana. Aos Estados compete legislar sobre a criação e regulamentação de regiões metropolitanas. Já a União, institui normas gerais para o desenvolvimento urbano. Entretanto, o Estatuto da Cidade, por si só, não assegura uma gestão competente das cidades, sendo necessária uma intervenção sistemática e comprometida dos municípios, que é onde ocorrem as disputas pelo espaço urbano. Além disso, a produção do PDM (Plano Diretor Municipal) é de grande relevância para aplicação da maior parte dos dispositivos urbanísticos que o estatuto provê. O PDM é uma lei municipal criada com a participação da sociedade em todas as suas etapas, sendo obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes. O PDM ainda se traduz em um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e nele estão contidas as premissas fundamentais de ordenação urbana que trazem qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas, permitindo que a cidade cumpra sua função social. Ainda nessa perspectiva, Gonçalves (2009) comenta:

Afirmar a desobrigatoriedade do planejamento urbano nos municípios com faixa populacional inferior a 20 mil habitantes é, sem dúvida, uma forma de criar um espaço de segregação, conferindo ao Poder Público o poder de decidir se os habitantes de uma determinada localidade poderão desfrutar de direitos postos como fundamentais. O planejamento, como forma de se atribuir uma melhor qualidade de vida, instrumento da gestão ambiental, fundamenta-se nas disposições presentes no ordenamento jurídico. Assim, a necessidade da gestão ambiental, por meio da

ordenação urbana, em todos os municípios é confirmada pelo conteúdo ambiental do Estatuto da Cidade (GONÇALVES, 2009, p. 237).

Embora não haja a obrigatoriedade do planejamento urbano nos municípios com faixa populacional inferior a 20 mil habitantes, nada impede que os municípios com menos de 20 mil habitantes utilizem o PDM como instrumento para a regularização fundiária, contudo há de se levar em conta a sua capacidade financeira para elaboração de um projeto oneroso, dada à sua amplitude técnica, normalmente demandando a terceirização dos serviços. O disposto no art. 41, da mesma lei, estabelece outras hipóteses de obrigatoriedade do Plano Diretor, independente do quantitativo populacional.

Ademais, Gonçalves (2009) destaca que o art. 4º, inciso III, coloca o PDM como um dos instrumentos de planejamento municipal, e não o único, que possibilita a construção de uma política urbana de modo a priorizar a função social da propriedade e o direito à moradia, podendo, os municípios, se orientarem por meio de Ato Normativo. A partir do inciso III até o V tem-se uma extensa lista de outros instrumentos que podem ser utilizados. Contudo, para fins do presente estudo, se destacará apenas alguns, a saber, os contidos no inciso V, alíneas f, g, h e j.

No que se refere à “alínea f”, registra que as zonas especiais de interesse social (ZEIS), enquanto instituto de regularização fundiária, é definida para habitação de interesse social. Visam a inserção dos espaços urbanos clandestinos na cidade formal, trazendo o princípio da função social do imóvel. Em que pese já haver previsão legal desde a edição do Estatuto da Cidade (2001), sua regulamentação ocorreu somente em 2009, oito anos depois, com a promulgação da Medida Provisória nº 459/09, convertida na Lei nº 11.977/09.

De acordo com a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano, as ZEIS são instrumentos urbanísticos que definem áreas destinadas para construção de moradia da população menos favorecida. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais permissivas para determinadas áreas da cidade. Existem dois tipos de ZEIS: as ZEIS Ocupadas, onde já existe assentamento que necessita de urbanização e formalização—e as ZEIS de Vazios, que são áreas vazias ou subutilizadas que podem ser utilizadas para alocar moradias populares.

No que diz respeito à “alínea g”, esta assinala que a Concessão de Direito Real de Uso se materializa por meio de contrato administrativo no qual o ente cedente concede ao cessionário

o direito real de uso de imóveis públicos ou privados, por prazo determinado ou não, com ônus ou de forma gratuita para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terras ou outra utilização de interesse social. As regras específicas que disciplinam tal instituto estão previstas no artigo 7º do Decreto nº 271/67. Embora esteja preconizado no Decreto supra, o Estatuto da Cidade (2001) trouxe uma importante inovação para aplicação deste instrumento.

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
§2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente (BRASIL, 2001).

Nessa ótica, a legislação também trouxe a possibilidade da concessão de direito real na modalidade coletiva. Assim, os concessionários exercem o direito coletivamente, embora cada um faça jus à fração ideal que lhe é atribuída. Na contratação coletiva, vislumbra-se o princípio da justiça social que advém dos objetivos estabelecidos na política tratada na própria Constituição de 1988, qual seja, garantir o bem-estar aos habitantes da cidade, em especial das classes menos favorecidas.

Já no que tange à “alínea h”, conforme a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano (2001), conceitua-se a Concessão de Uso para fins de Moradia como sendo direito subjetivo de todos aqueles que, por cinco anos, em 30 de junho de 2001, possuíam área pública urbana, utilizando-a para fins de moradia. Contudo, o beneficiário não pode possuir ou ser concessionário de outro imóvel urbano ou rural. A concessão é gratuita e o imóvel pode ser transmitido por herança, podendo ainda ser vendido e é admitida a possibilidade da utilização concomitante com pequeno comércio. Não é permitido, porém, prover ao imóvel outro uso que não seja o de moradia.

Quanto à “alínea j”, trata da Ação de Usucapião, que é um instituto jurídico e pode ter sua definição expressa na aquisição de um bem móvel ou imóvel pela posse prolongada e ininterrupta. Tal aquisição é justificada em face do abandono do bem por parte do proprietário.

A Usucapião Especial Urbana que está prevista no art. 183 da Carta Magna e regulamentada pelo Estatuto da Cidade (2001) também prevê que o possuidor poderá valer-se do instituto uma única vez, conforme salienta Carvalho Filho:

Desde que o possuidor-morador preencha os requisitos para adquirir a propriedade, o reconhecimento desse direito somente se dará uma vez. A limitação está contemplada no art. 9º, § 2º, do Estatuto. Diante do dispositivo, se o possuidor-morador se transformar em proprietário e alienar o imóvel, vindo posteriormente a exercer a posse em outro imóvel urbano, usado para sua moradia, não poderá, após o prazo de cinco anos, reivindicar o domínio desse imóvel. Em outras palavras, o direito de propriedade decorrente da usucapião urbanístico exaure-se com uma única aquisição (CARVALHO FILHO, 2008, p. 139).

Para fazer jus ao instituto Usucapião Especial Urbana, o possuidor deverá cumprir as seguintes condições: a) o possuidor ter uma área de até 250 metros quadrados, durante cinco anos, ininterruptamente e sem oposição; b) deverá utilizá-la para sua moradia ou de sua família; c) não poderá ser proprietário de outro imóvel, urbano ou rural (BRASIL, 1988).

Em derradeiro, a referida lei disciplina o desenvolvimento e expansão urbana e rural do território, provendo aos gestores municipais ferramentas para que sejam estabelecidas metas e programas com objetivo principal de cumprir a função social, integrado as leis de uso e ocupação do solo e perímetro urbano e demais ordenamentos.

3.2 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS EM ÁREAS URBANAS: PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA – PMCMV

Por meio da Lei 11.977/2009, o Governo Federal instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida com o objetivo de requalificar imóveis urbanos, construir ou reformar imóveis rurais. Às famílias beneficiadas com o programa devem apresentar comprovação de renda mensal de R\$ 4.650,00 (quatro mil seiscientos e cinquenta reais) (BRASIL, 2009). O referido programa inclui os seguintes subprogramas: Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU e o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR. Em seu art. 1º, parágrafo único, a Lei ainda definiu alguns princípios para nortear os projetos. Assim versa:

Para os fins desta Lei, considera-se:

I - Grupo familiar: unidade nuclear composta por um ou mais indivíduos que contribuem para o seu rendimento ou têm suas despesas por ela atendidas e abrange todas as espécies reconhecidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, incluindo-se nestas a família unipessoal;

II - Imóvel novo: unidade habitacional com até 180 (cento e oitenta) dias de “habite-se”, ou documento equivalente, expedido pelo órgão público municipal competente ou, nos casos de prazo superior, que não tenha sido habitada ou alienada;

III - oferta pública de recursos: procedimento realizado pelo Poder Executivo federal destinado a prover recursos às instituições e agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH para viabilizar as operações previstas no inciso III do art. 2º;

IV - Requalificação de imóveis urbanos: aquisição de imóveis conjugada com a execução de obras e serviços voltados à recuperação e ocupação para fins

habitacionais, admitida ainda a execução de obras e serviços necessários à modificação de uso;

V - Agricultor familiar: aquele definido no caput, nos seus incisos e no § 2o do art. 3o da Lei no 11.326, de 24 de julho de 2006; e.

VI - Trabalhador rural: pessoa física que, em propriedade rural, presta serviços de natureza não eventual a empregador rural, sob a dependência deste e mediante salário (BRASIL, 2009).

Do ponto de vista econômico, o programa objetivou combater as consequências do desaquecimento da economia, criando frentes de trabalho, dado aos investimentos na construção civil. Sob o prisma social, subsidiou a aquisição de moradia à população de baixa renda (BRASIL, 2009).

Insta destacar que a irregularidade fundiária não é prerrogativa apenas de assentamentos composto por população de baixa renda, pois abrange também loteamentos ocupados por famílias de média e alta renda. Nesse sentido, a Lei 11.977/2009 trouxe, no arcabouço de suas diretrizes, aspectos determinantes acerca da regularização fundiária urbana e criou duas modalidades para sua efetivação: a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico.

A regularização fundiária de interesse social é indicada para assentamentos irregulares ocupados, há pelo menos cinco anos, por população de baixa renda de forma pacífica, situados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ou em áreas pertencentes à União, Distrito Federal, Estados e Municípios, cujas pretensões contemplem a implantação de projetos alinhados à moradia, para atender às camadas menos assistidas da sociedade.

Para a modalidade de interesse social, a Lei engendrou instrumentos específicos, com o intuito de simplificar a materialização do direito à moradia. São eles, a demarcação urbanística, a legitimação de posse e a regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APPs).

A demarcação urbanística consiste na identificação dos limites das áreas ocupadas irregularmente já consolidadas de forma pacífica, predominantemente onde a população seja de baixa renda. A demarcação só pode ser realizada pelo poder público nas suas diversas esferas: a União pode promover a demarcação nos estados e municípios, aos estados cabe demarcar as áreas pertencentes aos municípios e aos próprios estados, ao município compete à demarcação em áreas sob sua jurisdição. Contudo, nos casos elencados de intervenção por parte de outro ente federado é necessário que se estabeleça um acordo entre os envolvidos.

A legitimação de posse é utilizada como ferramenta destinada ao reconhecimento da posse da parcela urbana irregular ou clandestina. Logo, tal ferramental buscou identificar áreas nas quais os ocupantes não possuíam o título de posse ou de concessão de uso e que não sejam concessionários ou foreiros de outras áreas urbanas ou rurais, concedendo publicidade às posses identificadas e qualificadas, utilizando, como instrumento, o título de posse. Assim, o título de legitimação de posse pode ser convertido em título de propriedade através do requerimento do interessado ao oficial de registro de imóvel. Contudo, tal conversão se dará de forma automática, transcorridos cinco anos do registro do título. Esse instrumento é aplicável a áreas urbanas privadas.

A regularização em Áreas de Preservação Permanente, conhecidas como APPs, encontra respaldo legal na Lei 4.771/1965 (Código Florestal), corroborada pela Lei 11.977/2009, e só pode ser admitida nas seguintes condições: a) quando a ocupação for anterior a 31 de dezembro de 2007; b) quando os assentamentos fizerem parte de áreas urbanas com densidade demográfica acima de 50 habitantes por hectare, caracterizando áreas urbanas consolidadas; c) quando houver estudos que comprovem melhorias nas condições ambientais, comparando-se ao cenário atual de ocupação.

Já a regularização fundiária de interesse específico cabe aos loteamentos, nos quais não se podem utilizar as mesmas configurações aplicáveis ao interesse social. São aplicáveis em loteamentos resultantes do parcelamento do solo urbano que não foram devidamente reconhecidos pelo município, geralmente por negligência do loteador ou por falta de fiscalização por parte do poder público, que inviabiliza o registro cartorial, todavia os seus ocupantes possuem documentos (recibos ou promessa de compra e venda) e cujo poder aquisitivo é mais elevado.

Nas duas modalidades, entretanto, para que a regularização fundiária se materialize, esta deve ser precedida de projeto aprovado pelo ente federativo responsável e deve definir: a) lotes ou áreas objeto da regularização; b) vias de circulação; c) as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; d) as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerando o disposto no parágrafo único do art. 3º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979; e) as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica, considerando, também, 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.

A Lei nº 11.977/2009 e a Lei nº 6.015/1973 preveem a gratuidade de alguns atos de registro, tais quais a averbação do auto de demarcação urbanística; o registro dos parcelamentos oriundos da regularização fundiária de interesse social; o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas; a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social; o registro de título de legitimação de posse, concedido pelo poder público e de sua conversão em propriedade e outros atos decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública (BRASIL, 1973, 2009).

3.3 O ESTATUTO DA METRÓPOLE

A Lei 13.089/2015, também conhecido como Estatuto da Metrópole, preconiza acerca do Plano de Desenvolvimento Metropolitano Urbano Integrado (PDUI) que visa o planejamento, diretrizes, projetos, ações, organização e desenvolvimento urbano regional integrado; busca unificar a organização, os interesses e as políticas públicas das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas. Aos estados e Distrito Federal cabe editar leis que normatizem a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da região metropolitana. Aos municípios cabe conciliar o plano diretor municipal com o PDUI da unidade territorial urbana.

O referido ordenamento impõe aos estados e Distrito Federal os requisitos que deverão ser contemplados no PDUI, conforme observam-se nos incisos I ao VII do art. 1º:

- I – As diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- II – O macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- IV – As diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- V - A delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018)
- VI - O sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; e (Redação dada pela Lei nº 13.683, de 2018).

VII - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

O PDUI favorece o ordenamento territorial das regiões metropolitanas, sendo que as ações alusivas à regulação são elementos essenciais, em especial nas grandes metrópoles, dado ao fato da grande concentração das desigualdades socioespaciais. O PDUI deve sofrer revisões periódicas, a saber, de dez em dez anos. Foi concedido aos entes o prazo de 3 anos, a partir da edição da Lei 13.089/2015, para a elaboração do PDUI. Esse prazo foi prorrogado pelo governo federal para até 31 de dezembro de 2021 considerando as especificidades das Regiões Metropolitanas ou das aglomerações urbanas.

3.4 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA RURAL E URBANA A PARTIR DA LEI 13.465/2017

A Lei 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto 9.310/2018, trouxe, além das modalidades de regularização já previstas na Lei 11.977/2009, a saber, Reurb-S (Regularização Fundiária de Interesse Social) e a Reurb-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico), uma terceira modalidade, a Reurb-I (Regularização Fundiária Inominada). A respeito disso, Moura (2018) frisa que a Reurb-I é aplicada em conjunto com a Reurb- E e Reurb-S, sobre os núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo urbano – Lei 6.766/1979. Contudo, essa modalidade não será objeto da presente proposta de estudo.

O teor do art. 10 do novo ordenamento apresenta como objetivos da REURB a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: 1) identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior; 2) criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento 10 territorial urbano e, constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes; 3) ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados; 4) promover a integração social e a geração de emprego e renda; 5) estimular a resolução extrajudicial de conflitos, inclusive por meio da mediação e da conciliação, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade, em claro intuito de desjudicialização; 6) garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, nos termos do art. 6º da Constituição Federal; 7) garantir a efetivação da função social da propriedade, atendendo ao que consta do art. 5º, inc. XXIII, do Texto Maior; 8)

ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182 da CF/1988); 9) concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo; 10) prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais; 11) conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, como já estava previsto na Lei 11.977/2009; 12) franquear a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, democratizando a distribuição da terra urbana.

O art. 11 destaca os conceitos e definições importantes para a implementação da REURB. Desta feita, destacam-se, além da legitimação de posse e da legitimação fundiária que serão tratados à parte, os seguintes conceitos: a) núcleo urbano: assentamento humano formado por unidades imobiliárias que possuam área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868/1972, mesmo qualificada com área rural; b) núcleo urbano informal: aquele considerado clandestino, irregular ou no qual não foi possível a realização de titulação de seus ocupantes; c) núcleo urbano informal consolidado: aquele que é difícil de ser revertido, considerando o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos; d) certidão de regularização fundiária (CRF) (BRASIL, 2017).

De acordo com o Art. 35, a CRF é o último procedimento do processo de aprovação do projeto de regularização fundiária, cujos requisitos para se materializar são: 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 (BRASIL, 2017).

A Lei 13.465/2017 inovou trazendo a necessidade do georreferenciamento das unidades imobiliárias que culmina com o mapeamento das cidades brasileiras, o que possibilita o aperfeiçoamento dos serviços públicos prestados, ratificando a Portaria do Ministério das

Cidades nº 511/2009, que traça diretrizes para a concretização do Cadastro Multifinalitário nos Municípios (CTM). O CTM fornece um diagnóstico físico e social, envolvendo tanto os aspectos geográficos e de saneamento, quanto os aspectos de saúde e educação da população de uma determinada cidade, visando apontar e definir políticas públicas eficientes para as áreas georreferenciadas (MOURA, 2018).

Ainda sobre as principais modificações trazidas pela referida Lei, Tartuce (2018) enumera:

a) introdução do direito real de laje no rol do art. 1.225 do Código Civil; b) regulamentação do direito real de laje entre os arts. 1.510-A 1.510-E da codificação material e também na Lei de Registros Públicos (Lei 6.015/1973); c) alteração dos requisitos para a usucapião urbana coletiva, tratada pelo Estatuto da Cidade; d) modificações no tratamento da usucapião extrajudicial ou administrativa, tornando-a possível juridicamente e sanando algumas dúvidas (alterações no art. 216-A da Lei de Registros Públicos, incluído pelo CPC/2015); e) introdução de novas modalidades de condomínio: o condomínio de lotes e o condomínio urbano simples; f) regulamentação do sistema de arrecadação de bens vagos, para os casos de abandono (o art. 1.276 do Código Civil); g) revogação de todo o capítulo da Lei Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009) relativo à regularização fundiária, alterando substancialmente a legitimação da posse e a usucapião extrajudicial dela decorrente; h) alterações de procedimentos relativos à alienação fiduciária em garantia de bens imóveis, facilitando o recebimento dos créditos; i) modificações na Medida Provisória 2.220, que trata da concessão especial de uso; j) alterações da Lei 9.636/1998, que trata da alienação de bens imóveis da União, facilitando a extinção da enfiteuse sobre terras da Marinha, por meio da remição; k) introdução de políticas para Regularização Fundiária Urbana (REURB); e l) introdução do instituto da legitimação fundiária (TARTUCE, 2018, p. 34).

Em que pese, a revogação de todo o capítulo do programa Minha Casa, Minha Vida (Lei 11.977/2009), a nova lei trouxe luz sobre a questão da gestão do patrimônio ao possibilitar a alienação de imóveis públicos para a regularização fundiária urbana, conferindo a União a prerrogativa de transferir áreas de sua propriedade, que sejam objeto de ocupação irregular, aos demais entes para que os procedimentos de regularização sejam efetivados nos âmbitos estaduais e municipais.

Moura (2018) aponta como instrumentos importantes da Reurb a demarcação urbanística, a legitimação de posse (mantidos pelo novo ordenamento, cujos conceitos foram tratados no item alusivo a Lei 11.977/2009) e a legitimação fundiária. Tendo sido revogados expressamente os comandos da legitimação da posse e a usucapião administrativa, tratados na nova lei nos arts. 25 a 27 da Lei 13.465/2017. Frisa-se que, nos termos do primeiro ordenamento, a legitimação de posse, instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, constitui ato do Poder Público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Regularização Fundiária Urbana. Nesse ato constará

a identificação de seus ocupantes, o tempo da ocupação e a natureza da posse, sendo conversível em direito real de propriedade. A Legitimação Fundiária é um instrumento de uso exclusivo para fins de regularização fundiária, e conceitua-se como sendo um ato do poder público destinado a conferir título, para fins de reconhecimento da posse de imóvel objeto da Reurb, identificando seus ocupantes e o período de ocupação, conversível em direito real de propriedade, com a prerrogativa de ser transferida por causa *mortis* ou por ato inter vivos.

Silva (2017, p.138) alude que, “a legitimação fundiária de bem público apresenta potencial para ser o principal instrumento de regularização fundiária da nova legislação”. A aquisição da propriedade está isenta de qualquer ônus. Vale lembrar que, apenas a Reurb-S, ou seja, a de interesse social, reconhece o direito da gratuidade de todas as custas e emolumentos notariais e registrais (primeiro registro), bem como dos impostos de transmissão da propriedade. O referido instrumento visa à regularização dos imóveis, viabilizando o direito de propriedade aos que utilizam como moradia áreas públicas ou privadas irregulares, entretanto já consolidadas como núcleo urbano informal até a data da publicação da Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016. O art.23, §1º da lei, preconiza que somente na Reurb-S a legitimação fundiária poderá ser concedida, desde que atendidas as seguintes condições:

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 e, III) em caso de imóvel urbano, com finalidade não residencial, reconhecido pelo poder público o interesse público de sua ocupação (BRASIL, 2017).

Resta demonstrado que a legitimação de posse perdeu sua eficácia, considerando-se que a legitimação fundiária abrange tanto os imóveis públicos quanto os privados e fornece, aos beneficiários da regularização fundiária, o direito à propriedade plena sem o estabelecimento de prazos.

Arruda e Lubambo (2018) citam o reconhecimento do direito real de laje como outra importante conquista. Trata-se de modalidade de construção muito utilizada nas periferias e núcleos urbanos de baixa renda no Brasil, caracterizada pela possibilidade de coexistência de unidades imobiliárias autônomas, de titularidades distintas, situadas em uma mesma área, de forma que o proprietário possa conceder a superfície de sua construção a fim de que terceiro

edifique unidade distinta daquela originalmente construída sobre o parcelamento do solo. Tartuce (2018) acrescenta:

Com o fim de tornar possível tal política social e proteger os possuidores desfavorecidos economicamente, tidos como hipossuficientes econômicos, o Parágrafo 1º do dispositivo estatui que serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à REURB-S: a) o primeiro registro da REURB-S, que confere direitos reais aos seus beneficiários; b) o registro da legitimação fundiária; c) o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; d) o registro da Certidão de Regularização Fundiária e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; e) a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados (70 m²); f) a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB-S, caso do domínio pleno sobre imóvel; g) o primeiro registro do direito real de laje e h) o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos anteriormente. Os cartórios que desobedecerem tal regra estarão submetidos às penas legais (TARTUCE, 2018, p. 7).

O mesmo ordenamento preconiza, no art. 28, parágrafo único: não impedirá a Reurb, na forma estabelecida nesta Lei, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana.

Em suma, a Lei 13.463/17 está pautada na desburocratização dos procedimentos relacionados à regularização fundiária, vislumbrada com o aumento da participação dos entes públicos, principalmente os Municípios, na materialização do direito ao imóvel legal.

4 PLANEJAMENTO URBANO NO ESPÍRITO SANTO E PROPOSTAS PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O relatório da Organização das Nações Unidas, de 2016, apontou em 1990 a existência de dez megacidades. Em 2014 esse total saltou para vinte e oito. Já para 2030 projeta-se um quantitativo de quarenta e uma megacidades (ONU-HABITAT, 2016). Assim sendo, as metrópoles, as cidades globais, a organização territorial, a qualidade de vida e a sustentabilidade são temas pautados pelos novos pesquisadores e planejadores do presente século, cuja característica mais evidente é o crescimento acelerado das megacidades.

Este capítulo buscou apreender algumas concepções acerca do planejamento urbano a partir de uma premissa global, passando pelo aparecimento desse ideário no Brasil e posteriormente adotado nos estados, com o objetivo de disciplinar o espaço urbano e afirmar o direito à moradia.

4.1 PLANEJAMENTO URBANO

Kalil e Gelpi (2019, p. 10) mencionam a Carta dos Andes (1958) que, por sua vez, conceitua planejamento como “[...] um processo de ordenação e previsão para conseguir, mediante a fixação de objetivos, e por meio de uma ação racional, a otimização dos recursos de uma sociedade em uma determinada época”. Assim, o planejamento é uma atividade contínua e permanente que se avulta de forma ordenada e racional e resulta em um processo de tomada de decisão para a solução de problemas. O planejamento urbano, admitido, a princípio, como a organização do espaço, esteve vinculado à especialização das funções, dos hábitos e dos costumes, da organização das moradias, dos templos e dos espaços abertos e fechados e foi concebido, historicamente, em função do modo de produção e da religiosidade.

Para além, as autoras complementam que o planejamento implica, sobretudo, vontade política e ações técnicas que confirmem sua eficiência e eficácia na solução das diversas questões, racionalizando a implementação de variáveis como tempo, espaço e meios. Planejar envolve análise de objetivos e metas, elaborar alternativas, antever resultados, selecionar as ações executadas em um determinado tempo e espaço e definir quais os meios que serão utilizados para implementar tais ações. Sintetizando, planejamento é uma atividade meio para se alcançar um determinado fim.

Por planejamento urbano entende-se também, o processo técnico e político dedicado ao controle do uso da terra e desenho do ambiente urbano, incluindo redes de transportes destinadas a orientar e garantir o desenvolvimento ordenado de assentamentos e comunidades. O planejamento urbano nasceu da necessidade de se ordenar o espaço urbano para abrigar o elevado contingente populacional que se avolumou nas cidades com o advento da urbanização. Estão envolvidos neste processo a produção, estruturação e apropriação do espaço no perímetro urbano, que conta com diferentes ferramentas e mecanismos (SOUZA, 1999).

Os mecanismos e ferramentas de planejamento urbano participativos exercem grande importância no desenvolvimento de cidades inclusivas, democráticas e sustentáveis. A aplicação desses mecanismos pode garantir longevidade as cidades e possibilitar a resolução de conflitos em seu território e equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e o meio ambiente (MARICATO, 2000). Os planos urbanos devem ser elaborados em consonância com os anseios da população e considerar variáveis socioeconômicas associadas às densidades demográficas de forma combinada (OKPALA, 2009).

Para Kalil e Gelpi (2019, p.21), “o planejamento é um método de trabalho contínuo e permanente, não sendo um fim em si, mas um meio para se atingir um fim [...]o planejamento é um método de pesquisar, analisar, prever e ordenar mudanças[...]”. Nesse sentido, o planejamento pode ser dividido em duas etapas, subdivididas em diversas fases. A primeira etapa engloba as fases: pesquisa, análise, diagnóstico, prognóstico ou previsão, pré-plano, plano-básico. A segunda etapa contempla: execução do plano, controle, fiscalização, avaliação, revisão e atualização.

Segundo Kalil e Gelpi (2019), somente no Século XX a concepção unitária de planejamento foi superada e novas preocupações foram inseridas nas pesquisas que tratam do tema, como é o caso das questões ambientais. Entre as décadas de 1970 e 1980 a preservação do meio ambiente e dos recursos naturais ganhou a atenção dos planejadores. Em que pese, a nova ótica sob a qual o planejamento começou a ser compreendido, na visão de Kalil e Gelpi (2019), ainda se configurava como racionalista e rígido, privilegiava a mecanização, a padronização e o rigor geométrico, ignorava as especificidades locais, admitindo um “indivíduo tipo” que habitava em uma cidade padrão, replicada em qualquer lugar. Nessa direção, as autoras complementam:

Mas a cidade não é uma máquina! Como diz Rolnik (1988), a cidade é um imã que atrai pessoas, é um texto escrito que empilha tijolos como se constroem palavras, e é política, porque é coletiva. O início do século XXI, entendemos que a cidade é uma estrutura mais complexa do que a rolagem de engrenagens, ela é um fato social à natureza e apresenta limites. As dimensões metropolitanas e a cidade global, com sua complexidade, colocaram por terra o planejamento unitário e funcionalistas e os lites urbanos (KALIL; GELPI, 2019, p. 12).

No Brasil, como em todos os países emergentes, o crescimento populacional atingiu níveis elevados no século passado. Destarte, emerge no Brasil, a partir da década de 1950, um discurso que traz a necessidade de integração entre os diversos objetivos dos planos urbanos. Tal discurso voltou-se para o plano diretor, que na década de 1960 é denominado planejamento urbano integrado. A apreensão dessa necessidade, na verdade, pode ser detectada desde o início deste século e passou a ser o ponto de convergência desse tipo de planejamento, o que não garantiu de fato a integração, sendo que, na maioria dos casos, não saiu da seara do discurso. A Lei Federal 6.766/79, que rege o Parcelamento do Solo Urbano, é o ordenamento que mais se aproxima do ideário de planejamento urbano, por objetivar a organização do espaço. Ainda que se aproxime do tema e discipline os parcelamentos do solo urbano, a Lei 6.766/79 o faz de forma individualizada e não atinge os diversos elementos constitutivos relacionados ao conjunto da cidade (DEAK; SCHIFFER, 1999).

Deak e Schiffer (1999) ainda mencionam que o planejamento urbano, do ponto de vista histórico e conceitual, sofreu diversas modificações na sua nomenclatura: no início era denominado plano de melhoramento e embelezamento, em seguida foi substituída pela expressão urbanismo, após, planejamento urbano e plano diretor, depois por plano urbanístico e logo em seguida por plano local integrado e finalmente volta a ser plano diretor. Não somente as nomenclaturas sofreram alterações, como também as formas, os conteúdos e as metodologias. Assim, de amplos estudos, contendo mapas, pesquisas e estatísticas elaborados por equipes multidisciplinares e abordando uma série de problemas, transformam-se em projetos de lei, replicados pelos agentes públicos, contendo apenas declarações de princípios, políticas ou diretrizes gerais.

As reivindicações dos movimentos sociais no final dos anos setenta, conferiram aos anos oitenta a intensificação da participação popular também para o planejamento urbano, propiciando o ressurgimento da imagem de reforma urbana, integrada no escopo de reorientar o processo de urbanização em prol da redução das desigualdades sociais e da democratização da gestão das cidades. Diante do novo contexto, a elaboração do plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, passou a ser prerrogativa

constitucional para os Municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes. “A história brasileira revela que algumas experiências de planejamento participativo precedem à Carta Republicana, mas é a partir dela que a situação se torna institucionalizada em caráter nacional” (GOMES, 2006, p. 22).

Definido por suas propriedades ou características, o planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões (DEAK; SCHIFFER, 1999, p. 187-188).

Para Souza (2004), o ideário de planejamento no Brasil começou a ser difundido entre os anos de 1940 e 1970. Vale citar os Planos Salte (1948) que deu ênfase à saúde, alimentação, transporte e energia e o Plano de Metas (1956), de cunho desenvolvimentista cuja pretensão era desenvolver o país em 55 anos. Durante os anos 1964 a 1984 o país experimentou os moldes dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs). O primeiro PND envolveu projetos audaciosos como a construção da Rodovia Transamazônica, a Hidrelétrica de Três Marias, Ponte Rio-Niterói e a expansão territorial das fronteiras agrícolas. O segundo PND agrupou os projetos Proálcool e a Hidrelétrica de Itaipu. Entre 1968 e 1979 ocorreu o chamado “milagre brasileiro” com o aumento dos investimentos estrangeiros e o crescimento da economia. No âmbito desses planos estava a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano que apontava as diretrizes da política urbana. Essa trajetória explicita as tentativas que o país empreendeu para planejar o futuro e alcançar o desenvolvimento. Embora os planos tenham atingido a maioria de suas propostas, foram pensados em torno dos grandes objetivos econômicos, desprezando a questão socioespacial.

Em 2001, uma significativa conquista no plano territorial foi consolidada com o advento do Estatuto da Cidade, que estabeleceu as diretrizes para a elaboração do Plano Diretor Municipal com vista a promover o ordenamento territorial das cidades. O Estatuto também incluiu a previsão da participação popular nas discussões acerca do planejamento urbano, anteriormente circunscrito apenas no corpo técnico e agentes políticos municipais. Bento *et al.* (2018) versam:

No caso dos planos municipais, por exemplo, pode-se citar instrumento importantes, trazidos pelo Estatuto da Cidade o Plano Diretor e Leis de Uso e Ocupação do Solo. O primeiro deles tem como objetivo estabelecer diretrizes gerais de crescimento do município, definições de áreas urbanas e rurais, aproveitamento de uso de áreas, em

linhas gerais. A Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelece o potencial construtivo de uma área, a possibilidade de adensamento, área livre e área verde, entre outras diretrizes. O estatuto do Plano Diretor se estabelece como uma ferramenta básica para o planejamento urbano, cujo objetivo, segundo a Lei 10.257/2001, é garantir o direito a cidades sustentáveis, ou seja, o conjunto de direitos que asseguram uma existência digna no meio urbano, tais como à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer (BENTO et al., 2018, p. 4).

Pereira (2010, p. 115) aduz,

Por sua vez, o planejamento urbano participativo é essencialmente processual: sabe-se a maneira de iniciar o processo de planejamento (quando muito), mas esse processo deve estar aberto para todas as possibilidades, pois os pactos serão construídos durante o planejamento; os instrumentos só surgirão desses pactos; os produtos não devem ser previsíveis e não devem ter valor neles próprios.

Atualmente, o plano mais significativo implementado foi o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007), que retomou as obras de infraestrutura econômica e social, e incluiu logística, energia, rodovias, ferrovias, luz para todos, saneamento, habitação, entre outros (MARICATO, 2011). Na prática, o que se viu foram obras inacabadas e o aumento das desigualdades socioespaciais. O governo atual retomou as obras e projetos iniciados nos governos anteriores. A aprovação do PL 3261/2019 que atualiza o marco legal do saneamento básico, bem como a concretização das obras de importantes rodovias no norte e nordeste do país, se traduzem em importantes conquistas.

Os avanços, na seara do ordenamento territorial das cidades, afirmados pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade não se consolidaram em instrumentos capazes de suprimir a exclusão urbanística, representada pela grande ocupação ilegal do solo urbano, invisível à percepção da representação da cidade oficial. Para Maricato:

Em se tratando de países da semiperiferia, como é o caso do Brasil e de outros países da América Latina, o modelo, definidor de padrões holísticos de uso e ocupação do solo, apoiado na centralização e na racionalidade do aparelho de Estado, foi aplicado a apenas uma parte das nossas grandes cidades: na chamada cidade formal ou legal. A importação dos padrões do chamado "primeiro mundo", aplicados a uma parte da cidade (ou da sociedade) contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente (MARICATO, 2000, p. 125).

Insta destacar que Souza e Rodrigues (2004) aludem que o mercado imobiliário especulativo prima pela pouca ou nenhuma intervenção estatal. Aliado a esse fato, a gestão do planejamento no Brasil está intrinsecamente ligada aos interesses políticos de grupos ou partidos políticos que se propõem a defender os interesses dos mais vulneráveis, contudo, camuflam seus

verdadeiros objetivos eleitoreiros para se manterem em cargos eletivos, perpetuando uma cultura de corrupção e privilégios no campo da política administrativa.

4.2 O PLANEJAMENTO URBANO NO ESPÍRITO SANTO

Em 1952, sob o ordenamento estadual nº 627 foi criada, com sede na Capital e campo de ação em todo o território do Estado do Espírito Santo, uma autarquia administrativa, de patrimônio próprio, diretamente subordinada ao Chefe do Poder Executivo denominada de Instituto de Bem Estar Social Espírito-Santense (IBES), com o objetivo de proporcionar aos trabalhadores as condições necessárias ao seu bem estar físico e social e particularmente, a aquisição ou locação de casas higiênicas, em zona urbana ou rural, de modo a proteger os menos favorecidos contra os males da habitação insalubre e da promiscuidade da vida nas favelas.

Por meio da Lei Municipal 1.419, de 22 de junho de 1965, foi fundada a Companhia de Habitação de Vitória (COHAB-VT). Em 1968 a Companhia foi ampliada para todo o Estado, passando a ser controlada pelo Governo Estadual, chamando-se então de Companhia Habitacional do Estado do Espírito Santo (COHAB-ES), órgão de administração indireta, vinculado à Secretaria de Estado do Bem-Estar Social (SEBES). Entre os anos de 1973 a 1979, foi instituído o Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP), ocasião em que o Governo do Estado reestruturou a COHAB-ES, reestruturou os objetivos e expandiu sua capacidade de captar recursos (SEDURB, 2013).

Em 2003 foram instituídos os Programas Nossa Casa, Morar Melhor e o Habitar Brasil. Entre 2003 e 2009 a política habitacional era executada pela COHAB-ES, pela Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG) e Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETADES). Cerca de 42 municípios do Estado foram beneficiados com a entrega de 1.404 novas moradias, promovidas pelos programas habitacionais Nossa Casa, Carta de Crédito FGTS – Resolução 460, e Morar Melhor. Mais de 13 milhões foram aportados para os empreendimentos habitacionais. Sendo o programa Nossa Casa o de maior destaque na promoção de moradias no Espírito Santo (SEDURB, 2013).

Em 2004 foi instituído o Projeto de Habitação de Interesse Social Rural pela Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca (SEAG) com uma ação de

subsídios para programas de habitação rural de interesse social, em parceria com a Caixa Econômica Federal. Até 2010 foram construídas e entregues 1.280 unidades em parceria com a Caixa Econômica Federal, Associação dos Pequenos Agricultores do Estado do Espírito Santo (APAGEES), Federação dos Trabalhadores na Agricultura no Estado do Espírito Santo (FETAES), Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Colatina, Jerônimo Monteiro e Domingos Martins e Central Municipal das Associações de Agricultores Familiares de São Gabriel da Palha (CEMAAF) (SEDURB, 2013).

Em 2007, por meio da LC nº380/2007, foi criada a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb), sendo que a COHAB-ES tornou-se o braço executivo do Governo na área de habitação e regularização fundiária, juntamente com as Gerências de Habitação e Regularização Fundiária e de Projetos Especiais da estrutura organizacional da Secretaria. A Lei nº 8.784, de 22.12.2007, regulamentado pelo Decreto nº 2020-R, de 07 de março de 2008, instituiu o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado do Espírito Santo (FEHAB). Foi instituído também, o Conselho Gestor do Fundo (CGFEHAB), órgão de caráter deliberativo, vinculado à Sedurb, com a finalidade de propor e deliberar sobre as diretrizes, planos, programas, projetos e ações que formam a Política Habitacional, debatendo e articulando as questões relativas à habitação de interesse social, voltadas para as famílias de menor renda, bem como, fiscalizar a execução dessa política (SEDURB, [s.d.]).

A LC nº 488/2009 criou o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (Idurb-ES) visando a reestruturação da política de habitação de interesse social. Essa mesma lei determinou a liquidação e a extinção da Companhia de Habitação e Urbanização do Espírito Santo (COHAB-ES). O Idurb desempenhou um importante papel na gestão e na implementação das políticas de habitação de interesse social, na operacionalização de obras de infraestrutura urbana e rural nas áreas de saneamento; de estradas e vias municipais; de prevenção ou diminuição dos efeitos de fenômenos naturais e de edificações, espaços e equipamentos públicos. Além disso, executou as ações deliberadas pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação, bem como subsidiou-o com informações e estudos necessários para tomar decisões; promoveu a gestão de créditos imobiliários; propôs e celebrou convênios e, atuou de forma proativa com o objetivo de remover obstáculos da legislação fundiária, cartorária, urbanística e ambiental, permitindo a execução de programas de regularização e integração de assentamentos precários. Em 2012, o Idurb implementou o

Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR). A partir deste ano até 2015 foram entregues 343 moradias rurais (SEDURB, [s.d.]).

Em 2016, por meio da Lei Complementar nº 829, foi extinto o Idurb e criada a Subsecretaria de Estado de Habitação e Regularização Fundiária. A Subsecretaria foi dotada das seguintes atribuições: formular, propor, coordenar, acompanhar e avaliar a política estadual de habitação e a de regularização fundiária; promover, coordenar e avaliar a elaboração de planos, programas e projetos na sua área de competência; estabelecer e promover diretrizes e normas sobre habitação e regularização fundiária; articular-se com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal e com o setor privado e a sociedade civil organizada, visando a racionalizar e potencializar ações relacionadas à área habitacional; acompanhar as atividades da entidade vinculada na sua área de competência. Em 2016, por meio do Governo do Estado criou o Programa Estadual de Regularização Fundiária Morar Legal, com o objetivo de auxiliar ou de atuar diretamente nas ações de regularização fundiária, o qual será abordado em um item específico do estudo (SEDURB, [s.d.]).

4.3 PLANO DE REDUÇÃO DE RISCOS

O processo de urbanização das cidades brasileira conferiu ao capital imobiliário formal a apropriação das áreas urbanas mais nobres e caracterizou-se pela quase inexistência de áreas urbanizadas para comportar a população menos privilegiada da sociedade, empurrando-a para as áreas desprezadas pelo mercado formal, dada a sua fragilidade ambiental e com restrições à ocupação. Nestas áreas próximas a margens de rios, mangues e encostas íngremes, ocorrem regularmente os acidentes de desmoronamento que deixam um rastro de perdas de vidas e vastas perdas materiais.

A fragilidade da ocupação, determinada por aterros instáveis, taludes de corte, palafitas e ausência de infraestrutura de saneamento, aumenta a vulnerabilidade, acarretando graves situações de risco por ocasião dos períodos chuvosos mais intensos. Com base na dificuldade no enfrentamento dessas adversidades por grande parte dos municípios capixabas, o Governo do Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), optou pela contratação de empresa para elaborar Planos Diretores de Águas Pluviais/Fluviais (PDAP), Planos Municipais de Redução de Risco Geológico (PMRR) e Projetos de Engenharia, visando apoiar tecnicamente 17 municípios

capixabas para a prevenção e redução de risco geológico e de inundação, com vistas à criação de um Programa Municipal de Redução de Riscos (SEDURB, 2016).

Os planos e projetos abrangem todas as áreas urbanas sujeitas a inundações, a processos de erosão e movimentos gravitacionais de massa nos municípios relacionados no quadro abaixo. Para efeitos de execução, visando otimizar os trabalhos, os municípios foram reunidos em três grupos (dois grupos com seis municípios e um grupo com cinco municípios), segundo a região e bacia hidrográfica (SEDURB, 2016, p. 1).

Segundo dados da Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento (SEDURB), os municípios contemplados com o plano foram selecionados mediante relatório da Defesa Civil Estadual, que realizou estudo e levantamento das decretações de Emergência, com os registros de ocorrências de desastres relacionados com chuvas nos últimos 10 anos. O Programa de redução de Riscos integrou dois planos no escopo do Programa Municipal de Redução de Riscos a fim de consolidar o planejamento municipal para a prevenção e redução de riscos geológico e de inundação, aliando instrumentos de gestão urbana e de planejamento do uso e ocupação do solo às soluções de engenharia, Plano Diretor de Águas Pluviais/Fluviais (PDAP) e o Plano Municipal de Redução de Risco Geológico (PMRR) (SEDURB, [s.d.]).

O Plano Diretor de Águas Pluviais/Fluviais (PDAP) é a ferramenta para a implementação de políticas públicas atenuante dos efeitos de chuvas excessivas, por meio do planejamento dos investimentos em infraestrutura de drenagem e do uso e ocupação do solo urbano para que os impactos do escoamento das águas pluviais e fluviais na cidade sejam reduzidos. Já o Plano Municipal de Redução de Risco Geológico (PMRR) se traduz em um elemento de planejamento para orientar o município na execução de ações para a prevenção e redução do risco de deslizamento de encostas (SEDURB, [s.d.]).

Esses planos têm por objetivo mapear e classificar as áreas de risco geológico e de inundação do município, visando tanto reorientar a ocupação urbana de forma segura, bem como propor intervenções e identificar ações para prevenção. Partindo das informações levantadas e analisadas, foi produzido o mapa de risco geológico, contendo os setores de risco, subdivididos em quatro níveis (baixo, médio, alto e muito alto), assim como foram propostas ações estruturais (obras) e ações não estruturais (complementares, de gestão e prevenção).

Quadro 1 - Critérios para determinação do grau de risco a escorregamentos e a inundações

| Grau de probabilidade | Descrição para processos de escorregamento | Descrição para processos de inundação |
|-----------------------|--|--|
| R1 Baixo ou sem risco | Os condicionantes geológicos-geotécnicos predisponentes (declividade, tipo de terreno, etc.) e o nível de intervenção no setor são de baixa ou nenhuma potencialidade para o desenvolvimento de processos de escorregamentos e solapamentos; não há indícios de desenvolvimento de processos de instabilização de encostas e de margens de drenagens; mantidas as condições existentes não se espera a ocorrência de eventos destrutivos no período de 1 ano | Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com baixo potencial de causar danos e baixa frequência de ocorrência (sem registro de ocorrências significativas nos últimos 5 anos) |
| R2 Médio | Os condicionantes geológico-geotécnicos predisponentes (declividade, tipo de terreno, etc.) e o nível de intervenção no setor são de média potencialidade para o desenvolvimento de processos de escorregamentos e solapamentos; observa-se a presença de alguma(s) evidência(s) de instabilidade (encostas e margens de drenagens), porém incipiente(s); mantidas as condições existentes, é reduzida a possibilidade de ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas, no período de 1 ano | Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com médio potencial de causar danos e média frequência de ocorrência (registro de 1 ano de ocorrência significativa nos últimos 5 anos) |
| R3 Alto | Os condicionantes geológico-geotécnicos predisponentes (declividade, tipo de terreno, etc.) e o nível de intervenção no setor são de alta potencialidade para o desenvolvimento de processos de escorregamentos e solapamentos; observa-se a presença de significativa(s) evidência(s) de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, etc.); mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas, no período de 1 ano | Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com alto potencial de causar danos, média frequência de ocorrência (registro de 1 ano de ocorrência significativa nos últimos 5 anos), que envolvem |
| R4 Muito alto | Os condicionantes geológico-geotécnicos predisponentes (declividade, tipo de terreno, etc.) e o nível de intervenção no setor são de muito alta potencialidade para o desenvolvimento de processos de escorregamentos e solapamentos; as evidências de instabilidade (trincas no solo, degraus de abatimento em taludes, trincas em moradias ou em muros de contenção, árvores ou postes inclinados, cicatrizes de deslizamento, feições erosivas, proximidade da moradia em relação à margem de córregos, etc.) são expressivas e estão presentes em grande número ou magnitude; mantidas as condições existentes, é muito provável a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas, no período de 1 ano | Drenagem ou compartimentos de drenagem sujeitos a processos com alto potencial de causar danos, principalmente sociais, alta frequência de ocorrência (pelo menos 3 eventos significativas em 5 anos), que envolvem moradias de alta vulnerabilidade |

Fonte: SEDURB (2016, p. 23)

Segundo relatório produzido pela Sedurb, os parâmetros para elaboração do mapeamento das áreas de risco foram arrolados com base na publicação “Mapeamento de Riscos em Encostas e Margens de Rios”, que atualiza o Livro "Prevenção de Riscos de Deslizamentos em Encostas" e trata da elaboração de roteiro para o Treinamento de Equipes Municipais para o Mapeamento e Gerenciamento de Riscos, desenvolvido pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, com recursos provenientes do Banco Mundial. Tais publicações surgiram para auxiliar as prefeituras a diagnosticar e mensurar o problema

em seu território, planejar as intervenções necessárias e implantar planos de contingência para os períodos de maior precipitação pluviométrica.

A primeira publicação versa acerca da definição do termo “ocupações em áreas de risco”, onde, como e quando ocorrem, além de apontar para soluções, seguindo as quatro estratégias do modelo de abordagem para gestão de risco. A segunda atualiza a primeira e aporta importantes discussões sobre o reconhecimento dos processos geológicos mais recorrentes no Brasil. Tanto a primeira quanto a segunda publicação frisam, com base no Sistema Nacional de Defesa Civil, que o órgão Municipal de Defesa Civil precisa ser estruturado com vistas a dar suporte no sentido de informar a população; elaborar planos operacionais específicos; socorrer as vítimas, ofertar assistência aos desabrigados alocando-os em locais seguros.

O Plano Municipal de Redução de Risco e Plano Diretor de Águas Pluviais/Fluviais devem ser delineados de modo que as ações sejam compartilhadas com a população envolvida, primando por um enfoque educativo, informativo e de mobilização social, através das lideranças comunitárias e de entidades da sociedade civil, promovendo uma troca de informações entre os moradores, equipe técnica e poder público durante as atividades do curso de capacitação, nas reuniões com as equipes técnicas locais e na audiência pública de entrega dos trabalhos. Em suma, o conteúdo do material tem por objetivo fortalecer a gestão urbana nas áreas propensas a riscos de deslizamentos e inundações, estimulando e investindo na capacitação técnica dos municípios, para que a elaboração do plano se dê de maneira autônoma, de modo que o diagnóstico das áreas de risco e a montagem de um sistema municipal de gerenciamento de riscos contemplem a participação e mobilização social (SEDURB, 2016). Acerca da mobilização, Toro e Werneck (2004) aludem:

A mobilização ocorre quando um grupo de pessoas, uma comunidade, uma sociedade, decide e age com um objetivo comum, buscando, cotidianamente, os resultados desejados por todos. Mobilizar é convocar vontades para atuar na busca de um propósito comum, sob uma interpretação e um sentido também compartilhados. [...] A mobilização não se confunde com propaganda ou divulgação, mas exige ações de comunicação no seu sentido amplo, enquanto processo de compartilhamento de discurso, visões e informações (TORO; WERNECK, 2018, p. 13).

O Plano Diretor de Águas Pluviais (PDAP) é constituído das seguintes fases: diagnóstico, formulação de cenários, prognósticos e proposição de ações estruturais e não estruturais. Na fase do diagnóstico foram levantados os dados e informações para a caracterização das bacias e dos sistemas de macrodrenagem instalados, são analisadas as legislações de uso e ocupação

do solo em vigor e o sistema atual de gestão da drenagem, identificando as posturas legais e os “gargalos” institucionais. A partir do diagnóstico foram elaborados cenários, visando possibilitar a avaliação da eficiência das medidas propostas e otimização das soluções (SEDURB, 2015).

O prognóstico apontou o cenário futuro das inundações, caso não sejam implementadas as propostas do Plano de Águas Pluviais/Fluviais. As ações estruturais contemplaram especialmente os setores cujos níveis de risco se enquadram entre os de alto e muito alto. Dentre as ações estruturais constam macrodrenagem; proteção vegetal de margens de rios; terraplanagem, desassoreamento e regularização dos leitos e margens dos rios; criação de parques nas cabeceiras dos rios principais para proteção dos rios contra assoreamento e proteção da qualidade da água; entre outras (SEDURB, 2015).

Em conjunto com as ações estruturais foram propostas outras soluções estruturantes como, restrição ao uso ou ocupação do solo de algumas áreas; reserva de áreas para controle e amortecimento de cheias, por meio da aplicação de instrumentos jurídicos que dão ao poder público o direito de preferência na aquisição de terrenos; reformulação do sistema de gestão de drenagem no âmbito municipal; legislação voltada ao gerenciamento de áreas de risco, áreas de proteção ambiental, águas pluviais e controle de impactos decorrentes do desenvolvimento municipal; integração da política municipal de redução de riscos com as políticas municipais de planejamento urbano, habitação, saneamento e infraestrutura por meio da implantação do Programa Municipal de Redução de Riscos; fortalecimento institucional das administrações municipais, por meio de capacitações e apoio técnico (SEDURB, 2015).

O PMRR (2015) prevê as seguintes etapas de desenvolvimento: mapeamento de risco geológico, proposição de ações estruturais e não estruturais, realização de audiência pública, capacitação e demarcação das áreas de risco. O mapeamento de risco geológico visa identificar áreas de risco geológico existentes no município, por meio do levantamento de informações e visitas de campo. As informações levantadas e consolidadas permitem a produção de mapas de risco hierarquizados nos quatro níveis: baixo, médio, alto e muito alto.

O mapeamento do risco foi feito a partir de uma abordagem integrada dos aspectos do meio físico inventariados e trabalhos de campo, em ambiente de sistema de informações geográficas (SIG). No entanto, para se ter um produto compatível com a realidade deve-se ter segurança sobre os dados de entrada, e que estes necessariamente estejam em escalas compatíveis. Como de maneira geral os territórios municipais só possuem bases de informações em escalas de semidetalhe ou regionais ressalta-se aqui a importância de um reconhecimento preliminar da área

de trabalho, através da realização de trabalhos de campo, para a construção de um modelo inicial orientador do estudo, de forma a subsidiar tanto a logística das etapas posteriores, quanto à definição dos processos geodinâmicos que foram estudados/cartografados e suas respectivas metodologias de abordagem. No tocante ao inventário de dados foram utilizadas as informações elencadas no relatório de metodologia destacando-se entre elas: base planialtimétrica na escala 1:50.000; rede hidrográfica na escala 1:50.000; vias de acessos principais e secundários; mapa geológico estrutural; histórico de ocorrências de movimentos de massa e inundações (Prefeitura e Defesa Civil); imagens orbitais (satélite) nas escalas disponíveis (SEDURB, 2015, p. 28-29).

A partir das constatações e do mapeamento de risco realizado, são propostas ações estruturais, tais quais, obras de estabilização de encostas, privilegiando solução coletiva e obras de drenagem, quando o problema de deslizamento estiver relacionado ao escoamento das águas. As ações e soluções não estruturais se alicerçam nos seguintes temas: metas e prioridades de investimento segundo os planos elaborados; regulamentação para controle do uso e ocupação do solo ou do Plano Diretor Municipal; plano de ação, contendo proposta para a gestão da Implementação dos Planos, com a avaliação do sistema de gestão atual, definição das entidades que serão envolvidas nas ações previstas; procedimentos para fiscalização das obras, aprovação de projetos, operação e manutenção de áreas de risco e da rede de drenagem e fiscalização do conjunto das atividades e, definição das fontes de recursos e de financiamento. Programas complementares de médio e longo prazo a serem desenvolvidos após a conclusão dos Planos, abrangendo: monitoramento, fiscalização, manutenção, entre outros (SEDURB, 2015).

A capacitação tem como objetivo orientar os gestores públicos, integrantes da defesa civil e técnicos municipais que atuam nas áreas de mapeamento e gerenciamento de riscos; planejamento e controle do uso do solo; planejamento e projetos de drenagem urbana e de meio ambiente; projeto, análise, aprovação e fiscalização de novos empreendimentos. Com vistas na advertência e conscientização da população, as áreas de risco identificadas foram demarcadas em placas informativas (SEDURB, 2015).

Após a conclusão dos Planos (PDAP e PMRR), ocorrem as audiências públicas nos municípios participantes, com vista a apresentar os resultados aferidos e a validação do mapeamento de risco e das propostas pela população. Os resultados dos estudos são apresentados em um documento denominado “carta de risco”.

A Carta de Riscos é um documento cartográfico que registra a delimitação de zonas ou compartimentos submetidos a um determinado tipo de risco (por exemplo, escorregamentos) frente a um determinado tipo de ocupação (por exemplo, urbana). A Carta de Riscos, adicionalmente, conceitua e hierarquiza os diferentes graus de

risco, estabelecendo as providências a serem implementadas para cada um desses graus. Normalmente é elaborada para uma área já ocupada, ou em processo de ocupação, que apresente problemas detectados ou ocorridos, constituindo uma ferramenta de suporte a ações emergenciais de Defesa Civil, ações corretivas de engenharia e decisões de reorganização da ocupação (SIGESP, 2012).

Tal documento busca corrigir ou erradicar as situações de risco em curto prazo, e a elas devem ser associadas as soluções de engenharia, intervenções estruturais ou não estruturais, subsidiando instrumentos de planejamento e gestão de risco, tais como, planos municipais de redução de risco geológico, planos de contingência, planos preventivos de defesa civil e sistemas de alerta/alarme. De posse do mapeamento de riscos, é possível ao ente público avaliar a implementação de futuros projetos de regularização fundiária e promover melhorias nos assentamentos localizados em áreas de risco.

4.4 PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO

A Lei Federal nº 11.124/2005 dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, criando o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, com o objetivo de viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídio para ofertar; articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação (BRASIL, 2005).

A referida lei conferiu aos estados a responsabilidade de se estruturarem institucionalmente através da adesão ao SNHIS e posterior elaboração do Plano Estadual de Habitação (PEHAB), buscando capacitação para o enfrentamento dos problemas habitacionais, utilizando os recursos do FNHIS. O PEHAB é o instrumento que viabiliza a Política Nacional de Habitação, suas diretrizes e objetivos em sintonia com os objetivos e metas de desenvolvimento estabelecidos no âmbito estadual.

Tendo por premissa que a habitação atende a uma necessidade básica do ser humano, ajuda a promover a sua inclusão social e considerando que seu acesso está preconizado na Constituição, a atuação governamental é fundamental para garantir que esse direito seja conquistado e consolidado, principalmente pelas populações menos assistida, cuja configuração atenda ao interesse social. Assim, a provisão e garantia de habitação de interesse social representa um aspecto primordial das políticas públicas de combate à pobreza e garante o acesso a serviços sociais essenciais, como moradia e serviços de infraestrutura urbana.

Por sua vez, a construção de uma Política Estadual permite estruturar e pactuar a discussão sobre a questão habitacional nas esferas de governo, além de fornecer suporte aos municípios na solução de problemas locais, visando reduzir o *deficit* habitacional e propiciar moradia digna. Nesse sentido, O PEHAB 2030 foi elaborado conforme as três etapas: proposta metodológica, diagnóstico do setor habitacional, estratégias de ação (SEDURB, 2013).

A proposta metodológica culmina com a consolidação do plano de trabalho que deve ser apresentado, avaliado e revisado através de reuniões realizadas com a Comissão de Fiscalização, submetido ao debate junto ao grupo de acompanhamento e deve conter os seguintes elementos: contextualização geral do Estado do Espírito Santo e da política estadual de habitação; procedimentos e princípios metodológicos para sua elaboração; consolidação das estruturas de coordenação e organização dos trabalhos; definição das competências de cada equipe a ser envolvida; definição das estratégias, para que sejam incluídos no Plano Estadual de Habitação aspectos relacionados à diversidade regional e de interesses da sociedade; detalhamento das etapas de trabalho, dos produtos a serem apresentados e das dinâmicas a serem conduzidas; identificação das principais fontes de informações a serem utilizadas; identificação preliminar de estudos, levantamentos e pesquisas já realizadas sobre a questão da moradia no Espírito Santo, que possam servir de subsídio à elaboração do PEHAB; proposta de estrutura do banco de dados e procedimentos de inclusão na interface geográfica online – GEOBASES – que será detalhada na etapa do Diagnóstico; proposta de campanha informativa do PEHAB, a ser detalhada através de um plano de comunicação e mobilização após aprovação deste plano de trabalho; proposta didática, conteúdos e cronogramas das capacitações e seminários regionais; consolidação do Cronograma de trabalho (SEDURB, 2013).

O diagnóstico do setor habitacional tem bastante relevância na concepção de Plano de Habitação de Interesse Social, sendo estes os documentos que irão orientar a aplicação dos recursos definidos segundo as diretrizes contidas na Resolução nº 9, de 20 de junho de 2007, do Conselho Gestor do FNHIS. O Sistema Nacional de Habitação prevê a integração entre os três níveis de governo, assim o PEHAB deve ser elaborado de forma articulada com definições nacionais. Conforme documento disponibilizado pelo Ministério das Cidades, o Diagnóstico do contexto nacional atual está organizado em sete eixos: (i) Cenários macroeconômicos; (ii) Fontes de financiamento e subsídios; (iii) Necessidades habitacionais; (iv) Quadro regional, urbano e fundiário e sua relação com a questão habitacional; (v) Produção formal e informal da moradia; (vi) Política habitacional e programas públicos de habitação; (vii) Evolução e

quadro atual dos Arranjos Institucionais. No âmbito estadual, são referenciais o Plano de Desenvolvimento “Espírito Santo 2025”, em especial as estratégias “Erradicação da Pobreza e Redução das Desigualdades” e “Desenvolvimento da Rede de Cidades” e, o Plano Estratégico 2011-2014, considerando os instrumentos locais do ciclo de gestão orçamentário-financeiro, tais como: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Para garantir o caráter transdisciplinar do diagnóstico do setor habitacional serão aportados uma gama de temas que contribuem para o entendimento da problemática habitacional do Estado. (SEDURB, 2013).

O diagnóstico do setor habitacional deve ser uma resultante da aproximação da realidade existente no estado do Espírito Santo, aferida a partir da coleta e leitura de dados e informações existentes nas instituições, nas prefeituras municipais e da sistematização e análise de dados oficiais/IBGE. Baseados nos levantamentos e análises realizados, procede-se à elaboração das análises do quadro habitacional e a construção de cenários de desenvolvimento e atendimento das necessidades habitacionais. As análises deverão contemplar: a evolução do quadro de necessidades e da produção habitacional; as ações desenvolvidas no âmbito institucional; o crescimento da demanda e a disponibilidade de recursos e, a capacidade institucional do Estado e Municípios em relação a programas, ações e investimento em Habitação de Interesse Social (SEDURB, 2013).

A etapa que corresponde às estratégias de ação compreende a elaboração efetiva do PEHAB, entendido como o documento técnico gerencial que consolida o processo de planejamento das ações de governo para a gestão integrada de todo o sistema habitacional do Estado. Trabalhar o PEHAB com uma perspectiva estratégica significa identificar os aspectos que, dentro da complexidade da problemática habitacional, são considerados cruciais. É preciso pensar implementação das estratégias ao longo do tempo, para que este plano protagonize o papel de um instrumento efetivo de planejamento habitacional, articulado ao planejamento territorial, ambiental e de saneamento. É necessário, portanto, que as metas propostas pelo PEHAB assumam um caráter temporal, ou seja, sua implementação deve ser escalonada, monitorada e periodicamente avaliada. O PEHAB 2030 conterá: princípios, diretrizes, objetivos, linhas programáticas, projetos estruturais e não estruturais, metas, estratégias de ação e o sistema de monitoramento e avaliação. Os princípios e diretrizes que nortearão a elaboração do PEHAB 2030 serão construídos em consonância com a Política Nacional de Habitação e a partir das análises e cenários elaborados na etapa do Diagnóstico. Os objetivos serão estabelecidos em consonância com o Plano de Desenvolvimento – Espírito Santo 2025, e o Planejamento

Estratégico 2011-2014. As linhas programáticas preliminares do PEHAB corresponderão às previstas no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), com as devidas adequações em função da realidade apontada no diagnóstico do setor habitacional do Espírito Santo (MENEGASSI; PERRONI, 2013).

A etapa de elaboração das estratégias de ação obedecem aos comandos pactuadas nos níveis interno e externo do debate do PEHAB e abrangem a construção de proposta preliminar contendo a definição das metas físicas, objetivos, princípios, diretrizes e linhas programáticas, realizadas no âmbito internos de debates do PEHAB (Comissão de Fiscalização, Grupo de Acompanhamento e Consultoria); consolidação do PEHAB Preliminar através da realização dos seminários regionais nas 10 microrregiões de planejamento; a consolidação do PEHAB 2030 através da realização de debate público; a apresentação pública do documento final. E, para a construção da Proposta preliminar, propõe-se que sejam adotadas as seguintes referências do Plano Nacional de Habitação: estratificação da sociedade em cinco Grupos Sociais conforme sua capacidade de acesso à moradia; Projeção das demandas habitacionais futuras, de acordo com os parâmetros do Plano Nacional de Habitação e com os seus períodos definidos para o PEHAB; a tipificação dos Municípios do PlanHab para a caracterização dos problemas habitacionais, construção de cenários e distribuição de recursos. As metas físicas deverão ser trabalhadas a partir de cenários (MENEGASSI; PERRONI, 2013).

Os cenários auxiliam na avaliação das alternativas de atendimento das demandas atuais e futuras no que diz respeito à necessidade de investimento. Segundo o Plano Nacional de Habitação (MENEGASSI; PERRONI, 2013), as metas físicas devem abordar o conjunto das necessidades habitacionais, mas sem que isto signifique que o poder público seja o responsável único por prover as condições necessárias pela promoção de unidades prontas e acabadas, capazes de atender o universo de demandas por moradia existente na sociedade brasileira.

Os programas Nossa Casa e Morar Legal, desenvolvidos pelo governo do estado, integram o Plano Estadual de Habitação. O programa Nossa Casa, criado pela Lei nº 9899, de 30 de agosto de 2012 e regulamentado de acordo com o Decreto 3166 – R/2012, objetiva minimizar o *deficit* habitacional promovendo o acesso da população urbana e rural de baixa renda à moradia, considerando suas especificidades sociais, econômicas, ambientais e habitacionais, por meio de mecanismos de incentivo à produção, à aquisição, à requalificação e à reforma de

habitações de interesse social. Já o programa Morar legal foi criado com fins específicos de Regularização Fundiária.

4.5 O PROGRAMA MORAR LEGAL

O Governo do Estado do Espírito Santo criou, por meio do Decreto 3977-R, o Programa Estadual de Regularização Fundiária “Morar Legal”, com vistas a atuar diretamente nas ações de regularização fundiária, pautada em dois eixos: eixo 1 - que se traduz em ofertar para os municípios capacitação e assessoria técnica continuada aos municípios que aderirem ao programa, para que a administração municipal regularize assentamentos existentes em seu território; eixo 2 – promover a regularização fundiária de núcleos habitacionais localizados em áreas do Governo do Estado (ESPÍRITO SANTO, 2016).

O art. 4º do decreto 3977-R preconiza acerca da competência do IDURB, na operacionalização do Programa, quais sejam: **I.** adotar as medidas necessárias para assegurar acompanhamento e fiscalização da execução do Programa; **II.** auxiliar, em conjunto com a SEDURB, os Municípios interessados, fornecendo-lhes orientação, capacitação e apoio técnico nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos e privados e, em especial, àqueles promovidos pelo poder público e os previstos na legislação vigente; **III.** coordenar os trabalhos de orientação e apoio técnico nas ações municipais de regularização; **IV.** apoiar os técnicos das Prefeituras na elaboração dos instrumentos administrativos e legais para possibilitar a regularização dos parcelamentos e núcleos habitacionais; **V.** auxiliar as Prefeituras nas relações com órgãos do Poder Judiciário, na busca de entendimentos, bem como na elaboração de instrumentos capazes de proporcionar a regularização dos núcleos habitacionais; **VI.** fornecer suporte técnico aos municípios quando houver carência de mão de obra e de recursos financeiros; **VII.** organizar e manter todos os documentos em arquivos adequados; **VIII.** propor ao Secretário da SEDURB, quando necessário, a pactuação de acordos com os Municípios, através de instrumento jurídico apropriado, para estabelecer as atribuições aos participantes que aderirem ao referido Programa; **IX.** organizar o trabalho concernente à assinatura do Termo de Cooperação Técnica com os Municípios interessados, desde os contatos prévios até a consolidação da assinatura do instrumento; **X.** disponibilizar, no que couber, ao Conselho Gestor do Fundo Estadual de Habitação - FEHAB dados e informações que permitam o acompanhamento e avaliação da execução do Programa; **XI.** propor, articular, e acompanhar propostas de elaboração, revisão e atualização legislativa pertinente à regularização fundiária urbana, para que posteriormente

possa ser submetida aos Órgãos competentes para aprovação; **XII.** desenvolver e propor procedimentos que simplifiquem a regularização fundiária sustentável. **XIII.** propor ao Secretário de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano a assinatura de termos, ajustes e convênios com órgãos e empresas federais e municipais para agilização das ações necessárias às regularizações fundiárias de parcelamentos do solo e núcleos habitacionais (ESPÍRITO SANTO, 2016).

O Morar Legal prima por beneficiar diretamente famílias que moram em áreas irregulares e garantir a permanência dessas famílias no local onde vivem, em situação de conformidade com a lei, conferindo aos moradores a posse legal de seus imóveis sem ônus, conforme previsto na Lei 13.465/2017 e outras correlatas.

Para orientar os municípios interessados em aderir ao Programa Estadual de Regularização Fundiária - Morar Legal, instituído no Estado do Espírito Santo por intermédio de Decreto 3977-R, a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), em parceria com o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (IDURB), elaborou o Manual de Orientação ao Município, a fim de explicitar as normas e os procedimentos técnico-administrativos que deverão ser observados com vistas à formalização do Termo ou Acordo de Cooperação Técnica (SEDURB, 2016).

O acordo de cooperação técnica é um instrumento formal utilizado por entes públicos para se estabelecer um vínculo cooperativo ou de parceria entre si ou, ainda, com entidades privadas, que tenham interesses e condições recíprocas ou equivalentes, de modo a realizar um propósito comum, voltado ao interesse público. Normalmente, as duas partes fornecem, cada uma, a sua parcela de conhecimento, equipamento, ou até mesmo uma equipe, para que seja alcançado o objetivo acordado, não havendo, contudo, nenhum tipo de repasse financeiro. É comum que esse tipo de cooperação ocorra nos campos técnicos e científicos, com cada partícipe realizando as atividades que foram propostas por meio de seus próprios recursos (conhecimento, técnicas, bens e pessoal). O acordo de cooperação se diferencia de convênios, contratos de repasse e termos de execução descentralizada pelo simples fato de não existir a possibilidade de transferência de recursos (UNIFESP, 2019).

O termo ou acordo de cooperação técnica, disposto no art. 5º do decreto 3977-R, tem por finalidade fornecer aos municípios orientação técnica para as ações municipais na regularização de parcelamentos de solo, de núcleos habitacionais e assentamentos irregulares. O Programa Morar Legal visa a atender famílias domiciliadas em núcleos habitacionais e assentamentos precários urbanos que se encontram em situação de irregularidade fundiária. Tendo por objetivo final a entrega do título de posse do terreno em que elas residem e, conseqüentemente, a garantia do direito social da propriedade e do direito à cidade. Os núcleos

habitacionais enquadrados no Programa Morar Legal são loteamentos e desmembramentos para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais e reurbanização de assentamentos informais, precários e aglomerados subnormais.

Os Municípios interessados em participar do Programa Estadual de Regularização Fundiária - Morar Legal deverão observar o seguinte: a) caberá à Prefeitura protocolar os documentos necessários para a formalização do Termo de Cooperação Técnica no Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (IDURB) para fins de instrução de processo administrativo; b) Concluída a análise documental de maneira satisfatória, o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (IDURB) autuará o processo administrativo para a formalização do Termo de Cooperação Técnica; c) Após a formalização do Processo relativo ao Município, será agendada uma reunião entre o Prefeito, o Secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e o Diretor Presidente do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (IDURB) para a assinatura do Termo de Cooperação Técnica (SEDURB, 2016).

Para a formalização do Termo serão necessários: a) Ofício do Prefeito dirigido à Diretoria do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo (IDURB) encaminhando os documentos necessários à celebração do Termo de Cooperação; b) Designação do Responsável, em nível municipal, pela administração do Termo de Cooperação Técnica e dos responsáveis pelo acompanhamento técnico, jurídico e social da execução do objeto pactuado (Modelo 2); c) Relação com a priorização dos núcleos a serem regularizados, contendo o número de unidades habitacionais por núcleo, nos termos do Decreto Estadual que institui o Programa Estadual de Regularização Fundiária – Morar Legal; d) Mapa do Município com a localização dos núcleos a serem regularizados (ESPÍRITO SANTO, 2016).

Após a celebração do Termo de Cooperação Técnica, iniciam-se as ações, em conjunto com os técnicos dos Municípios, para o desenvolvimento dos serviços previstos no Programa Morar Legal, observando-se as seguintes etapas: a) Preenchimento dos questionários com informações físicas, jurídicas, institucionais e sociais do Município e do núcleo habitacional; b) Produção de peças técnicas preliminares (Levantamentos Cadastrais e outros, se necessário); c) Sistematização e análise dos dados e peças técnicas com identificação das irregularidades e diagnóstico da situação do núcleo; d) Avaliação do diagnóstico pelo corpo técnico do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo

(IDURB), com a competente proposição de ações e serviços, no que couber; e) Projeto urbanístico de regularização e respectivos memoriais; f) Execução, pela Municipalidade, das ações administrativas de ajuste da legislação municipal, se for o caso, e da expedição dos atos de regularização; g) Requerimento, por parte da Municipalidade, ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI) competente, solicitando o registro de parcelamento ou núcleo habitacional regularizado; h) Depois de concretizado o registro do parcelamento ou núcleo, a Prefeitura deve comunicar à Subsecretaria de Estado de Habitação e Regularização Fundiária, enviando cópia da matrícula (SEDURB, 2016).

Para orientar os moradores de áreas sujeitas ao projeto de regularização fundiária, o governo editou uma guia contendo, de forma simplificada, os principais passos para a concretização do projeto: 1º passo - levantamento planialtimétrico com o objetivo de coletar e representar em mapa todas as informações relativas ao assentamento de acordo com a realidade na qual foi consolidado, medindo e desenhando os lotes, as ruas, áreas de uso comum e permitirá a elaboração do projeto de regularização fundiária e o cadastramento físico dos lotes; 2º passo – a pesquisa social realizará o cadastro socioeconômico e coleta de documentos pessoais e os documentos que comprovem o tempo de posse do morador, destinando-se a levantar as principais características da comunidade do assentamento que vai ser regularizado e estabelecer contato da equipe técnica com os moradores; 3º passo – o estudo urbanístico será realizado pelos técnicos, que definirá as alterações a serem feitas quanto a largura adequada das ruas, lotes que precisam ser remanejados, faixa de domínio de rodovias, dentre outras; 4º passo – após a conclusão das etapas anteriores será elaborada uma planta do projeto de parcelamento do solo com todas as adequações urbanísticas necessárias e que, após aprovado pelo município, deverá ser encaminhado para registro em Cartório; 5º passo - registro em cartório competente junto com outros documentos e conforme dispõe a legislação; 6º passo – por fim, será emitido o título do imóvel em nome do morador, e realizado o registro em Cartório de Registro de Imóveis (SEDRUB, 2016).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ritmo frenético do processo de industrialização trouxe consigo a urbanização desordenada e os reflexos dela decorrentes. No cerne do processo de formação e transformação do espaço urbano está o modo de produção adaptado às peculiaridades e exigências de cada período histórico. Frise que, a evolução histórica da propriedade privada, revela uma íntima relação entre os grandes latifúndios, a especulação imobiliária, a escassez de moradia urbana e as aglomerações em espaços clandestinos ou irregulares, fato esse que se multiplica em quase todos os municípios brasileiros e carece de soluções que contemplem o interesse social, bem como a função social da propriedade.

Destaca-se que, no decorrer da elaboração desta dissertação, emergiram questões relacionadas às situações de segregação socioespacial históricas que perduram no presente século. Tais questões se agravaram, em grande parte, dado às frustradas tentativas do estado em solucionar os problemas habitacionais por meio de diversos programas, ao longo dos anos, que não produziram os efeitos esperados, e resultaram na ampliação da segregação dessa massa e a proliferação de habitações em áreas clandestinas ou invadidas.

Constatou-se, sob a perspectiva de minimizar os problemas advindos das ocupações irregulares urbanas, que a regularização fundiária de interesse social se apresenta como uma das alternativas viáveis e que encontra respaldo legal na Constituição Federal de 1988, Lei 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), da Lei 11.977 de 2009, do Decreto 7.499 de 2011, decreto 7.795 de 2012, da Lei 12.836 de 2013 e da Lei 13.465 de 2017 (REURB). O Estatuto da Cidade, no sentido de ofertar suporte à Constituição Federal de 1988, regulamentado seus arts. 182,183, cuidou de preconizar princípios, diretrizes, e instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. Segundo o diploma constitucional, a propriedade cumpre sua função social quando atende as determinações aportadas no Plano Diretor Municipal.

O Plano Diretor é considerado um instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e deve ser efetivado pelo ente municipal, de modo a garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade. A Lei 11.977/2009, que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida, por meio de financiamento de imóveis urbanos e a construção ou reforma de imóveis rurais, embora enfatize a participação do setor privado, buscou o fomento na economia, abrindo postos de trabalho na construção civil. Já a Lei 13.465/2017, apesar de revogar todo o capítulo acerca do programa Minha Casa Minha Vida do diploma anterior,

trouxo, entre outras inovações, a possibilidade de alienação de imóveis públicos para a regularização fundiária urbana, além de instrumentos importantes como, a demarcação urbanística e a legitimação fundiária, mantendo a gratuidade junto aos Cartórios de Registros, para o primeiro registro do imóvel regularizado.

Observa-se que desfruta-se hoje de elementos consideráveis para viabilizar políticas públicas habitacionais operativas e sustentáveis, sejam elas de ordem regulamentadoras das autoconstruções ou de produção de moradias que atendam efetivamente o interesse social. Assim, estados e municípios podem editar seus ordenamentos à luz das supramencionadas legislações, respeitadas as peculiaridades regionais. Conclui-se que para que isso se concretize é imperativo a atuação de diversos atores nesse processo, dentre os quais, o poder público, tanto na sua competência de administrar e implementar as políticas públicas habitacionais, quanto na criação de mecanismos que possibilitem a interação e participação da população inserida nas áreas objeto de regularização, o que torna o processo mais democrático.

Sob a compreensão de que o espaço urbano necessitava ser disciplinado, emerge no Brasil, a partir de 1940, o planejamento urbano com prerrogativa de contribuir para ordenar e planejar o espaço urbano irregular, sobretudo os assentamentos formados a partir da segregação socioespacial, agravado pelo contingente populacional que se instalou nas cidades durante o processo de urbanização. Recentemente surgiu o planejamento participativo em diversos âmbitos da esfera pública, no qual a própria comunidade participa das decisões. Um planejamento urbano participativo, conforme alude Maricato (2000), se converte em uma ferramenta de extrema importância para o desenvolvimento de cidades inclusivas, democráticas e sustentáveis. A utilização dessa ferramenta durante o processo de regularização fundiária pode garantir longevidade as cidades e possibilitar a resolução de conflitos em seu território e equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e o meio ambiente.

Sob a égide do planejamento e da participação popular, o governo do estado do Espírito Santo criou em 2016 o programa Morar legal, por meio do Decreto 3977-R com a prerrogativa de ofertar suporte técnico aos municípios na implementação de programas de regularização fundiária, bem como regularizar áreas do estado. Por meio do Programa Morar Legal podem ser regularizados os loteamentos e desmembramentos para fins residenciais, conjuntos e condomínios habitacionais e reurbanização de assentamentos informais, precários e aglomerados subnormais. Concomitante ao Morara Legal, foram criados ainda o Plano de

Redução de Riscos, que podem auxiliar o processo de regularização, principalmente das áreas consideradas de risco, e o Plano Estadual de Habitação, a teor dos ordenamentos federais.

Não obstante aos graves problemas de ocupações irregulares encontrados por todo território nacional, não se pode olvidar que o governo do estado do Espírito Santo oferece aos municípios subsídios técnicos e aporte legal para a concretização da política pública de regularização fundiária para habitações urbanas de interesse social a serem reproduzidas no âmbito municipal, adaptadas às necessidades locais. Além disso, as parcerias com institutos e universidades federais apresentam-se com alternativas para viabilizar projetos de georreferenciamento e atualização cadastral, trazidos pela Lei 43.465/2017, que são etapas que antecedem os projetos de regularização fundiária. Nessa esteira, algumas parcerias entre municípios do estado do Espírito Santo e a Universidade Federal de Viçosa já estão consolidadas e em fase final e outras em andamento, como é o caso de um município do sul do estado, Presidente Kennedy.

Entretanto, sabe-se que a regularização fundiária, como política pública isolada, não alcançará os objetivos de combater a segregação socioespacial. Necessário, portanto, que esta venha acompanhada de outras políticas públicas que garantam a inclusão na cidade através de infraestrutura adequada, serviços de saúde, educação, segurança, lazer, mobilidade urbana, emprego e renda, entre outros.

Derradeiramente, a regularização fundiária suscita ponderações de diversas ordens e depende de um conjunto de fatores para que sua eficácia seja comprovada. Dentre as vantagens da sua aplicação temos a legitimação da posse pela transferência de títulos, individuais ou coletivos, de direitos reais aos moradores, o acesso às linhas de crédito, implementação de infraestrutura essencial, além de minimizar a segregação socioespacial e a falta de moradia digna e sustentável, perpetuadas através dos tempos e ainda presente em quase todos os municípios brasileiros.

Este estudo não se finda aqui, as possibilidades de moradia, regularização entre outros aspectos legais pertinentes a esta área, são frutos de políticas públicas e, enquanto houver necessidade interventiva do Estado para suprir bens essenciais, as mesmas seguirão a existir e a serem aperfeiçoadas. Ademais, o estudo se perpetua como um legado para o estado do Espírito Santo enquanto aporte histórico das legislações e programas sociais voltados a sua população.

No que concerne a dificuldades futuras, estas são uma incógnita, pois as políticas são orquestradas frente aos cenários que surgem, podendo, num futuro breve, não mais haver a necessidade de regulação fundiária e quiçá de programas que constituam em demandas de moradias.

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal: Fase, 1997.
- ARRUDA, Sande de Oliveira; LUBAMBO, Cátia Wanderley. Entre a cidade informal e a cidade formal: a regularização fundiária como instrumento de inclusão dos invisíveis sociais na Comunidade de Roda de Fogo no Município do Recife. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 43, p. 5-6, 2018.
- AZEVEDO, Sérgio; ANDRADE, Luis A. G. **Habitação e Poder:** da fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BALTRUSIS, Nelson. **A dinâmica do mercado imobiliário informal nas favelas de Paraisópolis e Nova Conquista.** 2000. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2000.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011.
- BARROS, Ana Maria Furinho Barros; CARVALHO, Celso Santos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Estatuto da Cidade Comentado** - Lei nº 10. 257 de 10 de julho de 2001. São Paulo: Ministério das Cidades, 2010.
- BENTO, Sarah Corrêa et al. As Novas Diretrizes e a Importância do Planejamento Urbano para o Desenvolvimento de Cidades Sustentáveis. **Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade:** GeAS, v. 7, n. 3, p. 469-488, 2018.
- BHERING, Iracema Generosa de Abreu. **O urbanismo e a paisagem desejada.** Tese. (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). 2019. 363 f. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG: 2019. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:FcwoKzyyMGAJ:https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/30625+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 22 jun. 2021.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 2009.
- BRASIL. **Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do império. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/10601-1850.htm. Acesso em: 10 set. 2020.
- BRASIL. **Constituição da República dos estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 8 set. 2020.
- BRASIL. **Decreto-lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946.** Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br.dpc/files/legislacao/decreto-lei/dec_lei9760.pdf. Acesso em: 05 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 30 set. 2020.

BRASIL. **Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre o loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 24 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.** Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5868-12-dezembro-1972-358040-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 06 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973.** Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.634, de 2 de maio de 1979.** Dispõe sobre a faixa de fronteira, altera o Decreto-lei 1.135 de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6634.htm. Acesso em: 08 de out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 10 out. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 16 out. 2020.

BRASIL. **Medida provisória n 2.220, de 4 de setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jul. 2001. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília. DF. Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de habitação.** Brasília, DF, 2004. v.4

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 26 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.977, de 07 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. Brasília, DF. Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977compilado.htm. Acesso em: 03 set. 2019.

BRASIL. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precário.** Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Aliança de Cidades, 1ª edição/2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/SinteseAcaoUrbanizacao_WEB.pdf. Acesso em: 22 jun. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.499, de 16 de junho de 2011.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.977, de julho de 2009, que dispõe sobre o programa Minha Casa, Minha Vida e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7499.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 09 set. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória 759, de 22 de dezembro de 2016.** 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, e dá outras providências. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21295795/do1-2016-12-23-medida-provisoria-n-759-de-22-de-dezembro-de-2016-21295678. Acesso em: 11 out. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 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. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 10 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória 996, de 25 de agosto de 2020.** Institui o Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-

2022/2020/Mpv/mpv996.htm. Acesso em: 14 out. 2020.

CALDAS, Maria F. **Política urbana, ação governamental e a utopia da reforma urbana no Brasil**. Tese (doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2015.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Repensando a Geografia: A cidade**. São Paulo: Editora Contexto, 2019.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri Lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito à cidade”. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 1, p. 349-369, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. **Revista de Direito administrativo**, v. 247, p. 139-155, 2008.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função social e ambiental da propriedade**. Florianópolis. Momento Atual, 2003.

COSTA, Carlos Magno Miqueri da. **Direito Urbanístico Comparado: planejamento urbano – das constituições aos tribunais luso-brasileiros**. Curitiba: Juruá, 2009.

COSTA, Marina Lage Pessoa; REZENDE, Elcio Nacur. A atuação da Defensoria Pública na regularização fundiária urbana de interesse social em área de preservação permanente: o paradoxo entre a preservação ambiental e a dignidade da pessoa humana. **Revista do Direito**, n. 44, p. 25-49, 2014.

CUNHA, José Marcos Pinto da. Planejamento municipal e segregação socioespacial: por que importa? In: BAENINGER, Rosana (Org.). **População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais**. Campinas: Núcleo de Estudos de População- Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010, p. 65-77.

CRAWFORD, Colin. **A função social da propriedade e o direito à cidade: teoria e prática atual**. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2016.

DINIZ, Tânia Maria Ramos Godói. O estudo de caso: suas implicações metodológicas na pesquisa em serviço social. In: MARTINELLI, Maria Lucia (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Veras, 1999. p. 41-58.

ENGEL, Friedrich. **A situação da classe trabalhadora na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2010.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano. **Cartilha Unidades Habitacionais Construídas no Espírito Santo entre 2003 e 2009**. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/PDF/CARTILHA%20IJSN-IDURB-1.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 1.419, de 22 de junho de 1965.** Autoriza a prefeitura municipal de vitória a participar da companhia de habitação popular de vitória (COHAB - Vitória) e dá outras providências.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 8784, de 21 de dezembro de 2007.** Cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social – FEHAB e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/es/lei-ordinaria-n-8784-2007-espirito-santo-cria-o-instituto-de-desenvolvimento-urbano-e-habitacao-do-estado-do-espirito-santo-idurb-es-autoriza-o-poder-executivo-a-promover-a-liquidacao-e-extincao-da-companhia-de-habitacao-e-urbanizacao-do-espirito-santo-cohab-es-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 27 out. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 380, de 13 de fevereiro de 2007.** Cria a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB, e transforma a Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Infraestrutura e dos Transportes - SEDIT em Secretaria de Estado dos Transportes e Obras Públicas - SETOP e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC3802007.html>. Acesso em: 28 out. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 2020 – R, de 7 de março de 2008.** Regulamenta a Lei nº 8784, de 21 de dezembro de 2007, que cria o Fundo de Habitação de Interesse Social – FEHAB e institui o Conselho Gestor do Fundo e dá outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/es/decreto-n-2020-2008-espirito-santo-altera-o-decreto-n-2020-r-de-07-03-2008-que-regulamentou-a-lei-n-8-784-de-21-12-2007-que-cria-o-fundo-estadual-de-habitacao-de-interesse-social-fehab-e-institui-o-conselho-gestor-do-fundo>. Acesso em: 27 out. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 488, de 21 de julho de 2009.** Cria o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo -IDURB-ES, autoriza o Poder Executivo a promover a liquidação e extinção da Companhia de Habitação e Urbanização do Espírito Santo - COHAB-ES e dá outras providências. Disponível em: <http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec4882009.html>. Acesso em: 03 nov. 2020.

ESPÍRITO SANTO. Ministério do Desenvolvimento Regional. Regularização Fundiária Urbana. **Como Aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009.** Disponível em: <http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/250/titulo/regularizacao-fundiaria-urbana>. Acesso em: 30 ago. 2019.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 3166 – R, de 10 de dezembro de 2012.** Regulamenta dispositivos da Lei nº 9.899/2012, que dispõe sobre o Programa Estadual de Habitação de Interesse Social “Nossa Casa” no âmbito do Estado, e dá outras providências. Disponível em: https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/PDF/DECRETO%20N%C2%B03166_2012.pdf. Acesso em: 04 set. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 9.899, de 31 de agosto de 2012.** Institui o Programa Estadual de Habitação de Interesse Social “Nossa Casa”, no âmbito do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. Disponível em: https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/PDF/LEI%20N%C2%BA%209899_2012.pdf. Acesso em: 04. Set. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Lei complementar nº 829, de 30 de junho de 2016.**

Reestrutura a Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB, extingue o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo – IDURB-ES e dá outras providências. Disponível em:

<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lec8292016.html#:~:text=Reestrutura%20a%20Secretaria%20de%20Estado,ES%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias>. Acesso em: 07 nov. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Decreto nº 3977, de 30 de setembro de 2016.** Institui o Programa

Estadual de Regularização Fundiária – Morar Legal – no âmbito da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB e dá outras providências.

Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/GrupodeArquivos/mostrar-legal>. Acesso em: 10 nov. 2020.

ESPÍRITO SANTO. **Lei nº 627, de 22 de fevereiro de 1952.** Cria o Instituto de Bem Estar Social Espírito-santense” (IBES). Disponível:

<http://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/lei6271952.html>. Acesso em 23 de junho de 2021.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Programa Morar Legal. Disponível em:

https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/Importacao/morar%20legal/Cartilha%20Morar%20Legal_Moradores_final.pdf. Acesso em: 13 mar. 2020.

FARIA, Edimur Ferreira; MATOSINHOS, Paula. Regularização Fundiária por Interesse Social na Legislação 11.977, de 07 de julho de 2009: o excesso procedimental na exigência da legitimação da posse. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 1, p. 254-273, 2016.

FERNANDES, Edésio. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. **A cidade da informalidade**. O desafio das cidades latino-americanas Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem político-jurídica no Brasil. In: ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 3.ed. Brasília: Liber, 2008.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Deficit Habitacional no Brasil**. 2011-2012. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informações, 2015.

GAZOLA, Patrícia Marques. **Concretização do direito à moradia digna**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GOMES, Marco Aurélio Andrade de Filgueiras. Escravismo e cidade: notas sobre a ocupação da periferia de Salvador no século XIX. **RUA - Revista de arquitetura e urbanismo**, 1990. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/1352>. Acesso em: 30 set. 2020.

GOMES, Marcos Pinto Correia. **O Plano Diretor de desenvolvimento urbano: Após o Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro, 2006.

GONÇALVES, Rafael Soares. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, v. 23, n. 66, p. 237-250, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html. Acesso em: 03 mar. 2019.

JONES. Alberto da Silva. **A Política Fundiária do Regime Militar**: Legitimação privilegiada e grilagem especializada (Do Instituto de Sesmarias ao Estatuto da Terra). 1997. 425 f. Tese (Doutorado em Sociologia.) - Universidade de São Paulo, 1997.

JUCÁ NETO, Clovis. Os primórdios da organização do espaço territorial e da vila cearense: algumas notas. **Dossiê - Caminhos da história da urbanização no Brasil-colônia** • An. mus paul., v. 20, n. 1, jun. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/anaismp/a/jwTS6zZdgtQhCT5R3k5w4hv/?lang=pt>. Acesso em: 22 jun. 2021.

KALIL, Rosa Maria Locateli; GELPI, Adriana. **Planejamento Urbano e Regional**: Conceitos, Processos e Metodologias. Passo Fundo, RS: UPF Editora, 2019.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: EdUFMG, 1970.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOMBARDI, Eduardo Augusto. **Direito Coletivo Urbano**: A regularização fundiária de loteamentos clandestinos e irregulares como efetivação da função social da propriedade. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP, Ribeirão Preto, São Paulo, 2010.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. 7. ed., São Paulo: Editora Atual, 1997.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In.: ARANTES, Otilia (et al). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. Belo Horizonte: Editora Arte, 2006.

MARICATO, Erminia. A cidade sustentável. In: CONGRESSO NACIONAL DE SINDICATO DE ENGENHEIROS, **9. Congresso**. São Paulo, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal**. Belo Horizonte: Editora Arte, 2015.

MARICATO, Erminia; COLOSSO, Paolo; COMARÚ, Francisco de Assis. Um projeto para

as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. **Saúde em Debate**, 2018.

MENGA, Ludke, ANDRÉ, Marli. **Pesquisa em educação: Abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MOREIRA, Adriano. Tratado de Tordesilhas de 7 de junho de 1494. **Nação e Defesa**, 1994. Disponível em: https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1702/1/NeD70_AdrrianoMoreira.pdf. Acesso em: 4 ago. 2020.

MOURA, Jocsan Araújo. **Regularização Fundiária e seus aspectos práticos**. São Paulo: Editora Hall Print, 2018.

NORONHA, Daisy Pires; FERREIRA, Sueli Mara S. P. Revisões de literatura. In: CAMPELLO, Bernadete Santos; CONDÓN, Beatriz Valadares; KREMER, Jeannette Marguerite (orgs.). **Fontes de informação para pesquisadores e profissionais**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. Disponível em: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/rua/article/view/3102/2220>. Acesso em: 12 nov. 2019.

OKPALA, Don. **Regional overview of the status of urban planning and planning practice in Anglophone (Sub-Saharan) African countries: Regional study for revisiting urban planning**. Global report on human settlement. Nairobi, 2009. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/grhs/2009>. Acesso em: 25 nov. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO). **Cidades de desespero ou oportunidade?** 2012. Disponível em: <http://www.fao.org/ag/agp/greenercities/pt/hup/index.html#:~:text=H%C3%A1%20dez%20anos%2C%20cerca%20de,mais%20de%20%2C5%20bilh%C3%B5es> Acesso em: 03 nov. 2020.

ONU. Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) **Viale delle Terme di Caracalla**. Roma, Itália, 2015 Disponível em: www.fao.org. Acesso em: 07 nov. 2020.

ONU-HABITAT. **Relatório sobre cidades latino-americanas**. Estado das Cidades Latino-americanas e Caribe. Disponível em: www.onuhabitat.com. Acesso em: 09 set. 2020.

PEREIRA, Elson Manoel. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. **Geosul**, Florianópolis, v. 25, n. 49, p 103-121, jan. /jun. 2010. Disponível em: <https://labcs.ufsc.br/files/2011/12/09.-PEREIRA-E.M.-Qual-planejamento-urbano-no-contexto-da-sociedade-da-incerteza.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2020.

PINTO FILHO, Carvalho. **Direito urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Editora dos Tribunais. 3.ed. revisado e atualizado. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Editora Record, 1996.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. **Le Monde diplomatique Brasil**, São Paulo, 5 mar. 2009. Moradia popular. Disponível em:

<https://diplomatie.org.br/as-armadilhas-do-pacote-habitacional/>. Acesso em: 24 fev. 2021.

ROSSETTO, Adriana Marques; SILVA, Andressa de Souza da. **A regularização fundiária e a concretização da função social da cidade**. Direito, espaço e território. Florianópolis, SC: PET DIREITO UFSC, 2014.

SANTOS, Cláudio H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil 1964 1998. IPEA - Texto para discussão n° 654. ISSN 1415 4765. Brasília, IPEA, 1989. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654. Acesso em: 24 fev. 2021.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 3ª.ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SEDURB. **Plano diretor de águas pluviais/fluviais (PDAP), plano municipal de redução de risco geológico (PMRR) e projetos de engenharia para 17 municípios 2015**. Disponível em:

<https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/Importacao/Redu%C3%A7%C3%A3o%20de%20risco/Alegre/Relatorio.pdf>. 2015. Acesso em: 15 nov. 2020.

SEDURB. **Plano de Redução de Risco**. Disponível em: <https://sedurb.es.gov.br/plano-de-reducao-de-risco-2>. Acesso em: 24 fev. 2021.

SEDURB. **Plano Estadual de Habitação**. Disponível em:

https://sedurb.es.gov.br/Media/sedurb/Importacao/Plano%20de%20Habita%C3%A7%C3%A3o/PEHAB_PRODUTO_1_PLANO_DE_TRABALHO.pdf. Acesso em 27 de fev. de 2021.

SERPA, Angelo; CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Geografia urbana: desafios teóricos contemporâneos**. Bahia: EDUFBA, 2018.

SIGESP. **Carta de riscos**. Disponível em:

[http://sigep.cprm.gov.br/glossario/verbete/carta_riscos.htm#:~:text=A%20Carta%20de%20Riscos%20%C3%A9,\(por%20exemplo%2C%20urbana\)](http://sigep.cprm.gov.br/glossario/verbete/carta_riscos.htm#:~:text=A%20Carta%20de%20Riscos%20%C3%A9,(por%20exemplo%2C%20urbana).). Acesso em: 2 dez. 2020.

SILVA, Renan Luiz dos Santos. Regularização fundiária urbana e a Lei 13.465. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 13, p. 131-144, 2017.

SILVA, Maria Ozanira da et al. **Política habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

SOUZA, A. R de. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF: Escola Nacional de Serviço Público, Ano 55, n. 4, 2004.

SOUZA, Marcelo Lopes; RODRIGUES, Glauco Bruce. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Unesp, 2004.

SOUZA, Maria Adélia A. de. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1999.

SPOSITO, Maria Encarnação. **Repensando a Geografia: Capitalismo e Urbanização**. São Paulo Editora Contexto, 2018.

TARTUCE, Flávio. A Lei da Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017): análise inicial de suas principais repercussões para o direito de propriedade. **Pensar-Revista de Ciências Jurídicas**, v. 23, n. 3, p. 3-4, 2018.

TORO, José Bernardo; WERNECK; Nísia Maria Duarte. **Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2004.

TRECCANI, Girolamo Domenico. **O título de posse e a legitimação de posse como formas de aquisição da propriedade**.
https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Politica_Agraria/7TRECCANITitulodePosse.pdf.
Acesso em: 4 nov. 2020.

UNIFESP. **Acordo de cooperação técnica**. Disponível em:
<https://www.unifesp.br/reitoria/proadmin/documentos/convenios/acordo-de-cooperacao>.
Acesso em: 20 dez. 2020.

VALLADARES, Licia do Prado. **Repensando a Habitação no Brasil Coleção Debates Urbanos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

VAZ, Lilian Fessler. Dos cortiços às favelas e aos edifícios de apartamentos a modernização da moradia no Rio de Janeiro. **Análise social**, p. 581-597, 1994.

YUNES, João. A dinâmica populacional dos países desenvolvidos e subdesenvolvidos. **Revista de Saúde Pública**, 1971.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ANÁLISE DOCUMENTAL

BLOCO 1: DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

| | |
|--|--|
| 1.1 Tipo de documento (políticas, normativas, planos, projetos, formulários, bancos de dados...) | |
| 1.2 Acessibilidade | |
| 1.3 Localização do documento | |
| 1.4 Local e Data | |

BLOCO 2: ASPECTOS A SEREM IDENTIFICADOS/ANALISADOS

| | |
|-------------------------------|--|
| 2.1 Público a quem se destina | |
| 2.1 Objetivos | |
| 2.2 Ações | |
| 2.3 Procedimentos | |
| 2.4 Responsáveis | |
| 2.5 Atribuições/Competências | |