

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Secretaria Nacional de Habitação do

Ministério do Desenvolvimento Regional

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

Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil

**Produto 4 – Relatório de levantamento de dados e
aprofundamento do conhecimento sobre os aspectos jurídicos
e fundiários em uma seleção de núcleos urbanos informais**

Elaboração

Paulo Somlanyi Romeiro

André Simionato Castro

Fernanda Carolina Vieira da Costa

Revisão

Cleandro Krause

Rosana Denaldi

Tatiana Mamede Salum Chaer

Versão de 25 de junho de 2021

Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil

Coordenação

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

Equipe da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil – bolsistas e colaboradores

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

Ana Carolina Campos de Melo – Ipea (PNPD)

André Simionato Castro – Ipea (PNPD)

Bruno Gallina – UFRGS

Cátia Wanderley Lubambo – FUNDAJ / Ipea (PNPD)

David Melo Van Den Brule – Ipea (PNPD)

Elisa Escosteguy Utzig – Ipea (PNPD)

Fernanda Balestro – Ipea (PNPD)

Fernanda Carolina Vieira da Costa – Ipea (PNPD)

Flávia da Fonseca Feitosa – UFABC / Ipea (PNPD)

Gilmara Gonçalves – Ipea (PNPD)

Gabriel Moraes de Outeiro – UNIFESSPA / Ipea (PNPD)

Giuliana de Freitas – Ipea (PNPD)

Guilherme Frizzi Galdino da Silva – Ipea (PNPD)

Heleniza Ávila Campos – UFRGS / Ipea (PNPD)

Juliana Gomes Petrarolli – Ipea (PNPD)

Kaiena Thyelle Malaquias – FUNDAJ

Livia Salomão Piccinini – UFRGS

Luis Felipe Bortolatto da Cunha – Ipea (PNPD)

Manoela Guedes Ferreira Jordão de Vasconcelos – Ipea (PNPD)

Marcela Rodrigues Santos – Ipea (PNPD)

Mariana Roberti Bomtempo – Ipea (PNPD)

Miriam Francisca Rodrigues Couto – Ipea (PNPD)

Paulo Somlanyi Romeiro – Ipea (PNPD)

Pedro Reis Simões – Ipea (PNPD)

Rafael Gonçalves Gumiero – UNIFESSPA

Raquel de Mattos Viana – FJP / Ipea (PNPD)

Rosana Denaldi – UFABC / Ipea (PNPD)

Sergio Moreno Redón – UNIFESSPA / Ipea (PNPD)

Tatiana Mamede Salum Chaer – Ipea (PNPD)

Thaís Pires Rubioli – Ipea (PNPD)

Tiago Gonçalves da Silva – Ipea (PNPD)

Valéria Barroso da Silveira – Ipea (PNPD)

Lista de figuras

- Figura 1: Núcleos urbanos informais na sede municipal de Canaã dos Carajás
- Figura 2: Localização da Colônia Santa Izabel dentro do município de Betim
- Figura 3: Poligonal objeto da Reurb Citrolândia
- Figura 4: Planta da área doada pela FHEMIG dividida em duas glebas
- Figura 5: Limites da Gleba 1
- Figura 6: Plano de Urbanismo da Colônia Santa Izabel, década de 1930, projeto de Lincoln Continentino. Arquivo digital do Instituto da Memória e do Patrimônio Histórico Cultural de Betim (IMPHIC)
- Figura 7: Bairros incluídos no território da regularização fundiária da Colônia Santa Izabel
- Figura 8: Recorte do Mapa de Loteamentos Irregulares do Município de Betim, 2013
- Figura 9: Localização do Setor Nordeste em relação à malha urbana do município de Formosa, Goiás
- Figura 10: Setor Nordeste e os polígonos de trechos passíveis de regularização
- Figura 11: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo traçado viário
- Figura 12: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo traçado viário e tipologia de ocupação dos lotes (I)
- Figura 13: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo traçado viário e tipologia de ocupação dos lotes (II)
- Figura 14: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo tipologia de ocupação dos lotes (III)
- Figura 15: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo tipologia de ocupação dos lotes (IV)
- Figura 16: Sobreposição da poligonal do estudo de caso Jardim Brasil e dos bairros de Olinda
- Figura 17: Poligonal do estudo de caso Jardim Brasil e de áreas pobres
- Figura 18: Localização dos estudos de caso Jardim Brasil e V8 e V9
- Figura 19: Zoneamento do Plano Diretor de Olinda
- Figura 20: Localização do estudo de caso Núcleo Santa Rita / Rui Coelho
- Figura 21: Loteamentos, AEIS e áreas sujeitas a Reurb-S e Reurb-E no estudo de caso Núcleo Santa Rita / Rui Coelho
- Figura 22: Plano urbanístico da ZEIS V8 e V9
- Figura 23: APPs, cursos d'água e parques no Aglomerado Santa Lúcia e entornos
- Figura 24: Imagens da APP do Córrego do Bicão, anterior e posterior à remoção de parte do NUI
- Figura 25: Áreas de Preservação Permanente no território da Dandara
- Figura 26: Delimitação da APP de 500 metros na margem esquerda do rio Tocantins ao seu passo pela cidade de Marabá
- Figura 27: Delimitação da cota 82 metros de altitude na margem esquerda do rio Tocantins ao seu passo pela cidade de Marabá
- Figura 28: Simulação das áreas alagadas da cidade de Marabá nas cotas 80 e 82 metros
- Figura 29: NUI Sol Nascente, imagem com intervenção mostrando o limite do Parque Estadual
- Figura 30: Zoneamento vigente na área do NUI Sol Nascente
- Figura 31: Representação gráfica do Setor de Regularização Fundiária Passarinho
- Figura 32: Aglomerado Santa Lúcia: sobreposição do NUI (camada Vila Favela) ao Parque Municipal Altamira Costa Nogueira

Figura 33: Área do parque sobreposta a imagem de 2005 do visualizador BHMap
Figura 34: Corte da ZEIS, na área de sobreposição com o parque, em 2002
Figura 35: Sobreposição da área delimitada como PA-1 à área do parque.
Figura 36: Áreas de risco de inundação e brejosas na Dandara
Figura 37: Áreas de risco no Aglomerado Santa Lúcia: de erosão e assoreamento (laranja), associado a escavações (amarelo), de contaminação do lençol freático (azul), e de escorregamento (verde)

Lista de quadros

Quadro 1: Estudos de caso jurídico-fundiários
Quadro 2: Reflexões para um Plano de Regularização
Quadro 3: Aprendizados para elaboração de um Plano de Regularização (I)
Quadro 4: Aprendizados para elaboração de um Plano de Regularização (II)
Quadro 5: Número de ações judiciais com efeito vinculante sobre as áreas dos NUIs em cada polo da Pesquisa
Quadro 6: Incidência de situações macro da problemática fundiária em cada NUI do estudo de caso
Quadro 7: Matriz de complexidade com a classificação das situações macro da problemática fundiária

Sumário

Apresentação	6
1. Introdução	7
2. Situações e obstáculos da regularização fundiária: resultados transversais dos estudos de caso	10
2.1 Condições de implementação (o caso de Canaã dos Carajás)	10
2.2. Identificação e descrição do NUI	14
2.3. Áreas ambientalmente e culturalmente protegidas (unidades de conservação, APPs hídricas e patrimônio histórico-cultural), presença de situação de risco	30
2.4. Aspectos relacionados à base fundiária: documentação precária	54
2.5. Aspectos judiciais	56
2.6. Comunicação interfederativa: dificuldade em resolver questões que dependem de parceria ou decisão de mais de uma Unidade Federativa	59
3. Situações da regularização fundiária e matriz de análise do grau de complexidade	63
4. Recomendações para aperfeiçoamento da ação federal em regularização fundiária	74
4.1. Produção de informação territorializada e planejamento da ação de regularização fundiária	74
4.2. Ações de apoio ou preparatórias à demarcação urbanística	76
4.3. Estruturas e processos para encaminhar situações de impugnação e questionamento (direitos reais e possessórios)	78
4.4. Programa de urbanização de núcleos urbanos informais precários	80
4.5. Estruturação do município e a articulação institucional e interfederativa	81
Referências	84

Apresentação

O presente relatório refere-se ao Produto 4 do plano de trabalho da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil. Apresenta-se aqui um levantamento de dados e aprofundamento do conhecimento sobre os aspectos jurídicos e fundiários em uma seleção de núcleos urbanos informais (NUI) dos diversos polos da Pesquisa, integrantes de um estudo de caso. Uma seleção inicial dos NUI para o estudo de caso foi realizada por ocasião da elaboração do relatório do Produto 3 da Pesquisa. Posteriormente, a seleção foi ajustada, de modo a obter-se a maior representatividade possível na amostra, ao mesmo tempo em que se buscou evitar a repetição de situações semelhantes.

O levantamento de dados foi realizado pelas equipes da pesquisa de campo dos polos, seguindo roteiro padronizado, que também constou no relatório do Produto 3, elaborado pela equipe da pesquisa estabelecida no Ipea/Brasília. Esta equipe também complementou os dados faltantes do levantamento dos polos, especialmente no período que se seguiu ao encerramento da pesquisa de campo nos polos, a partir de fevereiro de 2021. Os levantamentos completos realizados pelos polos serão apresentados em apêndices deste relatório.

Este relatório está dividido em quatro seções. A esta apresentação, segue-se uma introdução. A seguir estão resultados transversais dos estudos de caso, na forma de situações e obstáculos da regularização fundiária. A terceira seção traz uma sistematização das situações da regularização fundiária, bem como uma proposta de matriz para a análise do seu grau de complexidade. Por fim, a última seção apresenta recomendações para o aperfeiçoamento da ação federal em regularização fundiária.

1. Introdução

As características da irregularidade fundiária brasileira são pouco conhecidas e também pouco tematizadas no que diz respeito à sua dimensão jurídico-fundiária. Aspectos relacionados à base fundiária, áreas ambientalmente sensíveis, disputas ou bloqueios judiciais, elementos constituintes da irregularidade fundiária no Brasil não têm como ser captados em análises quantitativas e em geral são tratados de forma genérica, sem um aprofundamento e uma qualificação dos problemas que permita melhor compreender as necessidades da ação federal em regularização fundiária.

As próprias tipologias utilizadas comumente na literatura sobre a irregularidade que a difere em ocupações espontâneas, loteamentos clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais irregulares, sede de município, conforme descritas no *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado* (BRASIL, 2018), trazem critérios relacionados com a morfologia e o histórico da ocupação, nada informam sobre questões da irregularidade jurídica, não as qualificam. Os resultados dos presentes estudos de caso, a nosso ver, contribuem para uma reflexão sobre a caracterização e as tipologias dos núcleos urbanos informais de forma a abranger sua dimensão jurídica.

Não há dúvida que as avaliações do programa Papel Passado¹, que demonstram uma enorme dificuldade de implementação de todas as etapas e o longo tempo necessário para execução dos contratos, em parte, se relaciona com o desconhecimento mais aprofundado sobre os processos de regularização fundiária, em especial, os pouco qualificados aspectos jurídicos.

Com isso, a estrutura dos programas, tanto do Papel Passado como o atual Programa Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, instituído por meio da Instrução Normativa nº 02 de 21 de janeiro de 2020 do MDR, não tem condições de atender situações complexas que levam tempo para serem solucionadas, na medida em que envolvem ações diversas com agentes diversos, que não necessariamente dependem apenas do município ou do agente promotor para que sejam encaminhadas. Essa limitação dos programas em dialogarem com toda problemática da irregularidade brasileira faz com que ao mesmo tempo não sejam ofertadas modalidades de atendimento que atendam a todas as situações, bem como acaba-se atuando sobre núcleos que não têm condições de ser regularizados conforme previsto inicialmente.

O conceito de núcleo urbano regularizável é, a nosso ver, ainda vago na Instrução Normativa nº 02/2021 do MDR, e dialoga mais adequadamente com aspectos físico-territoriais do núcleo. Da dimensão jurídica apenas consegue tematizar a existência ou não de conflito fundiário, sem qualificar melhor do que se trata, o que faz com que se excluam do programa os casos em que ocorra qualquer disputa pela posse e propriedade, sem propor qualquer alternativa de atendimento.

Para preencher esta lacuna, a realização dos estudos de caso jurídico fundiários teve como objetivo iluminar os elementos jurídicos da irregularidade fundiária brasileira e melhor qualificá-los e, a partir desta compreensão, recomendar propostas, a serem submetidas ao debate público e coletivo, de aperfeiçoamento da ação federal em regularização fundiária,

¹ Detalhadas no relatório do Produto 1 da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil.

no sentido de ser ao mesmo tempo mais eficaz e mais abrangente. Foram também consideradas, outras dimensões da irregularidade fundiária relacionadas à consolidação, áreas de risco, tendo em vista o caráter aprofundado da pesquisa.

Procurou-se identificar um leque de questões jurídicas específicas em cada um dos núcleos urbanos informais estudados, e destes extrair estratégias de tratamento do processo de regularização fundiária diferenciada para cada um deles, e possíveis implicações para a ação federal e municipal. Para isso os estudos abrangeram uma diversidade de tipologias físicas e territoriais dos núcleos urbanos informais a partir da realidade dos diferentes pólos da pesquisa.

A partir dessa ideia central, o estudo de caso seguiu uma metodologia baseada, primeiro, no levantamento de dados sobre a situação do processo de regularização fundiária no âmbito do município, conforme o roteiro de pesquisa previamente elaborado². Foram realizadas tanto consultas formais aos municípios como, quando necessário, entrevistas abertas com os técnicos municipais responsáveis, para aprofundar aspectos não captados na documentação coletada.

Ao mesmo tempo foram levantados, a partir dos resultados preliminares do levantamento junto aos municípios, que possibilitaram traçar um quadro das necessidades de aprofundamento sobre o caso, os aspectos judiciais e cartoriais relacionados aos núcleos urbanos informais em estudo. A equipe de pesquisa procurou aprofundar os conhecimentos sobre o núcleo por meio de todas as fontes disponíveis encontradas, o que incluiu estudos já realizados sobre os núcleos, tanto pelo poder público como estudos acadêmicos, que foram importantes fontes de informação, quando existentes.

Vale mencionar que o processo de pesquisa em si é tão relevante para a reflexão sobre o tema como os resultados propriamente ditos, na medida em que permite compreender as diferentes visões sobre a problemática, formas de enfrentamento e os diferentes níveis de conhecimento e produção de informação sobre a irregularidade fundiária brasileira no âmbito das administrações municipais. Trata-se de outro elemento pouco captado pela ação federal, que pressupõe um conhecimento preliminar minimamente aprofundado sobre os núcleos urbanos informais pelos órgãos municipais competentes. Isso faz com que, tendencialmente, a ação de regularização fundiária apenas possa receber apoio do Governo Federal em municipalidades que já tenham uma política estruturada.

Os estudos de caso estão listados no quadro a seguir:

² Conforme está apresentado no relatório do Produto 3.

Quadro 1: Estudos de caso jurídico-fundiários

Polo		NUI Estudo de Caso	Município
Polo Marabá	1	Sede/Canaã dos Carajás	Canaã dos Carajás
	2	Vila Planalto	Canaã dos Carajás
	3	Folha 1	Marabá
Polo Juazeiro do Norte	4	Vila São Gonçalo	Juazeiro do Norte
Polo Recife	5	Passarinho	Olinda
	6	V8 e V9	Olinda
	7	Jardim Brasil	Olinda
	8	Loteamento Sapucaia	Timbaúba
Polo Brasília	9	Setor Nordeste	Formosa
	10	Vila Cauhy	Brasília
	11	Paranoá	Brasília
Polo Belo Horizonte	12	Aglomerado Santa Lúcia	Belo Horizonte
	13	Dandara	Belo Horizonte
	14	Colônia Santa Izabel	Betim
Polo Porto Alegre	15	Vila União	Porto Alegre
	16	Sol Nascente	Eldorado do Sul
	17	Núcleo Santa Rita/Rui Coelho	Guaíba

Fonte: Elaborado pelos autores.

2. Situações e obstáculos da regularização fundiária: resultados transversais dos estudos de caso

Como um dos objetivos dos estudos de caso é identificar situações e obstáculos da regularização fundiária, além do levantamento e análise de documentos e informações o contato com as equipes locais, por meio de consultas e entrevistas abertas, possibilitou o aprofundamento sobre os caminhos da regularização fundiária, os obstáculos e situações diversas, conforme esperado. Também foi possível perceber os diferentes níveis de conhecimento sobre o território em geral e sobre os NUIs em especial, e a capacidade técnica para formulação e implementação de uma política municipal de regularização fundiária com a qual contavam os municípios pesquisados.

Os resultados dos estudos de caso, detalhados a seguir, mostram sobretudo que a regularização fundiária é um processo complexo, com uma variedade de desafios e possíveis tratamentos.

Neste sentido, procuramos identificar essas diferentes situações e formas de tratamento que, conforme veremos, dizem respeito tanto às condições de implementação como ao planejamento da ação de regularização fundiária em territórios informais que abrangem mais de um NUI, um estágio inicial necessário à implementação da ação de regularização fundiária. Também identificamos aspectos relacionados à ocupação do território com a análise dos diferentes casos e formas de tratamento em que foram identificadas áreas de preservação permanente, unidades de conservação e áreas de risco, além dos aspectos relacionados à regularização da base fundiária e dos aspectos judiciais que podem influir no processo de regularização.

2.1 Condições de implementação (o caso de Canaã dos Carajás)

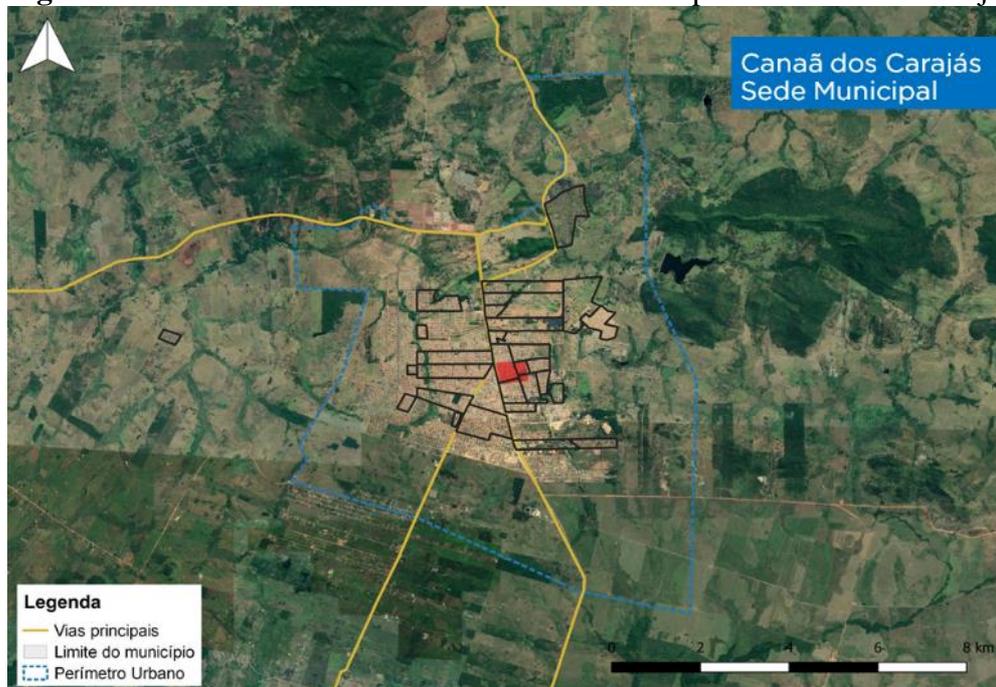
Embora não corresponda à realidade dos municípios da região, a condição de implementação da regularização fundiária pelo município de Canaã de Carajás mostra como uma fonte de recurso permanente aplicada à política urbana, que resulte em técnicos capacitados e base de informação adequada, somada à capacidade para implantação de infraestrutura urbana para os núcleos urbanos informais, pode contribuir de fato para a implementação desta política no nível municipal, considerando a totalidade de seu território de forma planejada.

A proposta metodológica inicial de investigação da sede municipal de Canaã dos Carajás, considerando a abrangência do território (figura 1) em análise, por ter sido indicada pelo Município como *sede*, nos critérios inicialmente utilizados na pesquisa³ foi reajustada, transitando de uma abordagem mais detalhada e padronizada, utilizada nos outros estudos de caso, para uma investigação mais abrangente, em busca de ampliar o diálogo conceitual e metodológico sobre o tema, e de qualificar e investigar lacunas a respeito da compreensão do processo de regularização fundiária em contextos urbanos específicos,

³ Critério adotado foi o mesmo utilizado no Estudo da Demanda: Os assentamentos classificados sob esta tipologia representam a sede urbana do município e congregam alguns fatores, além do critério urbanístico. Municípios de menor porte, com menor nível de diferenciação intra urbana foram classificados nesta tipologia. Representam tanto as situações que não possuem qualquer base fundiária identificada (matrícula, transcrição) como casos em que a sede urbana inteira se encontra matriculada sob o mesmo título. (ALMEIDA et al., 2018, p. 39-40).

como o Sudeste Paraense. A estrutura de investigação passou a incorporar a totalidade dos NUIs do município, com especial interesse no estudo daqueles localizados dentro do perímetro urbano⁴.

Figura 1: Núcleos urbanos informais na sede municipal de Canaã dos Carajás



Fonte: IPEA, 2020.

Duas características do município de Canaã dos Carajás contribuíram para a configuração final da nova abordagem deste estudo, ambas associadas ao dinamismo gerado pela atividade mineradora no município. Primeiro, o próprio contexto de “cidade mineradora”⁵, sobretudo associado ao Projeto S11D⁶, que garantiu à prefeitura, especialmente em função dos recursos provenientes da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (Cfem), um incremento mais do que significativo na arrecadação municipal com impacto direto na capacidade de investimento do município (IBASE, 2018).

Ao mesmo tempo, a arrecadação excepcional proporcionou a Canaã dos Carajás uma condição orçamentária bastante distinta daquela encontrada em outros municípios da região e criou um ambiente institucional favorável à atualização do regramento jurídico-urbanístico do município. Desse modo, o último Plano Plurianual (PPA 2018-2021), definiu as políticas de regularização fundiária e de gestão de uso e ocupação do solo como uma das prioridades da gestão municipal (CANAÃ DOS CARAJÁS, 2018). Cumpre destacar, como parte desse novo arranjo institucional, a criação do Instituto de Desenvolvimento Urbano (IDURB), autarquia municipal voltada “para a promoção do planejamento, gestão e desenvolvimento urbano e regularização fundiária do Município de Canaã dos Carajás” (FISCHER, 2018, p. 90). O IDURB possui significativa

⁴ CANAÃ DOS CARAJÁS, 2016.

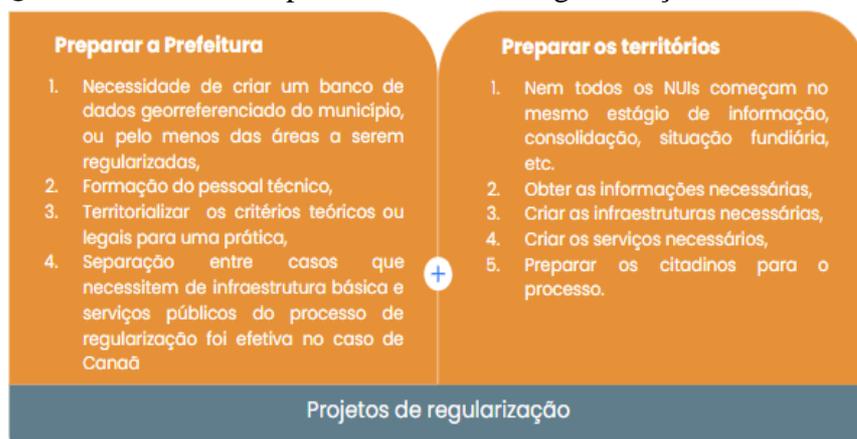
⁵ Conforme CABRAL et al., 2011.

⁶ O complexo S11D, inaugurado em 2016, é o maior projeto da Empresa Vale S.A. e uma das maiores operações de extração de minério de ferro do mundo, cujo nome é uma referência à sua localização na Serra Sul da província mineral de Carajás, corpo 11, bloco D, localizada no municípios de Canaã dos Carajás.

capacidade orçamentária, funcionários preparados e um Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM) digital atualizado. A segunda característica foi a confirmação de que grande parte da cidade possui infraestrutura urbana.

O resultado da investigação possibilitou reflexões em torno da elaboração prévia de um Plano de Regularização Fundiária para o município. As primeiras reflexões são no sentido de pensar quais deveriam ser os preparativos para a elaboração de um Plano. De um lado, é necessário preparar a prefeitura e de outro lado, preparar o território (ver quadro abaixo).

Quadro 2: Reflexões para um Plano de Regularização

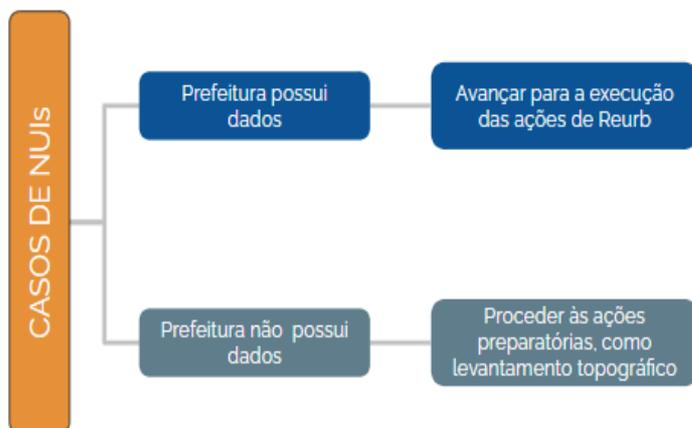


Fonte: Elaborado pelos autores do estudo de caso, apêndice 1.

A prefeitura deve preparar-se no sentido de ter informações precisas e atualizadas sobre o seu território. E não estamos nos referindo ao conhecimento dos técnicos sobre o território e sim a um banco de dados sobre os possíveis bairros ou áreas que sejam suscetíveis de regularização. Depois deve formar uma equipe de técnicos que permita operacionalizar a legislação e o banco de dados do território municipal. Finalmente, a equipe deve escolher os critérios de regularização que irá utilizar. Um último aspecto, mais controvertido, é a exclusão dos casos suscetíveis de regularização de acordo com a situação da infraestrutura urbana básica ou de serviços públicos. É possível que aceitar este critério como generalizável signifique que muitas áreas podem ser regularizadas sem urbanização adequada.

A necessidade de preparação do território decorre do fato de que nem todos os NUIs suscetíveis de regularização estão na mesma situação. Isto significa que devem ser atendidos de acordo com o estágio em que se encontram. Neste sentido, devem ser levantadas as informações necessárias, no caso de não existir; devem ser construídas as infraestruturas básicas; devem ser fornecidos e instalados os serviços públicos básicos; e devem ser preparados os moradores dos NUIs que vão ser objeto da regularização (ver quadros abaixo).

Quadro 3: Aprendizados para elaboração de um Plano de Regularização (I)



Fonte: Elaborado pelos autores do estudo de caso, apêndice 1.

Quadro 4: Aprendizados para elaboração de um Plano de Regularização (II)



Fonte: Elaborado pelos autores do estudo de caso, apêndice 1.

A Lei Municipal 920/2020, que trata da Política Municipal de Regularização Fundiária, na mesma lógica da Lei Federal 13.465/2017, traz facilidades para efetuar a titulação de imóveis irregulares, ao mesmo tempo em que prevê a necessidade de realizar investimentos em infraestrutura urbana e na adoção de medidas que possam promover a qualidade de vida e reduzir riscos ambientais. O problema é que se identifica uma tendência em priorizar apenas a titulação, sem proceder às demais ações de implantação de equipamentos urbanos.

Isto pode ser observado pelo fato de que áreas de risco e que demandam outras ações mais complexas terem sido preteridas para priorizar áreas consideradas mais simples pelo IDURB.

Ainda assim, é interessante avançar a regularização ao adotar medidas levando em conta critérios de consolidação, existência de infraestrutura urbana, ausência de passivos ambientais, nível de adensamento, e situação jurídica. O problema não é começar pelas áreas menos complexas, a questão é não enfrentar os casos mais difíceis.

2.2. Identificação e descrição do NUI

Uma das principais dificuldades encontradas no processo de pesquisa e análise dos casos diz respeito à definição do objeto de análise e das estratégias territoriais para realização da ação de regularização fundiária. Aspecto dos estudos de caso que se relaciona com a problemática da indicação dos NUIs pelos municípios identificada pelas avaliações do programa Papel Passado descritas no relatório do Produto 1.

A escolha dos NUIs para os estudos de caso partiu de uma indicação inicial dos municípios abrangidos pela pesquisa. Em alguns casos, no entanto, ao se aproximar do objeto de pesquisa, nos deparamos com situações em que seria ainda necessária a definição do objeto de análise, bem como da poligonal do NUI, casos em que na realidade o NUI indicado correspondia a mais de um núcleo, com estratégias distintas de regularização fundiária. Os seguintes NUIs têm essas características: Jardim Brasil, Olinda (PE); Santa Rita/Rui Coelho, Guaíba (RS); Colônia Santa Izabel, Betim (MG); e Setor Nordeste, Formosa (GO).

Neste processo de definição da poligonal do objeto de análise e estratégia territorial da regularização fundiária, foi possível identificar a complexidade de cada uma das distintas situações estudadas, tanto quando comparadas entre si, como algumas delas isoladamente, como é o caso dos quatro estudos de caso listados.

Para melhor compreensão do fenômeno e para reflexão sobre a política de regularização fundiária, propomos neste relatório a diferenciação entre o que seria o território do NUI e o que passaremos a chamar de *território da regularização fundiária*. Este corresponde ao território mais abrangente considerando outros critérios territoriais diversos que foram encontrados, inicialmente referenciados pelas municipalidades como um NUI, mas que na realidade correspondia a áreas mais amplas de regularização.

Propomos a seguinte definição de *território da regularização fundiária*: área que abrange mais de um núcleo urbano informal, que necessitam de estratégias de regularização fundiária distintas, mas que estão interligados nas análises e nos processos de regularização fundiária por uma ou mais das razões listadas a seguir: estão inseridos em uma mesma gleba (matrícula); estão inseridos em uma ZEIS que abrange mais de um núcleo urbano informal; estão inseridos em um setor territorial (ou conjunto de bairros) informal do município.

Outro elemento que emerge dos estudos de caso com escalas que abrangem mais de um NUI, como é o caso do Setor Nordeste, Colônia Santa Izabel e Jardim Brasil, é a presença, em um mesmo território ou ação de regularização, de áreas de baixa renda e de áreas que não são de baixa renda, situações que devem ter tratamento distinto, embora em um mesmo perímetro. Também foi possível observar em um mesmo NUI, Santa Rita/Rui Coelho, a convivência de famílias enquadradas como de baixa renda, ou sujeitas a Reurb-S, e outras não de baixa renda sujeitas a Reurb-E, com tratamento diferenciado pela política municipal.

Importante mencionar que podemos estar lidando nos processos de regularização fundiária com escalas distintas do que seria um núcleo urbano informal, com grandes porções do território irregulares envolvendo situações variadas. Isto aponta para a necessidade de formulação de estratégia da ação federal no sentido de possibilitar a

preparação dos municípios para enfrentar estas questões e, eventualmente, produzir a informação necessária para definição de uma estratégia territorial de regularização fundiária, por meio de produção e sistematização de informação georreferenciada sobre o território.

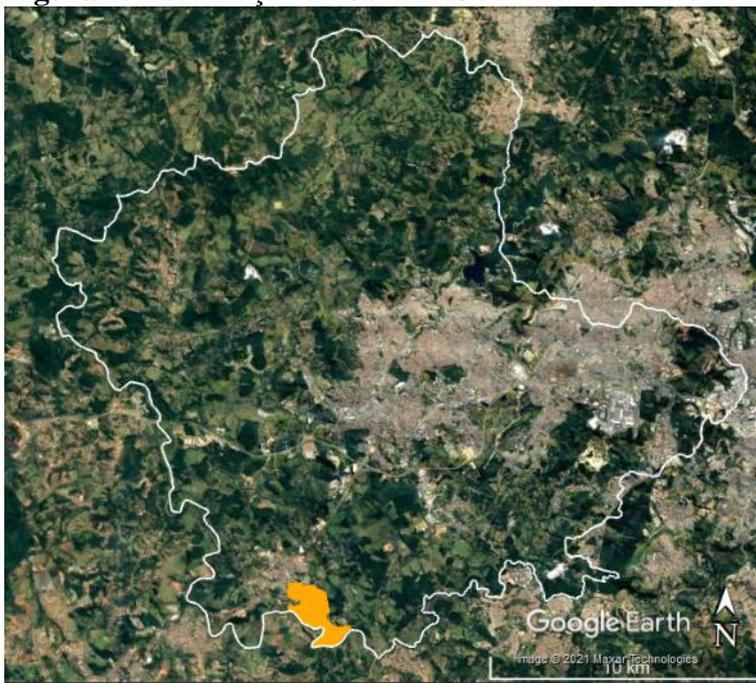
2.2.1 Territórios da regularização fundiária que abrangem mais de um NUI

Entre os estudos de caso cujos territórios abrangem mais de um NUI, três serão detalhados aqui - Colônia Santa Izabel, Betim (MG), Setor Nordeste, Formosa (GO) e Jardim Brasil, Olinda (PE).

Colônia Santa Izabel

A Colônia Santa Izabel se localiza no extremo sul do município de Betim e pode ser considerada uma espécie de distrito ou setor isolado da mancha urbana principal, conforme é possível ver na imagem abaixo. O que se assemelha também no que diz respeito à dimensão ou escala de intervenção para regularização com as sedes municipais do *Estudo da Demanda* (BRASIL, 2018), que carecem de uma estratégia territorial de regularização, conforme veremos.

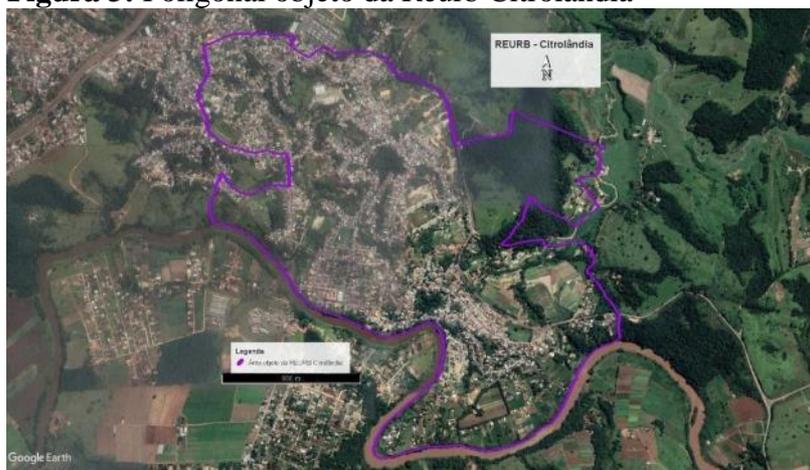
Figura 2: Localização da Colônia Santa Izabel dentro do município de Betim



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 5.

Neste caso o território corresponde à área doada pela Fundação Hospitalar de Belo Horizonte (FHEMIG), tendo a regularização fundiária como finalidade. O estudo de caso mostra um território de regularização fundiária mais amplo que o NUI, correspondente à área de doação da matrícula (ver imagem abaixo), abrangendo situações distintas e mais de um NUI, que devem ser tratados do ponto de vista da regularização fundiária com estratégias próprias, considerando as particularidades de cada um, mas de forma integrada, por conta de fazerem parte de uma mesma base fundiária e condicionante da doação da gleba. A doação da área de 3.407.448,25m² foi autorizada pela Lei Estadual nº 22.816, de 29 de dezembro de 2017.

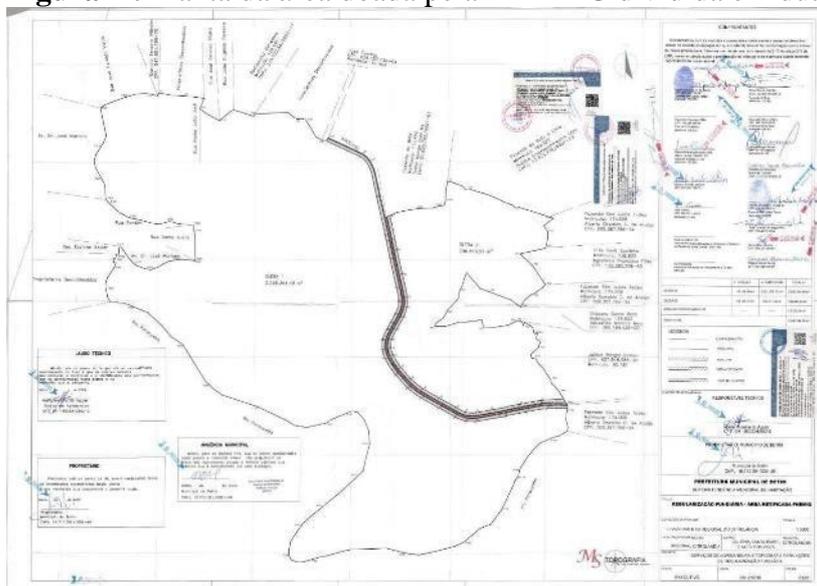
Figura 3: Poligonal objeto da Reurb Citrolândia



Fonte: SORTEH.

A estratégia territorial da regularização adotada pelo município divide a gleba da doação em duas, conforme imagem abaixo. Conforme arquivo de imagem de planta enviada pelo Secretário Municipal de Ordenamento Territorial e Habitação, a área doada à prefeitura foi dividida em duas glebas, tendo a gleba 1 área de 2.566.364,49m², ocupada em quase sua totalidade, e a gleba 2, onde não há predominância de ocupação urbana, mas uma pequena ocupação com característica rural e sobretudo áreas desocupadas e de mata fechada.

Figura 4: Planta da área doada pela FHEMIG dividida em duas glebas



Fonte: SORTEH.

Sobre a gleba 1, segundo questionário respondido pela chefe da Divisão, estima-se que haja 12.800 moradores na área abrangida pela Reurb Citrolândia, com renda per capita de aproximadamente um salário mínimo e meio. Dentro da poligonal de regularização estão as áreas de preservação permanente ao longo do Rio Paraopeba e Córrego Bandeirinha; e a área tombada pelo município referente à Colônia Santa Izabel.

Figura 5: Limites da Gleba 1



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 5.

Através do Decreto nº 6.038, de 21 de março de 1922, o Estado desapropriou o local escolhido: terrenos, mananciais e benfeitorias da Fazenda do Motta, localizada no município de Santa Quitéria (hoje, Esmeraldas), no distrito de Capella Nova do Betim (somente com o Decreto-Lei Estadual nº 148, de 17 de dezembro de 1938, Betim seria emancipada). A partir de então, tem início a construção da Colônia Santa Izabel, inaugurada em 23 de dezembro de 1931, quando passa a receber internos vindos de todo o país. Em texto informativo sobre a Casa de Saúde Santa Izabel, a FHEMIG informa que a instituição chegou a abrigar 3.886 pacientes. “A concepção do plano não resulta em um bairro e sim em uma estrutura autônoma e extremamente organizada, com todas as edificações e espaços desempenhando um papel determinado na instituição” (FUNARBE, 1998, p. 29).

Afastada de outros povoamentos urbanos e concebida através de um plano de urbanismo que seguia um modelo de zoneamento racionalista e funcionalista (dividida entre zona sadia, zona intermediária e zona doente), a colônia se constituiu enquanto um núcleo urbano isolado, tendo em sua estrutura, além do hospital e diversas modalidades de moradia, padaria, escola, capela, farmácia, laboratório, usina, pavilhão de diversões, refeitório, igreja, cemitério, necrotério, praça de esportes, caixa beneficente, e restaurante.

Figura 6: Plano de Urbanismo da Colônia Santa Isabel, década de 1930, projeto de Lincoln Continentino. Arquivo digital do Instituto da Memória e do Patrimônio Histórico Cultural de Betim (IMPHIC)



Fonte: FUNARBE, 1998.

A ocupação informal da área externa à colônia deu-se inicialmente pelas famílias dos pacientes, em busca de proximidade aos familiares internados e fugindo também do preconceito em relação à doença, que recaía muitas vezes sobre a família dos hansenianos. Ocupar terrenos próximos à colônia permitia encontros furtivos com os internos, possibilitava trabalhar a terra e viver da economia que se estabelecia ao redor da própria colônia. Assim surgiu a região hoje conhecida como Citrolândia, vilarejo fundado pelos parentes dos pacientes, egressos por cura, ex-pacientes expulsos ou que saíram para cuidar de seus filhos. Embora seja uma situação peculiar, a relação da Citrolândia com a Colônia guardava traços de semelhança com as dinâmicas entre centro e periferia das cidades: a colônia provia alimentação, saúde e habitação para os “habitantes”, enquanto Citrolândia se desenvolvia sem infraestrutura, segregada também pelo preconceito, autogerida em seus aspectos socioeconômicos e culturais. (FUNARBE, 1998).

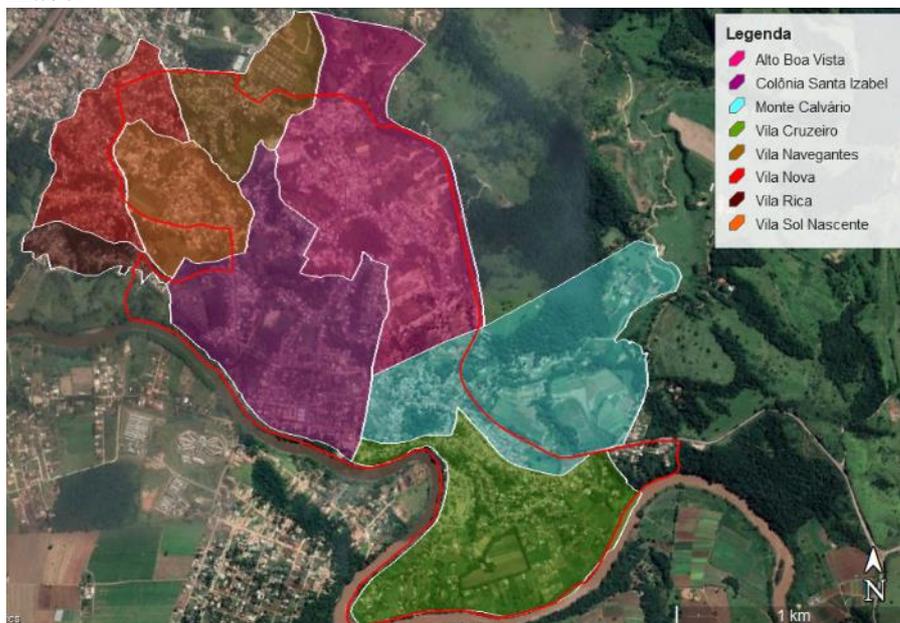
Ainda segundo o dossiê de tombamento do Portal da Colônia Santa Isabel, um terceiro tipo de ocupação da área do NUI se estabeleceu ao longo da BR-381, acentuando-se em função da duplicação da rodovia. O trecho da rodovia que liga Belo Horizonte a São Paulo foi concluído em 1959, durante o governo Juscelino Kubitschek, e coincide com a época de industrialização do município a partir da década de 1970, com a instalação da Refinaria Gabriel Passos e da Fiat Automóveis. Desde então, o município apresentou acelerado crescimento econômico e populacional.

O rápido crescimento ocorrido entre os anos 1980 a 2000 ocasionou também um intenso processo de parcelamento e implantação de loteamentos às margens da Rodovia Fernão Dias (BR-381), com ocupação residencial do solo por população majoritariamente de baixa renda vinda do interior do Estado, de outras regiões do país e, posteriormente, fugindo do aumento dos custos de moradia que se verificaram na capital do Estado.

Assim, o NUI Santa Isabel inicial se desdobra em sete NUIs com características e históricos próprios, que podem ser observados de acordo com os bairros que compõem a

regional Citrolândia e o mapa de loteamentos não aprovados do município, que correspondem um ao outro, conforme abaixo. Ao final, a gleba de doação que corresponde ao território da regularização fundiária compreende parte dos bairros Vila Cruzeiro, Colônia Santa Izabel, Monte Calvário, Alto Boa Vista, Vila Navegantes, Vila Sol Nascente e Vila Nova.

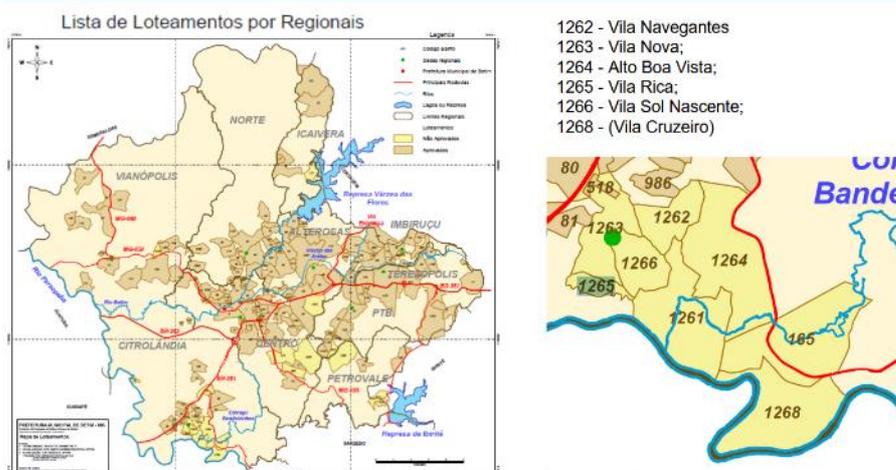
Figura 7: Bairros incluídos no território da regularização fundiária da Colônia Santa Izabel



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 5.

A Prefeitura de Betim tem mapeamento de loteamentos municipais, produzido em 2013, em que constam os seguintes loteamentos não aprovados, praticamente coincidentes com os bairros do município:

Figura 8: Recorte do Mapa de Loteamentos Irregulares do Município de Betim, 2013



Fonte: Prefeitura Municipal de Betim.

Embora não tenhamos obtido informações da Prefeitura sobre os estudos que concluíram no mapeamento ou sobre sua conexão com o estabelecimento dos bairros municipais, algumas informações ajudam a entender a configuração dos territórios: Vila Navegantes,

Vila Nova, Vila Sol Nascente e Vila Rica são continuações das ocupações espontâneas adjacentes à BR-381, e suas divisões parecem respeitar a morfologia dos cursos d'água presentes na região. O Bairro Alto Boa Vista teria se originado de um parcelamento realizado para reassentar famílias residentes na Colônia que ficaram desabrigadas devido a inundações, e imóveis institucionais (a escola e o museu que se localizam no bairro Colônia Santa Izabel).

Segundo informações do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o Estado teria doado o terreno para a Prefeitura em 1993, e a Prefeitura teria doado aos moradores os lotes e material de construção. Sabe-se, porém, que a doação formal da área ocorreu em 2020, no processo de regularização fundiária ora em curso. Foi informado também que o bairro Monte Calvário tem origem na área que era antes conhecida como Saúde, a Zona Sadia do Plano de Urbanismo idealizado pelo engenheiro Lincoln Continentino nos anos 1920, onde foram instaladas as casas dos médicos e enfermeiros e alguns comércios. A área ainda hoje goza de certo “prestígio” em relação ao bairro Colônia Santa Izabel (que compreendia a Zona Doente, onde ficavam os internos segregados). Já a Vila Cruzeiro seria fruto de outra ocupação espontânea, em nada relacionada aos moradores da Colônia e seus familiares.

Por sua vez, a ocupação da parte sul do bairro tem características de chacreamento (inclusive com anúncio de venda de chácaras) e de produção rural, merecendo maiores estudos a respeito do enquadramento na Reurb-S em curso. Isso demonstra a diversidade de situações fundiárias que merecem tratamento diferenciado.

Setor Nordeste

O Setor Nordeste, em Formosa (GO), é o segundo aglomerado de irregularidade fundiária de escala que abrange mais de um NUI com situações e problemas distintos que, assim como o Santa Izabel em Betim, demonstra a necessidade de uma ação federal de regularização fundiária para situações complexas, em que é necessária previamente ao processo de regularização dos NUIs, propriamente dito, a produção de informação e definição de uma estratégia territorial de regularização fundiária.

O Setor Nordeste foi apresentado pelos técnicos da prefeitura municipal de Formosa como um grande aglomerado de irregularidade fundiária de baixa renda, totalmente inserido dentro da malha urbana da sede do município. Apresenta, segundo dados fornecidos, uma população de cerca de 45 mil habitantes. Os técnicos relatam que o setor surgiu a partir de um loteamento realizado pela prefeitura em 1956. Esse loteamento foi todo escriturado e as escrituras, distribuídas aos seus respectivos novos proprietários. Porém, nos governos seguintes, foram criados novos bairros pela prefeitura, com sobreposições sobre o parcelamento inicial, o que acarretou em parcelamento duplo ou triplo da mesma área e escrituração das unidades imobiliárias também com sobreposição. Além disso, na medida em que os beneficiados demoravam para ocupar os lotes criados e já escriturados, outras pessoas reparcelaram a área e ali se instalaram sem seguir nem o desenho do parcelamento original do Setor Nordeste, tampouco dos novos loteamentos sobrepostos. Ou seja, o Setor Nordeste apresenta situações as mais diversas, que são: (i) de proprietários ocupantes do Setor Nordeste com escritura; (ii) proprietários ocupantes dos novos bairros com escrituras sobrepostas às originais; (iii) proprietários sem escritura, devido aos conflitos existentes entre proprietários e escrituras sobrepostas; (iv)

ocupantes; (v) lotes com várias escrituras e proprietários; (vi) ocupações em áreas públicas; etc.

Figura 9: Localização do Setor Nordeste em relação à malha urbana do município de Formosa, Goiás



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 4.

O Setor Nordeste é o maior problema de regularização fundiária do município, segundo informações prestadas pela prefeitura. Em reunião com o topógrafo da Diretoria de Regularização Fundiária da Secretaria de Obras da prefeitura, foi traçada uma poligonal do que é conhecido como Setor Nordeste pela população em geral. O polígono traçado abrange, em termos de proporção em relação ao núcleo urbano de Formosa, cerca de 25% do seu território.

Segundo informações prestadas em reunião pelo Diretor de Regularização Fundiária, partes do Setor Nordeste, as quais apresentariam menor quantidade de sobreposições de lotes e escrituras, estariam aptas a serem regularizadas. Estes trechos foram delimitados pela topografia da prefeitura, a qual nos enviou por e-mail as poligonais em formato kmz, sendo estes os trechos: Jardim Planalto, Netinho, Parte do Vila Verde, Bela Vista, Nova Formosa e Conjunto Habitacional Padre José.

Figura 10: Setor Nordeste e os polígonos de trechos passíveis de regularização



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 4.

No entanto, percebe-se que boa parte da poligonal do Setor Nordeste traçada pela prefeitura permanece sem definição dos polígonos que delimitariam os loteamentos que ali ocorreram. Assim, além destes trechos com poligonal definida, os técnicos da prefeitura ainda nos forneceram uma lista de áreas que supostamente estão inseridas no Setor Nordeste, porém sem poligonal definida. Cabe ressaltar que os nomes fornecidos, que poderiam corresponder aos loteamentos que compuseram o Setor Nordeste, parecem ser apenas nomes dados pela população a determinadas regiões da cidade, que nem sempre correspondem a alguns endereços pesquisados.

A matrícula da gleba original onde está inserido o Setor Nordeste apresenta uma grande quantidade de averbações de desmembramentos, no entanto, essas averbações não apresentam descrição de poligonal das áreas desmembradas por meio de coordenadas geográficas. Tanto a matrícula da gleba original quanto as averbações de desmembramentos apresentam apenas a descrição do caminhamento do perímetro por meio de referências locais da época em que ocorreram. Assim, a tentativa de se construir a cronologia da ocupação do setor, conforme as averbações de desmembramentos, não obteve êxito, pois não há forma de se localizar cada desmembramento dentro do território.

Desta forma, foi realizada uma tentativa de se localizar, por meio do traçado viário e padrão de lotes e edificações, os diferentes loteamentos que ocorreram no Setor Nordeste. Foram utilizadas imagens do Google Earth® e do Google Maps® e alguns ensaios foram realizados, conforme figuras abaixo:

Figura 11: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo traçado viário



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 4.

Figura 12: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo traçado viário e tipologia de ocupação dos lotes (I)



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 4.

Figura 13: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo traçado viário e tipologia de ocupação dos lotes (II)



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 4.

Figura 14: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo tipologia de ocupação dos lotes (III)



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 4.

Figura 15: Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo tipologia de ocupação dos lotes (IV)



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 4.

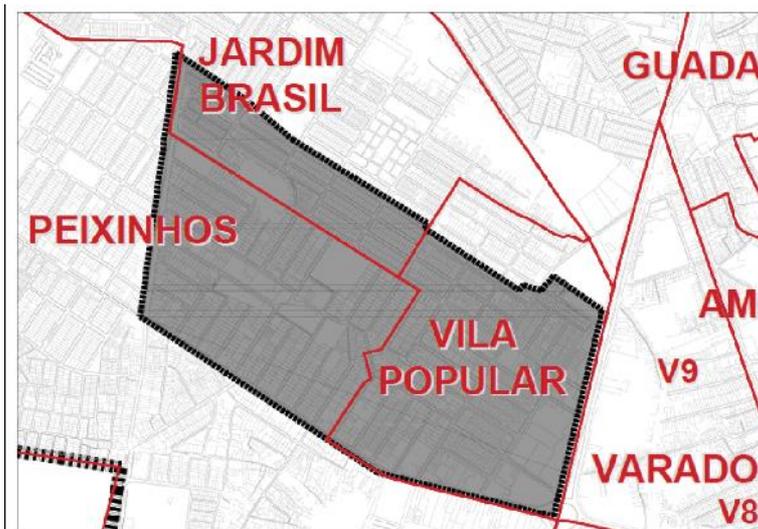
Após diversas tentativas de delimitação de polígonos que poderiam representar possíveis loteamentos que compuseram o Setor Nordeste, percebeu-se que apenas a morfologia de sistema viário, lotes e edificações não compõe informação suficiente para elaborar-se a “colcha de retalhos” que formou o setor. Um determinado formato de lotes e padrão de edificações pode representar um momento de ocupação do setor — que seria a implantação de um loteamento, ou apenas que um empreendedor se apropriou de alguns lotes e executou a construção de diversas edificações dentro de um mesmo padrão; não necessariamente representaria um dos loteamentos componentes do setor.

O desenho das poligonais dos loteamentos, em ordem cronológica, seria uma tentativa de se reconhecer os NUI que compõem toda a poligonal do Setor Nordeste. No entanto, entendemos que a tentativa de delimitação destes loteamentos foi frustrada, devido à ausência de informações consistentes que possam determinar as diversas etapas e momentos desta ocupação urbana.

Jardim Brasil

O Jardim Brasil, em Olinda (PE), é outro território indicado como NUI em que uma diversidade de assentamentos é encontrada com situações distintas e, também, com áreas que se caracterizam como de interesse específico.

Figura 16: Sobreposição da poligonal do estudo de caso Jardim Brasil e dos bairros de Olinda



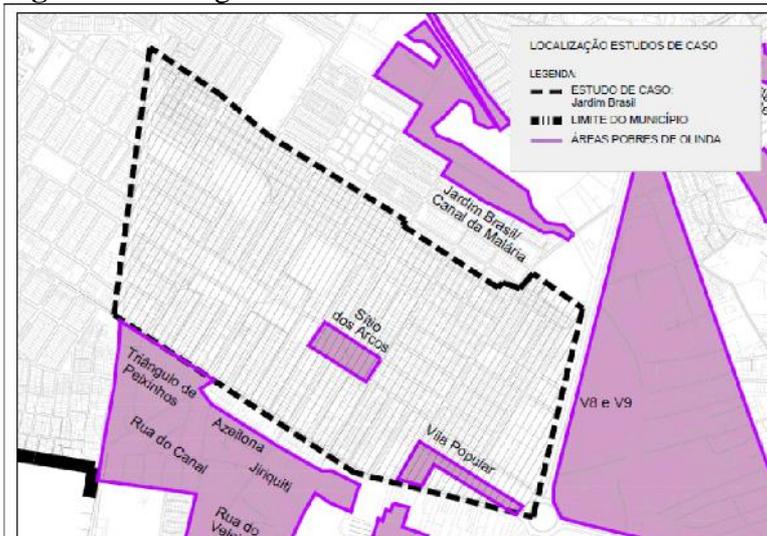
Fonte: Elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 3.

O Jardim Brasil integra uma poligonal maior que abrange as unidades de esgotamento sanitário (UEs) assim nomeadas nos projetos de macrodrenagem da Bacia do Canal da Malária e no plano de ação para previsão de enchentes na Bacia do Rio Beberibe. Na verdade, a poligonal do estudo de caso engloba parcialmente três bairros distintos: Jardim Brasil, Peixinhos e Vila Popular. O território da regularização, portanto, tem origem em projetos de macrodrenagem e engloba três bairros, de modo que o critério é a poligonal da intervenção pública.

Jardim Brasil é um bairro com ocupação no início da década de 50. Distingue-se da cidade velha (colina histórica e seu entorno) e das áreas de ocupação espontânea, tendo o bairro sido quase todo objeto de parcelamento do solo na modalidade loteamento. Muitos dos loteamentos foram aprovados buscando atender à demanda do Banco Nacional de Habitação (BNH) para implantação de conjuntos habitacionais, mas não foram dotados da infraestrutura necessária. Assim, há predominância de conjuntos habitacionais e também áreas que não se caracterizam como áreas pobres, conforme o levantamento municipal e, portanto, não estariam sujeitas a Reurb-S, mas a regularização fundiária de interesse específico.

Por outro lado, em Jardim Brasil existem várias ocupações irregulares nomeadas como “áreas pobres” por levantamento feito pela prefeitura municipal de Olinda:

Figura 17: Poligonal do estudo de caso Jardim Brasil e de áreas pobres



Fonte: Elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 3.

A imagem acima é ilustrativa da situação de mais de um NUI ocupado por população de baixa renda, ou “área pobre” que merecerá da política, ao mesmo tempo, ações conjuntas e distintas que considerem a realidade de cada assentamento. Mostra também com clareza como na poligonal também se encontram áreas não consideradas pobres, ou seja, a convivência de situação de interesse social e interesse específico em uma mesma poligonal de intervenção.

2.2.2. Critérios distintos de definição da poligonal ou território da regularização fundiária

Ainda no município de Olinda (PE), cabe examinar o estudo de caso de V8 e V9. Embora sejam áreas contíguas (ver figura 18), e as duas consideradas núcleos urbanos informais, estes têm critérios de definição do perímetro distintos, o que demonstra a variedade de situações e possíveis critérios encontrados. Enquanto Jardim Brasil é um mosaico de zoneamentos e o que define sua poligonal seja a área de intervenção prevista em programa do município, conforme descrito, com situações diversas em seu interior, a poligonal de V8 e V9 é definida pelo zoneamento, no caso a ZEIS prevista no Plano Diretor Municipal.

Segundo o novo Plano Diretor de Olinda, Lei Complementar nº 54/2020, no perímetro do Jardim Brasil existe um trecho da ZPAR 6 - Zona de Proteção Ambiental Recreativa, um trecho de ZCO1 – Zona de Consolidação de Ocupação 1, outro trecho de ZVM1 – Zona de Verticalização Moderada 1, uma parte definida como ZVE4 – Zona de Verticalização Elevado 4, e ainda um trecho como ZIE6 – Zona de Interesse Estratégico 6. Vale registrar que nesse trecho do território municipal não há incidência de restrições impostas pela Rerratificação da Notificação Federal nº 1155/79 e a Legislação Urbanística dos Sítios Históricos de Olinda (Lei nº 4849/92).

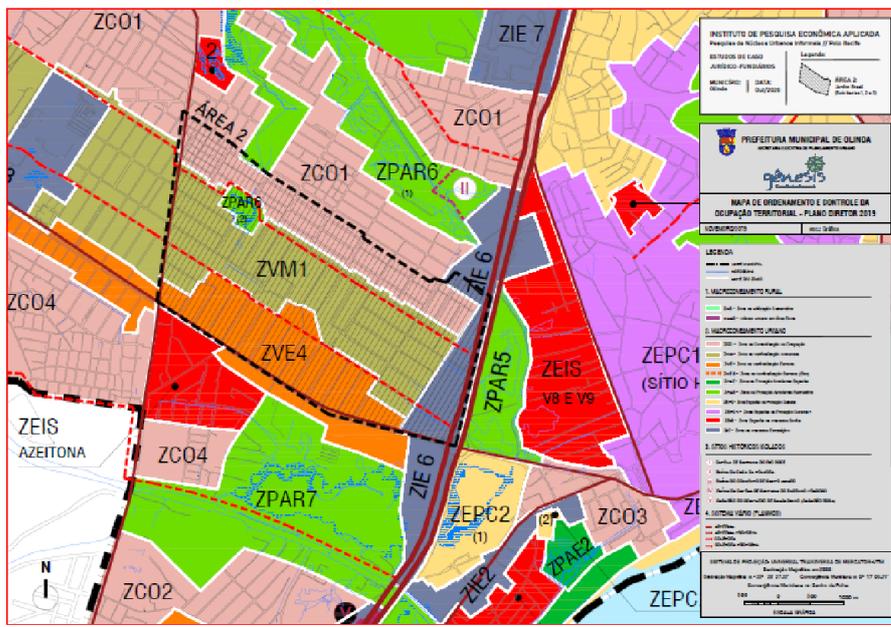
Segundo o Plano Diretor, a área de V8 e V9 é uma ZEIS 1, que se caracteriza por ser um assentamento habitacional de baixa renda, com uso predominantemente residencial, consolidado, surgido espontaneamente e carente de infraestrutura básica e/ou regularização fundiária.

Figura 18: Localização dos estudos de caso Jardim Brasil e V8 e V9



Fonte: Prefeitura Municipal de Olinda

Figura 19: Zoneamento do Plano Diretor de Olinda



Fonte: Plano Diretor de Olinda, adaptação dos autores.

2.2.3. Situações diversas e convivência de interesse social e interesse específico em uma mesma poligonal de intervenção

No estudo de caso realizado em Guaíba (RS), o Núcleo Santa Rita /Rui Coelho está localizado a leste da BR-116, conforme figura 20. Embora a escala não seja de grandes porções territoriais como Santa Izabel em Betim (MG) ou Setor Nordeste em Formosa (GO), é possível identificar neste território situações de regularização fundiária muito distintas, que necessitam de um tratamento diferenciado.

A área está separada da BR-116 por glebas da Zona Industrial do município - uma delas ocupada por um loteamento clandestino. Ao sul encontra-se uma gleba pertencente ao Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPE-RS) majoritariamente

destinada à silvicultura; ao norte, grandes glebas pertencentes ao Distrito Industrial de Guaíba; e a oeste encontra-se a Estrada Ismael Chaves Barcelos.

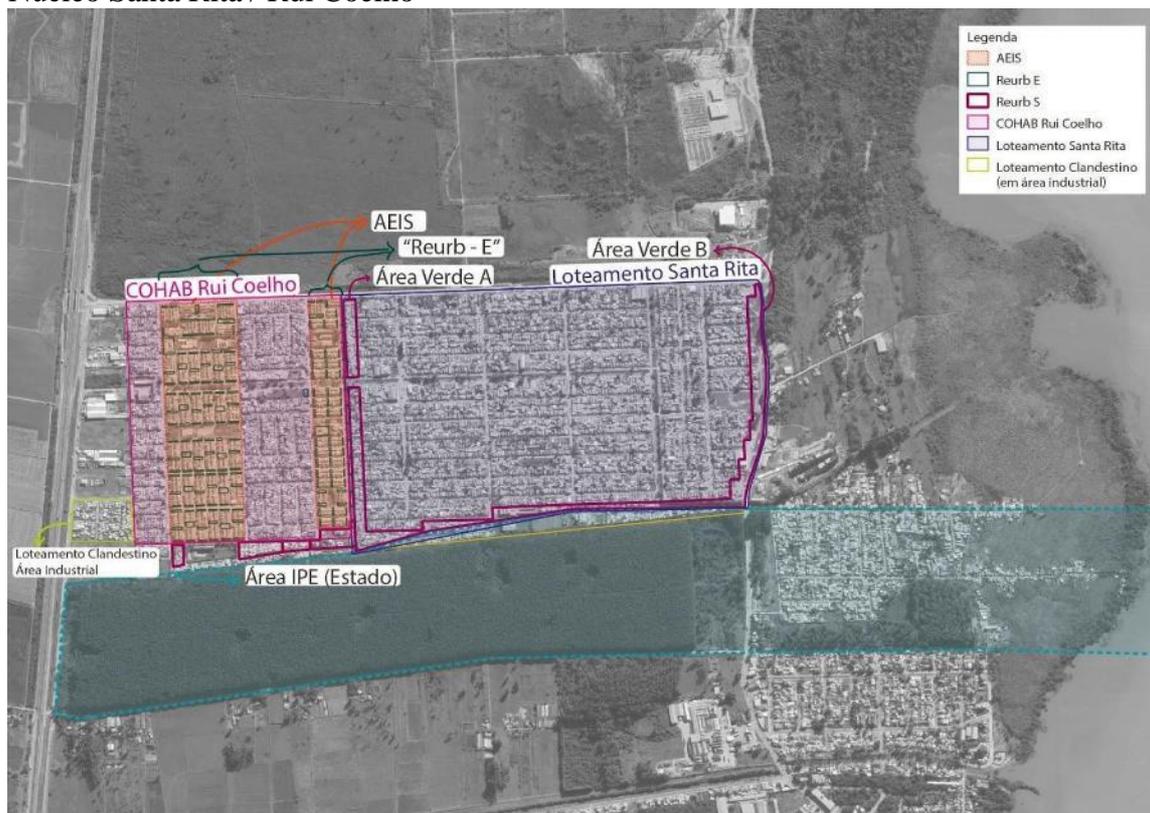
Figura 20: Localização do estudo de caso Núcleo Santa Rita / Rui Coelho



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 6.

O local é conhecido como Bairro Santa Rita, sendo parte dele composto pela COHAB Rui Coelho Gonçalves - inaugurada em 1982 e construída com recursos do BNH - e outra parte pelo Jardim Santa Rita. Ambos os loteamentos foram planejados e construídos juntos, com sobrados de 2 dormitórios e casas de 1 ou 2 dormitórios, somando mais de 3 mil unidades. Em projeto, como demonstra a figura 20, o conjunto destinava parcelas da gleba a Áreas Verdes e Reserva Técnica.

Figura 21: Loteamentos, AEIS e áreas sujeitas a Reurb-S e Reurb-E no estudo de caso Núcleo Santa Rita / Rui Coelho



Fonte: Google Earth, com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 6.

Gradualmente, estas áreas foram ocupadas por novas residências e expansões das unidades originais. Vale ressaltar que as áreas ocupadas por novas residências extrapolaram o limite sul do conjunto e ocuparam também uma gleba de propriedade do IPE-RS, que posteriormente passou para propriedade do Estado do Rio Grande do Sul e hoje é negociada pela Prefeitura em função do processo de regularização do Núcleo. Com a passagem da propriedade da matrícula para o Governo Estadual, a Prefeitura relata que o processo de regularização foi facilitado, inclusive devido ao interesse de venda da gleba. Há um montante de cerca de 2 milhões de reais em multas devido pelo Estado ao município referente a esta gleba, cujo pagamento será realizado por meio da área ocupada, que passará ao município.

Apesar do conjunto ter sido entregue em 1982, sua situação só foi parcialmente regularizada em 2004, na época de extinção da COHAB. No momento deste processo de regularização, para viabilizar a sua aprovação, as áreas residuais - mesmo que estivessem ocupadas por expansões das unidades originais - foram estabelecidas como Áreas Verdes, tendo em vista as definições do projeto original. Sendo assim, as áreas verdes ocupadas por expansões das unidades originais mantiveram-se irregulares do ponto de vista edilício e fundiário. Também se mantiveram irregulares as áreas destinadas à Reserva Técnica e as Áreas Verdes do Loteamento Santa Rita.

Em 2009, um conjunto de moradores com lotes lindeiros à Av. Lupicínio Rodrigues - muitos deles com funções comerciais - manifestaram interesse em regularizar a sua situação. Neste caso, os moradores contrataram um levantamento e foi realizada a

transferência onerosa da propriedade pela Prefeitura de Guaíba. No restante do conjunto, diferentes estratégias estão sendo adotadas para a sua regularização.

Na Vila Bença, localizada entre o Rui Coelho e a BR-116, o histórico da ocupação ocorreu de outra forma. A gleba, situada em zona industrial, foi loteada clandestinamente nos anos 2000 por um terceiro sem o conhecimento do proprietário. Na época, a prefeitura notificou o proprietário por loteamento irregular e ele entrou com um pedido de reintegração de posse. O proprietário perdeu a ação de reintegração de posse e deixou de pagar o IPTU da propriedade. Nessa situação, o mesmo manifestou interesse em doar o terreno pelo valor correspondente à multa de IPTU. No entanto, uma dívida de IPTU correspondente à gleba impossibilita o município de receber a doação da área para regularização fundiária porque isso implicaria em renúncia de receita. Atualmente, a prefeitura relata que há processo tramitando no MP, sem previsão de resolução, devido ao acima relatado.

A figura 21 explicita claramente as diversas situações encontradas neste território da regularização: as áreas verdes ocupadas da COHAB Rui Coelho, a área classificada como Reurb-E no interior da COHAB, o loteamento Santa Rita com irregularidade nas suas extremidades e a ocupação espontânea (Vila Bença) no loteamento da área industrial, cada uma com um caminho e exigência para regularização fundiária.

2.3. Áreas ambientalmente e culturalmente protegidas (unidades de conservação, APPs hídricas e patrimônio histórico-cultural), presença de situação de risco

2.3.1. As diferentes formas de constituição e tratamento das áreas de preservação permanente hídricas (APPs hídricas)

As áreas de preservação permanente hídricas, relacionadas aos corpos d'água, historicamente constituíram um obstáculo à regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda. Inicialmente, a regulamentação do Código Florestal de 1965 foi considerada também para áreas urbanas. Havia uma única regulamentação para todo território nacional, desconsiderando as especificidades de cada região e, à época, principalmente o fato de algumas delas (ou muitas delas) já estarem ocupadas, pela própria forma de ocupação histórica do território no entorno dos rios, ou pelo processo de urbanização desigual brasileiro, em que a população de baixa renda, não tendo acesso ao mercado formal de terras, ocupa áreas em que este não tem interesse.

Os debates sobre a necessidade de diferenciação do tratamento das áreas de preservação permanente urbanas ocupadas por população de baixa renda para fins de regularização fundiária tiveram seu primeiro efeito na regulamentação da Resolução CONAMA 369/06, já revogada, que previa a possibilidade de o órgão ambiental competente autorizar a intervenção em APP desde que caracterizado o interesse social, sendo um deles expressamente a regularização fundiária de área urbana.

As leis federais de regularização fundiária 11.977/2009 e 13.465/2017 trataram da matéria de forma semelhante, conforme descrevemos no relatório correspondente ao Produto 1 desta Pesquisa. A possibilidade de intervenção é prevista para núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente, devendo observar o disposto no artigo 64 da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que

determina a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive sendo possível a previsão de ações de compensações ambientais, quando for o caso.

São consideradas áreas de preservação permanente hídricas, conforme artigo 4º da Lei Federal 12.651/2012, as faixas marginais de qualquer curso d'água natural perene e intermitente, excluídos os efêmeros, desde a borda da calha do leito regular, em largura mínima de:

- 30 (trinta) metros, para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
- 50 (cinquenta) metros, para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
- 100 (cem) metros, para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
- 200 (duzentos) metros, para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
- 500 (quinhentos) metros, para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros.

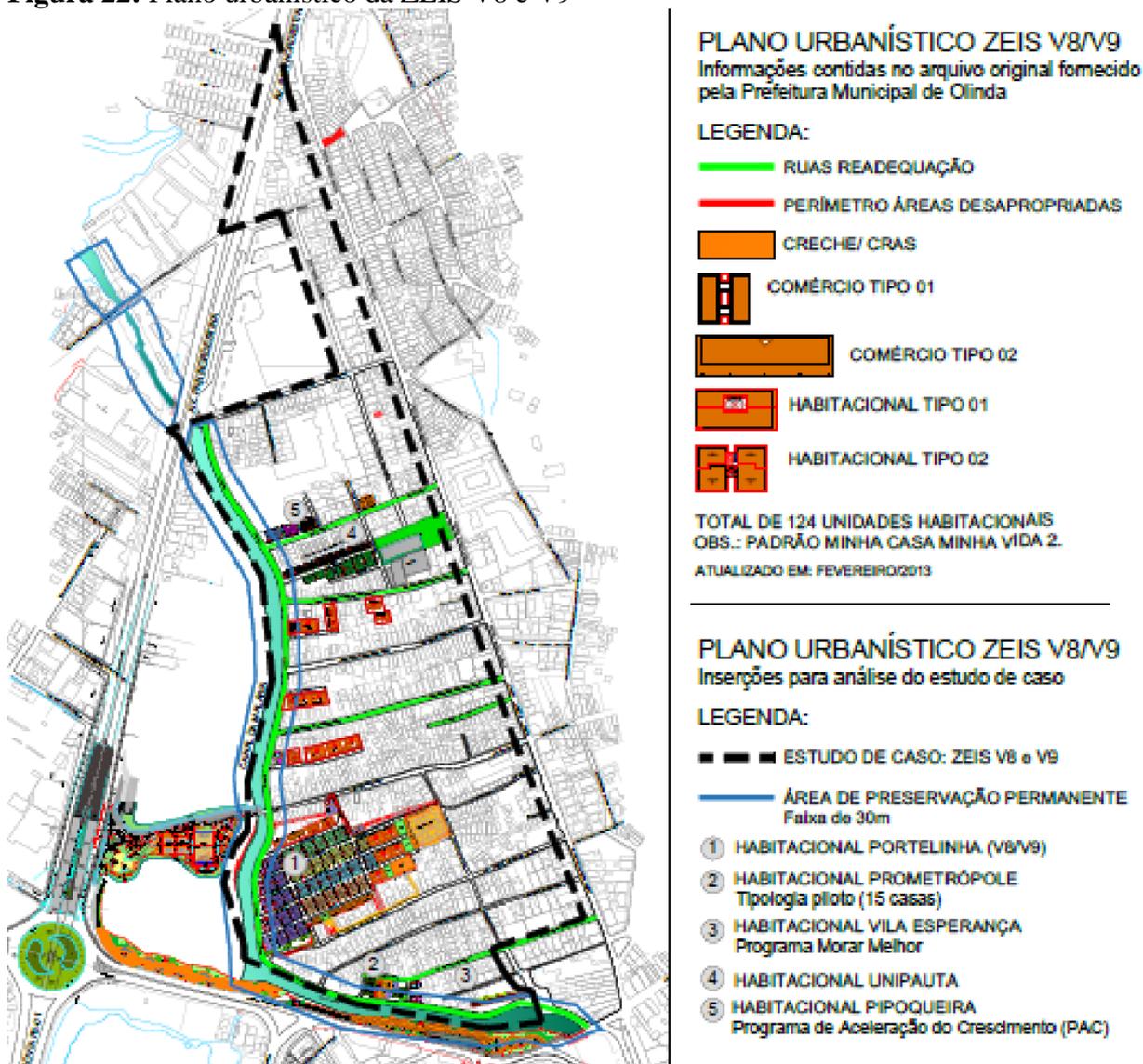
Os estudos de caso realizados demonstram situações bastante distintas tanto do ponto de vista de relacionamento com o corpo d'água, que reflete aspectos culturais de apropriação do espaço, como do tratamento dado e critério adotado e forma de intervenção. Neste sentido, há casos que consolidam as ocupações em APP, como por exemplo, V8 e V9 em Olinda, e outros em que há previsão de remoção das pessoas presentes em faixas de APP, como, por exemplo, os casos de Santa Lúcia e Dandara em Belo Horizonte (MG) e Sol Nascente em Eldorado do Sul (RS). Isto nos leva à necessidade de propor estratégias e metas distintas para casos em que haja presença de ocupação em APP, com ou sem necessidade de remoção, ou sem estudo ou laudo técnico realizado, ou seja, quando informação ainda não foi produzida.

Os estudos também mostram, a partir do caso do Folha 1 em Marabá (PA), que é possível e até desejável a aplicação de critérios que relacionam a possibilidade ou não de intervenção em APP com aspectos históricos e culturais da ocupação das margens dos rios, e a sua relação com a existência ou não de risco de inundação.

2.3.1.1 Consolidação da ocupação em faixa de área de preservação permanente APP

No estudo de caso sobre o núcleo urbano V8 e V9 em Olinda, constata-se que no plano urbanístico não houve a observância à faixa de APP estabelecida na Lei 12.651/2012, conforme figura abaixo.

Figura 22: Plano urbanístico da ZEIS V8 e V9



Fonte: Plano urbanístico de V8 e V9, Prefeitura Municipal de Olinda.

A possibilidade desta não observância às faixas de APP está ancorada em previsão de excepcionalidade estabelecida tanto na Lei Federal 12.651/2012, como também na Lei 13.465/2017. Assim, desde que as obras de macrodrenagem implantadas cumpram com seus objetivos de evitar alagamentos nesse território, não há objeção à redução da faixa de APP. Informações dos moradores e da própria municipalidade atestam o êxito das intervenções, de modo que o plano urbanístico elaborado para V8 e V9 mostra-se plenamente habilitado para integrar o projeto de regularização fundiária da mencionada ZEIS.

2.3.1.2 Remoção das ocupações e recuperação das áreas de preservação permanente

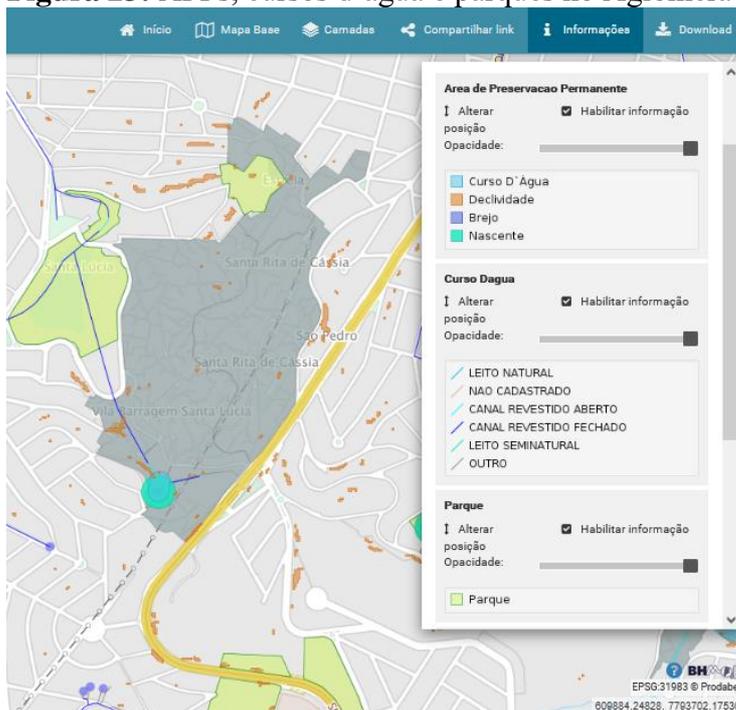
Embora a Lei Federal possibilite a intervenção em APP para fins de regularização fundiária urbana, é preciso considerar que a legislação ambiental municipal e, principalmente, estadual, também devem ser observadas, podendo, em alguns casos, ser mais restritivas que a norma federal.

Nos casos do Aglomerado Santa Lúcia e de Dandara, ambos em Belo Horizonte, embora o Plano Diretor não conceitue “relevância ambiental”, o art. 119, que trata do parcelamento do solo, define áreas não edificáveis de interesse ambiental como as áreas de preservação permanente definidas pela legislação federal. Isto porque a legislação ambiental municipal é antiga (Lei Municipal nº 4.253/1985, dispõe sobre a política de proteção do controle e da conservação do meio ambiente e da melhoria da qualidade de vida no Município de Belo Horizonte) e não prevê APPs em âmbito municipal. Assim, a definição de APP na legislação do município está dada pelo Decreto Municipal nº 16.529/2016 (Dispõe sobre a Política Municipal de Controle e Fiscalização das Fontes Poluidoras e dá outras providências referentes à Política Ambiental do Município), que remete aos arts. 4º a 6º do Código Florestal Federal.

As políticas florestal e de proteção à biodiversidade em âmbito estadual estão dadas pela Lei Estadual nº 20.922/2013, que traz em seu art. 8º a mesma definição de APP da Lei Federal nº 12.651/2012 (qual seja: “área, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”). Os arts. 9 e 10 da lei estadual determinam as áreas consideradas de proteção ambiental, que não ultrapassam as definidas nos artigos 4º a 6º da lei federal.

No Aglomerado Santa Lúcia, conforme o mapeamento do sistema de georreferenciamento da Prefeitura, existem três tipos de APP. No limite entre as vilas Santa Lúcia e São Bento fica a nascente do Córrego do Bicão (APP de 50m). O córrego corre em leito natural por um pequeno trecho (que configura uma APP de 30m, sobreposta pela APP da nascente). Depois, foi revestido em canal aberto por uma pequena extensão na divisa entre as vilas, e, em sua maior extensão, corre em revestimento fechado pela Vila Santa Lúcia em direção à Barragem. Existem ainda várias APPs de declividade em todo terreno do NUI.

Figura 23: APPs, cursos d'água e parques no Aglomerado Santa Lúcia e entornos



Fonte: BHMap/Prodabel.

Embora haja áreas de preservação permanente localizadas na parte sul do NUI (figura 23), não há ocupações na faixa de APP. Existe previsão de criação do Parque do Bicão para recuperação da área no entorno da APP. Porém, há previsão de construção de um parque ecológico na área da Vila São Bento para preservação da área em torno da APP (nascente e Córrego do Bicão), sendo que nesta área ainda há ocupação. As remoções e reassentamentos para a consolidação do parque já começaram, conforme se verifica na figura a seguir.

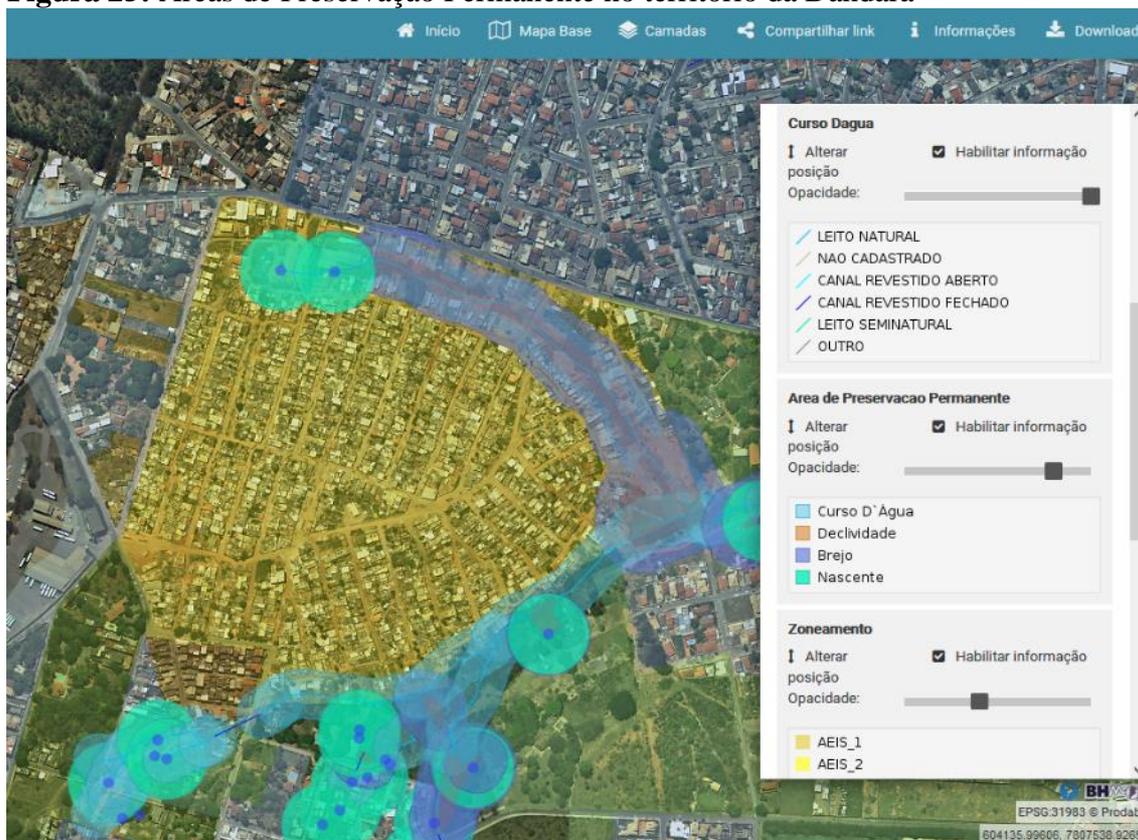
Figura 24: Imagens da APP do Córrego do Bicão, anterior e posterior à remoção de parte do NUI



Fonte: Google Earth.

Com relação à ocupação Dandara, também em Belo Horizonte, há na parte leste do núcleo um corredor de áreas de preservação permanentes que engloba nascentes (duas dentro no NUI, outras três com interferência - APP de 50m), cursos d'água (Córrego Olhos d'Água, leito natural - APP de 30m) e brejos (APP de 30m). De forma aproximadamente coincidente, existe uma mancha de áreas de risco levantadas pela Prefeitura acusando três tipos de risco: contaminação do lençol freático; risco associado a escavações e inundações.

Figura 25: Áreas de Preservação Permanente no território da Dandara



Fonte: BHMap/Prodabel.

O PRU aborda o tratamento que o Município pretende dar à área em sede de regularização urbanística e fundiária. Para além da análise temporal da possibilidade de consolidação da ocupação em APP, o tópico do PRU que trata das propostas aponta a necessidade de realização de estudo técnico ambiental para que seja aventada a possibilidade de regularização das áreas. O Decreto Municipal nº 16.529/2016, que dispõe sobre a Política Municipal de Controle e Fiscalização das Fontes Poluidoras e dá outras providências referentes à Política Ambiental do Município, estabelece em seu art. 44 que a intervenção em área de preservação permanente somente poderá ser realizada mediante prévia autorização do Conselho Municipal de Meio Ambiente, logo, os estudos técnicos ambientais que decidam pela possibilidade de consolidação da ocupação em APP deverão ser submetido à aprovação do CMH.

Também no que tange às propostas de remoção e reassentamento, tem-se que as remoções para a consolidação do NUI ocorreriam apenas na área da APP, ressaltando-se que sua necessidade será indicada a partir do estudo técnico ambiental a ser elaborado.

A possibilidade de regularização fundiária em áreas de APP no Código Florestal Federal (art. 8º) está regulamentada de forma idêntica na Lei Estadual nº 20.299/2013 (art. 12), ou seja, condicionada a autorização do órgão ambiental competente em casos de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental. Em termos da legislação municipal, o Plano Diretor, em seu art. 119, I e §1º, também prevê a possibilidade de intervenção em áreas de preservação permanente (definidas na legislação federal) nas mesmas hipóteses, nos termos do regulamento (não editado).

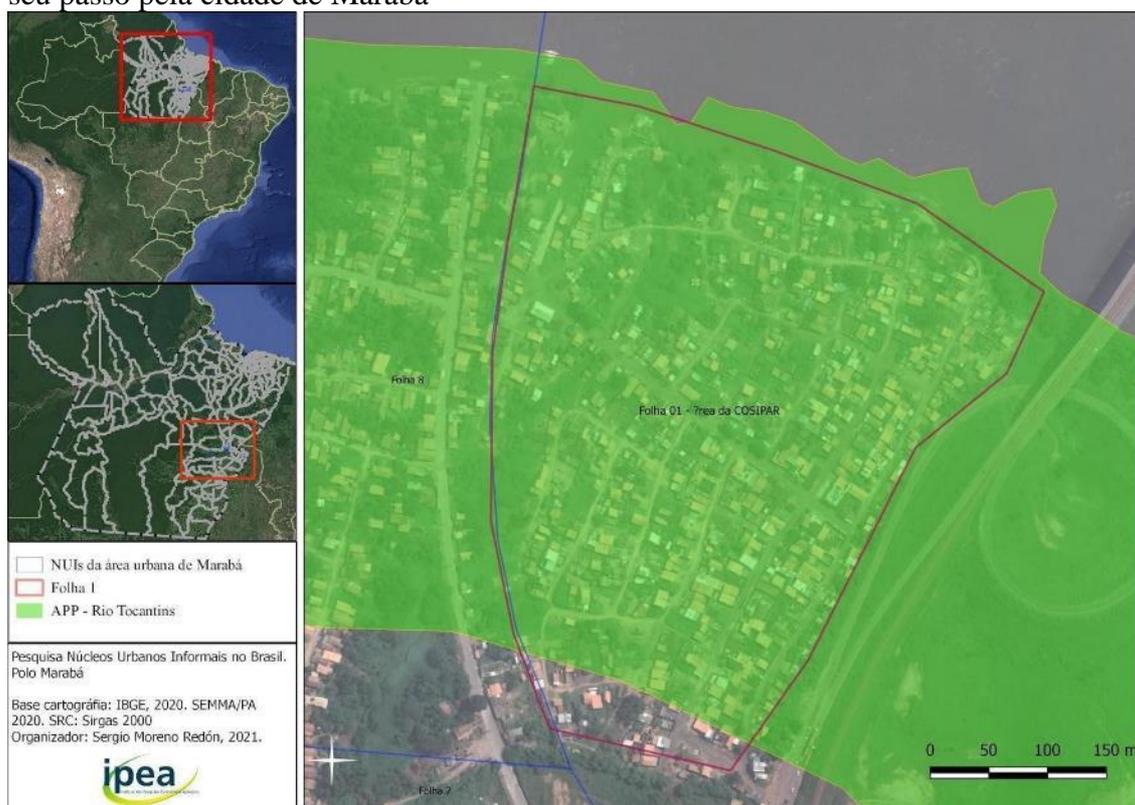
A área da Dandara foi classificada pela municipalidade como:

- **A01** - Área consolidável: aquela na qual não incidem impedimentos legais à consolidação da ocupação;
- **A02** - Área consolidável caso haja alteração favorável do marco legal posto pela Lei Estadual 20.922/2013: aquela que não está em confronto com a infraestrutura de saneamento, que não impacta diretamente as nascentes e os cursos d'água, que não está em área de risco (fora de área de inundação e brejosa), porém está em APP e foi ocupada após o marco legal instituído pela 20.922/2013. A Área 02 corresponde basicamente a área afetada pela APP e que faz parte da ocupação original da Dandara, a montante da Rua 9 de Abril;
- **A03** - Área consolidável mediante parecer técnico favorável e caso haja alteração do marco legal posto pela Lei Estadual 20.922/2013: aquela que, caso haja flexibilização do marco legal instituído pela 20.922/2013, deverá receber estudo técnico que avalie a possibilidade de consolidação;
- **A04** - Área não consolidável: aquela que mesmo que haja a flexibilização do marco legal instituído pela Lei Estadual 20.922/2013, não é passível de regularização pois ou as edificações e benfeitorias estão em confronto direto com a infraestrutura de saneamento (sobre interceptor da COPASA), causam impactos diretos ao meio ambiente (sobre nascentes ou curso d'água) ou estão em área de risco (área de inundação ou brejosa).

2.3.1.3. Critério que relaciona aspectos históricos e culturais da ocupação das margens do Rio

O estudo de caso da Folha 1, em Marabá (PA), mostra como diferentes critérios de possibilidade de consolidação em área de preservação permanente podem gerar resultados totalmente distintos. A APP do Rio Tocantins, de acordo com a Lei Federal 12.651/2014, por sua largura, é de 500m, conforme imagem abaixo.

Figura 26: Delimitação da APP de 500 metros na margem esquerda do rio Tocantins ao seu passo pela cidade de Marabá



Fonte: elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 1.

Ocorre que, a despeito do NUI estar em APP, isto não é impedimento para a execução de ações de regularização fundiária, desde que observados os dispositivos legais, como o art. 64 do Código Florestal, que admite a possibilidade de regularização quando houver projeto aprovado, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana.

O Município, por meio do seu Plano Diretor, estabelece um critério distinto da metragem, sendo o critério de proteção das margens do Rio baseado no risco de inundações. No artigo 14 da descrição sobre os núcleos em que se divide a cidade, os parágrafos 2 e 3 fazem uma descrição deste critério e suas implicações sobre a regularização fundiária (PMM, 2018: 9):

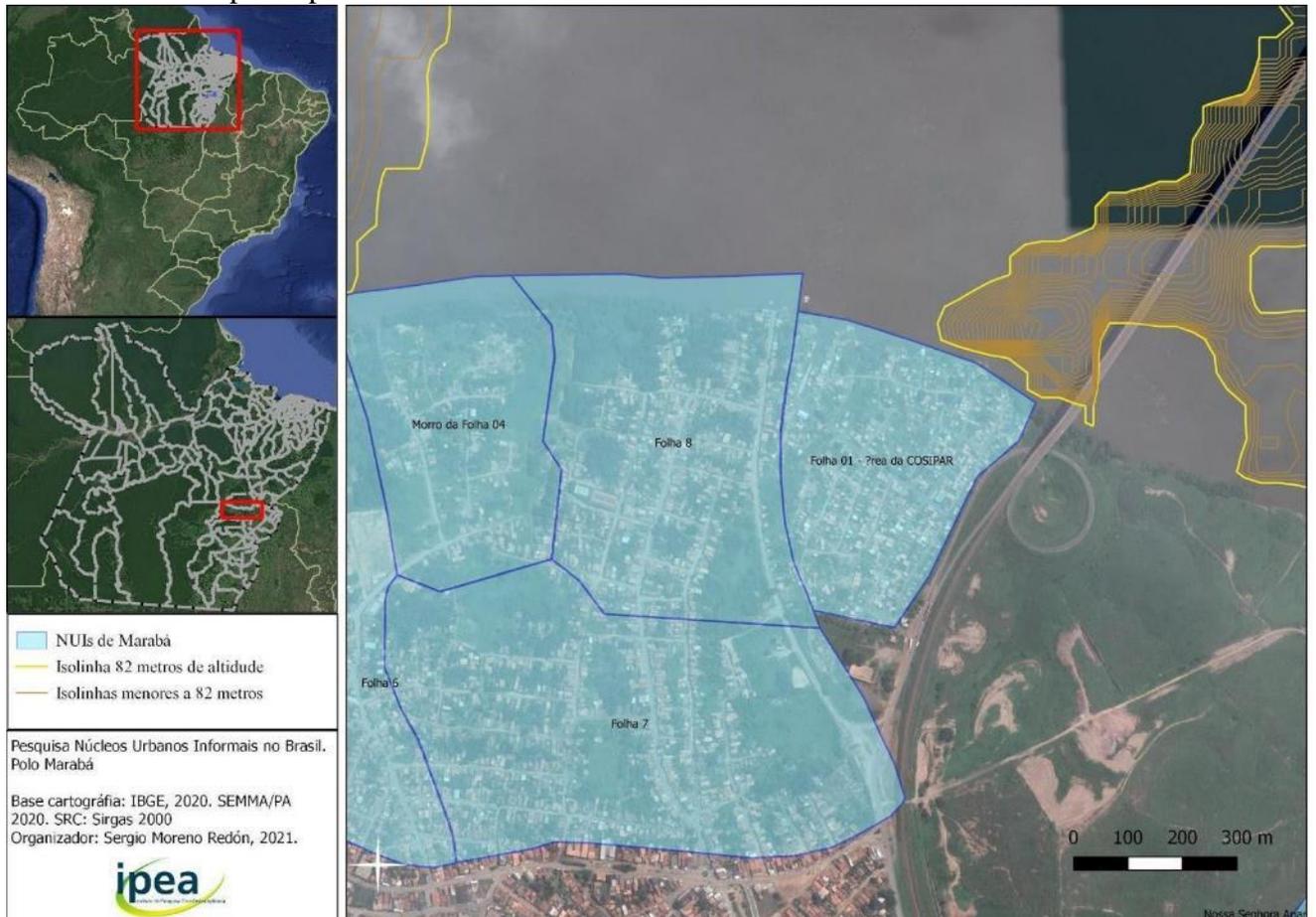
§2º. Para efeito desta Lei, nas áreas de cota altimétrica abaixo de 82,00 (oitenta e dois) metros, definida no mapa do levantamento aerofotogramétrico que gerou a base cartográfica (ou mapa substituto) dos núcleos urbanos de Marabá, é vedado o uso do solo para fins de edificação, inclusive a utilização de aterro para modificação de cota.

§3º. Os moradores das ocupações atuais situadas abaixo da cota definida no parágrafo anterior terão prioridade para serem incluídos em projetos habitacionais destinados à população de baixa renda.

A própria identificação dos moradores destas áreas e sua vinculação com projetos habitacionais destinados à população de baixa renda já indica que a Folha 1 deveria ser considerada como uma ZEIS ou algum tipo de zoneamento social similar. No Plano Diretor se indica que a cota foi estabelecida a partir do histórico de registros de inundações que acontecem na cidade com regularidade desde a sua fundação na

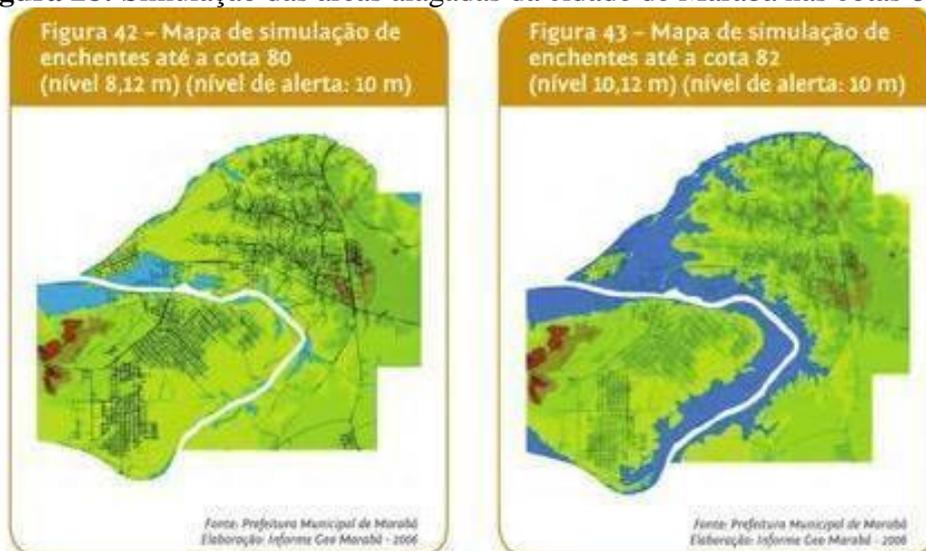
confluência dos rios, em 1914. De acordo com Dias (1958) há registros de enchentes desde 1906. Não obstante, é conhecido que algumas enchentes chegaram a cotas próximas aos 90 metros (PNUMA et al., 2010). Assim, a cota teria sido estabelecida pela Defesa Civil de Marabá como cota de alerta, onde já algumas áreas da Velha Marabá ficam parcialmente alagadas (ver figuras 27 e 28).

Figura 27: Delimitação da cota 82 metros de altitude na margem esquerda do rio Tocantins ao seu passo pela cidade de Marabá



Fonte: elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 1, a partir de imagem altimétrica do Inpe (Banco de dados Geomorfométricos do Brasil - Topodata).

Figura 28: Simulação das áreas alagadas da cidade de Marabá nas cotas 80 e 82 metros



Fonte: PNUMA et al.; 2010: 106.

O critério que permite ocupação acima da cota 82 é aplicado em todo município. Abaixo desta cota o PDM estabelece Zonas Especiais de Interesse Ambiental - ZEIAs (PMM, 2018: 28):

I - ZEIA 1: Áreas de várzea, varjões e igapós, não ocupadas ou pouco ocupadas e áreas caracterizadas pelas baixas cotas altimétricas definidas a partir do contexto de vulnerabilidade ambiental 82,00 (oitenta e dois) metros, definida com base no histórico de inundações do município de Marabá e utilizada pela Defesa Civil Municipal, delimitadas nos Mapas 07-A e 07-B, que integram esta Lei.

É importante sublinhar que nos mapas indicados no PDM apenas aparece uma área de ZEIA para o rio Tocantins, entre as Folhas 13 e 14. A Folha 1, de acordo com a simulação, se veria levemente afetada pelas enchentes até essa cota, o que pode ter sido um motivo para não considerá-la como ZEIA.

Cabe lembrar aqui que as enchentes são um acontecimento que forma parte da cultura marabaense, começando a ter uma importância significativa quando o Governo Federal escolhe Marabá como cidade central para o desenvolvimento do Projeto Grande Carajás e porta de entrada à Amazônia pela BR-Transamazônica. Em base aos objetivos de desenvolvimento para a região, o Governo contemplava as enchentes com uma ameaça, o que levou a planejar duas cidades completamente novas em terras de cotas superiores, e também longe da cidade de Marabá construída até os anos 1970 (ALMEIDA, 2008. TOURINHO, 1991). De um lado, a Cidade Nova e, de outro lado, a Nova Marabá.

Apesar dos impactos dos projetos, a população tradicional não mudou de residência, pelo menos nas décadas iniciais, o que demonstra que há já uma relação cultural com o rio, na qual estes acontecimentos estão mais ou menos aceitos (ALMEIDA, 2008). Isso não impede de considerar as enchentes como acontecimentos destrutivos, pois historicamente têm impactado uma parte ou inclusive toda a cidade (até o momento), ficando esta submergida pelas águas dos rios.

Conforme é possível identificar nas figuras que refletem os distintos critérios de intervenção em APP possíveis de serem aplicados, o critério definido pela lei federal

(figura 26), que considera apenas a metragem, resultaria na necessidade de reassentamento de quase a totalidade da ocupação, enquanto pelo critério da inundação (figura 27, possibilidade de consolidação acima da cota 82), que se relaciona com a existência ou não de risco à população, não seria necessária nenhuma remoção no NUI.

O caso de Marabá mostra a relação direta entre área de risco e possibilidade de intervenção em APP, na medida em que o risco deve necessariamente ser um dos critérios adotados, podendo, como neste caso, ser o definidor principal do recorte territorial.

2.3.2. O tratamento das ocupações em unidades de conservação

Os estudos de caso, que envolveram núcleos urbanos informais com interferência em unidades de conservação, mostram a importância do Plano de Manejo e sua relação com as ações de regularização fundiária em unidades de conservação de uso sustentável. Além disso, foram investigadas as possibilidades da política urbana e ambiental no que diz respeito à regulação do uso e ocupação do solo, conforme a iniciativa realizada em Belo Horizonte, como veremos.

Também pode-se analisar a diferença de tratamento entre as unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral, possível de ser aplicada a um mesmo NUI, como é o caso do Sol Nascente, em Eldorado do Sul (RS), com interferência de duas unidades de conservação, além da diferença de tratamento, mesmo se tratando de unidades de conservação de uso sustentável, neste caso entre Sol Nascente e Passarinho, Olinda (PE), no que diz respeito à necessidade de desapropriação por parte do poder público das áreas regularizadas.

Sol Nascente

Conforme os estudos realizados, parte da área ocupada do núcleo urbano informal Sol Nascente está inserida na APA Estadual Delta do Jacuí, que não deve ser confundida com o Parque Estadual Delta do Jacuí. Em 1976, foi criado o Parque Estadual pelo Decreto nº 24.385/1976. Posteriormente, a área do parque foi modificada pela Lei nº 12.371/2005 e nova delimitação passou a incluir áreas de APA entremeadas com as áreas do parque estadual. É importante fazer essa distinção visto que as APAs, como Unidades de Conservação de Uso Sustentável, são passíveis de realizar regularização fundiária em seu território, enquanto que os Parques Estaduais, classificados como UCs de Proteção Integral, têm restrições mais rigorosas.

O Parque abrange áreas dos municípios de Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo, Charqueadas e Eldorado do Sul, sob a justificativa de manter uma área verde próxima à parte mais urbanizada da capital e pelo fato das águas do delta atuarem como um imenso filtro natural, contribuindo para manter a potabilidade das águas do Guaíba e os bons níveis de produtividade de pescada.

Como denota o mapa da figura 29, a Área de Proteção Ambiental Estadual Delta do Jacuí compartilha, aproximadamente, 62% de seu território com o Parque Estadual Delta do Jacuí. O Decreto Estadual nº 44.516/2006 regulamentou a Lei Estadual nº 12.371/2005, descrevendo, inclusive, as condições de regularização fundiária. O Decreto Estadual nº 44.754/2006, por sua vez, alterou o Decreto Estadual nº 44.516/2006 quanto à composição do Conselho Deliberativo da APA Estadual Delta do Jacuí. A portaria SEMA nº 016/2009 aprovou o Regimento Interno do Conselho Deliberativo da APA e por fim, em 2017, foi homologado o Plano de Manejo Sustentável da área pela Portaria Nº 20.

A Lei 12.371 de 2005 conta com um capítulo específico sobre regularização fundiária. De acordo com o Art. 9º, “*as populações tradicionais residentes na Unidade de Proteção Integral, cuja permanência não for permitida, serão indenizadas ou compensadas pelas benfeitorias existentes e devidamente realocadas pelo Poder Público, em local e condições acordados entre as partes*”. Ainda, os parágrafos subsequentes determinam que as populações tradicionais e de baixa renda que ocuparem a área protegida até a data da lei deverão ser indenizadas e realocadas. Já as pessoas que ocuparam a área após a vigência da lei (2005), deverão ser imediatamente removidas, observado o procedimento descrito abaixo:

§ 1º - O Poder Público, por meio do órgão competente, priorizará o reassentamento das populações tradicionais a serem realocadas, observando especialmente os grupos sociais em situação de vulnerabilidade social e risco.

§ 2º - Até que seja possível efetuar o reassentamento de que trata o parágrafo anterior, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações tradicionais residentes com os objetivos da Unidade de Proteção Integral, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e dos locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações.

§ 3º - Na hipótese prevista no § 2º, as normas relativas ao prazo de permanência e suas condições serão previstas em regulamento.

§ 4º - A partir da vigência desta Lei, não será tolerada qualquer invasão das áreas das Unidades de Conservação, por pessoas que pretendam fazer parte das populações tradicionais residentes no local, competindo ao Poder Público a sua imediata remoção, sem qualquer direito a indenização ou reassentamento.

No caso do NUI em questão, como parte da ocupação se dá em Área de Proteção Ambiental, não há risco de remoção por essas questões visto que a APA é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável e, portanto, não é restringida pela lei regulamentadora.

Ainda assim, para que se possa conduzir um processo de regularização fundiária na área é necessário que haja estudo ambiental demonstrando as melhorias ambientais na ocupação da APA. De acordo art. 11, § 2º da Lei Federal 13.465/2017, constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, “a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso”.

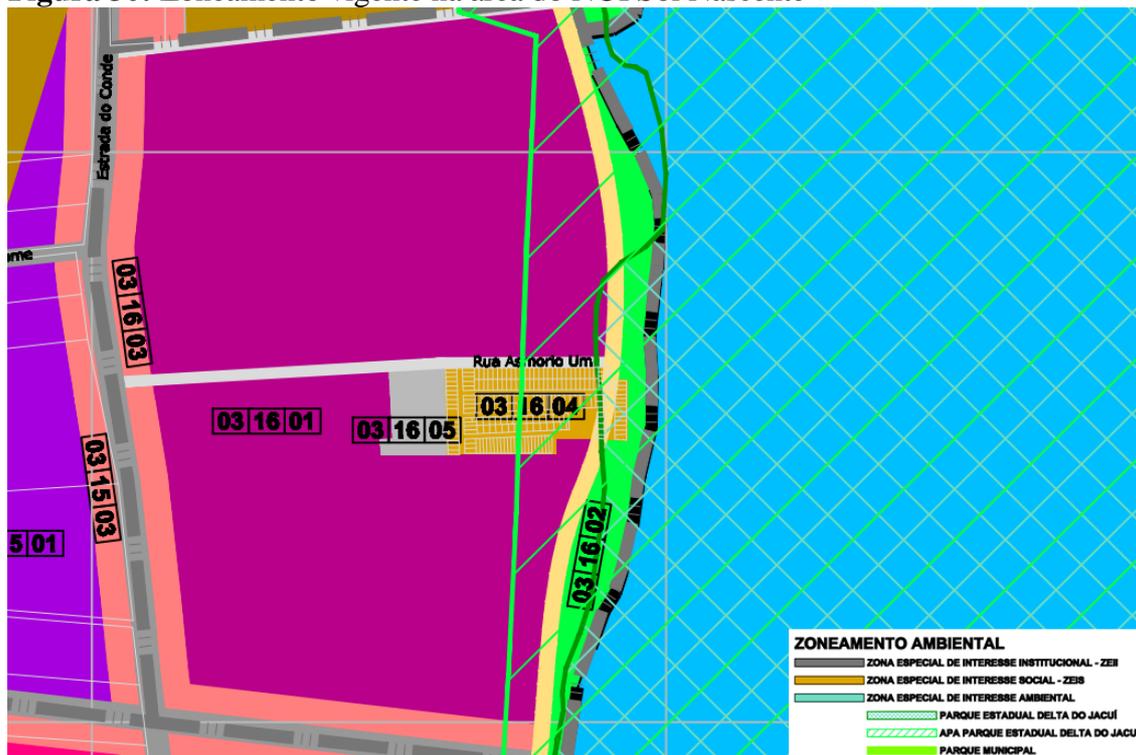
Segundo informações da prefeitura, algumas casas do NUI (37 segundo levantamento realizado por pesquisa da UFRGS) estão localizadas dentro do Parque Estadual Delta do Jacuí em área de preservação integral e, eventualmente, serão removidas.

Figura 29: NUI Sol Nascente, imagem com intervenção mostrando o limite do Parque Estadual



Fonte: Google Earth com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 6.

Figura 30: Zoneamento vigente na área do NUI Sol Nascente



Fonte: Recorte do Anexo 1.1.1 do Plano Diretor.

A figura acima, com o zoneamento ambiental, mostra claramente a aplicação da norma ambiental no espaço, que permite a consolidação em unidade de conservação de uso sustentável e veda em unidade de conservação integral, onde as 37 casas precisarão ser removidas.

Vale lembrar que muito embora as restrições ambientais não representem óbice à Reurb do NUI, é necessário que se realize estudo técnico para avaliar os riscos naturais e geomorfológicos da área, que está à beira do rio Guaíba. Outro detalhe importante: conforme determina a Lei Federal nº 9.985/2000, artigo 15, §1º, a *Área de Proteção Ambiental é constituída por terras públicas ou privadas*. Sendo assim, áreas particulares incluídas em seus limites não necessitam ser desapropriadas.

Passarinho

Caso que também estudou a regularização fundiária localizada em unidade de conservação de uso sustentável, o processo da ocupação Passarinho em Olinda (PE) previu, diferentemente do caso do Sol Nascente, a desapropriação dos imóveis regularizados, o que a nosso ver, é inadequado e contraditório em relação à ação e ao significado da regularização fundiária em favor da população de baixa renda.

O estudo de caso sobre o NUI Passarinho corresponde ao setor de regularização fundiária estabelecido no plano de manejo, conforme figura abaixo.

Figura 31: Representação gráfica do Setor de Regularização Fundiária Passarinho



Fonte: Plano de Manejo da FURB Passarinho.

Ao analisar o plano de manejo e constatar a existência desse setor, a expectativa foi de que este reconhecesse a ocupação e indicasse a sua regularização, pois assim já previa o § 3º do artigo 53 da lei nº 11.977/2009 quando se tratava de ocupação em unidade de conservação de uso sustentável. Tal previsão também está consignada nos §§ 2º e 3º, do artigo 11 da lei 13.465/2017, que estabelecem:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

§ 3º No caso de a Reurb abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que, nos termos da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, admita regularização, será exigida também a anuência do órgão gestor da unidade, desde que estudo técnico comprove que essas intervenções de regularização fundiária implicam a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.

Na leitura da caracterização definida para o setor há a recomendação de aquisição do terreno pela municipalidade. Tal recomendação decorre do receio de possíveis ações de desapropriação indireta em função das restrições administrativas impostas pelo gravame decorrente da transformação da área numa unidade de conservação, mesmo que de uso sustentável. Essa recomendação nos parece descabida e retrata bem o entendimento patrimonialista presente em várias procuradorias municipais no país. O reconhecimento de uma área como unidade de conservação – e no caso em estudo, unidade de conservação de uso sustentável, onde as restrições são menores – busca tão somente fazer com que a propriedade cumpra a sua função socioambiental, e assim, esteja submetida ao interesse da coletividade. A regularização fundiária pode ocorrer sem problemas, não sendo necessária a efetivação da desapropriação. A população residente no Setor de Regularização Fundiária de Floresta Urbana da Mata do Passarinho já cumpriu os requisitos legais, podendo, inclusive, requerer a propriedade do imóvel

através da usucapião. Também pode ser beneficiada com a Reurb, sendo a transferência da propriedade processada através da legitimação fundiária, que se caracteriza como instrumento de aquisição originária da propriedade.

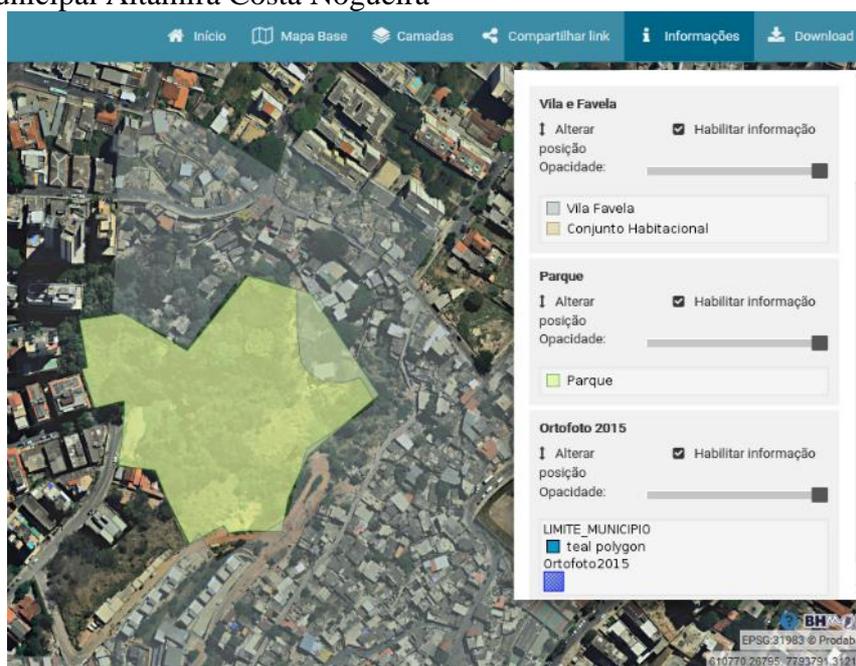
Outra questão que merece registro é a natureza de transitoriedade desse setor no Plano de Manejo. Após a efetivação da regularização fundiária, esse setor passará a integrar a Zona de Uso Antrópico, que será, assim, descontínua. Nos usos tolerados para o setor de regularização fundiária estão a moradia e o desenvolvimento de atividades econômicas que sejam compatíveis com os objetivos da unidade de conservação. Como a UC tem o seu respectivo plano de manejo que já reconhece o trecho ocupado como passível de regularização fundiária, deverá o conselho gestor dela analisar e anunciar previamente o futuro projeto de regularização fundiária. O projeto também deverá ser analisado e aprovado pelo órgão municipal responsável pelo licenciamento urbanístico.

A regularização fundiária do NUI deve ocorrer através da instauração de um processo de Reurb, sendo aplicável a Lei Federal nº 13.465/2017, o Plano Diretor Municipal – Lei Complementar nº 54/2020, as Leis Estaduais nº 13.787/09 e nº 14.324/11 e o Plano de Manejo da FURB. Cabe ainda lembrar que Olinda elaborou seu plano municipal de regularização fundiária em 2010, mas o projeto de lei que buscava formalizar a política municipal de regularização fundiária nunca foi enviado à Câmara de Vereadores. Assim, tal plano deverá ser revisto visando sua adequação à Lei Federal nº 13.465/2017 e, também, ao novo Plano Diretor Municipal recentemente aprovado.

2.3.3. Interferência com áreas ambientalmente protegidas e a compatibilização por meio da demarcação de ZEIS

O caso de Belo Horizonte mostra a importância da compatibilização da política urbana e ambiental no processo de demarcação das ZEIS. No Aglomerado Santa Lúcia, uma pequena parte ao norte do NUI, na Vila Estrela, encontra-se dentro do Parque Municipal Altamira Costa Nogueira que, segundo informações iniciais obtidas através do BHMap, tinha o tipo de uso definido como proteção integral. O Decreto Municipal nº 12.858/2007 desapropriou terrenos particulares para a instituição do Parque, conquistado através do Orçamento Participativo 2005/2006.

Figura 32: Aglomerado Santa Lúcia: sobreposição do NUI (camada Vila Favela) ao Parque Municipal Altamira Costa Nogueira



Fonte: BHMMap/Prodabel.

A descrição do processo de pesquisa demonstra importante iniciativa no âmbito da compatibilização da política urbana e ambiental, no que diz respeito à regulação do uso e ocupação do solo, na medida em que a demarcação dos perímetros das unidades de conservação no município e das ZEIS foi definida em processo comum, evitando dificuldades e questionamentos futuros na ação de regularização fundiária.

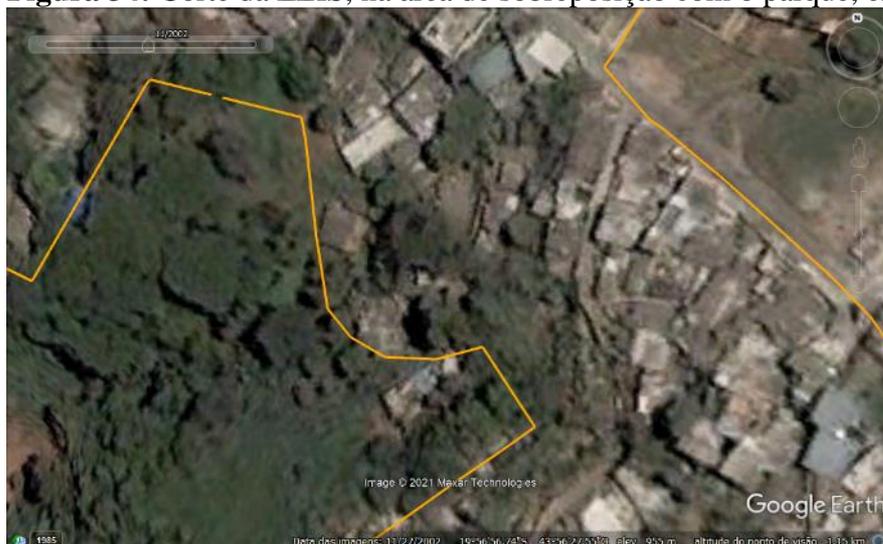
Através das imagens do ano de 2005 obtidas através do BHMMap, e de 2002 obtidas através de sobreposição da poligonal às imagens históricas do Google Earth, vemos que a ocupação da área é anterior à instituição do parque:

Figura 33: Área do parque sobreposta a imagem de 2005 do visualizador BHMMap



Fonte: BHMMap/Prodabel.

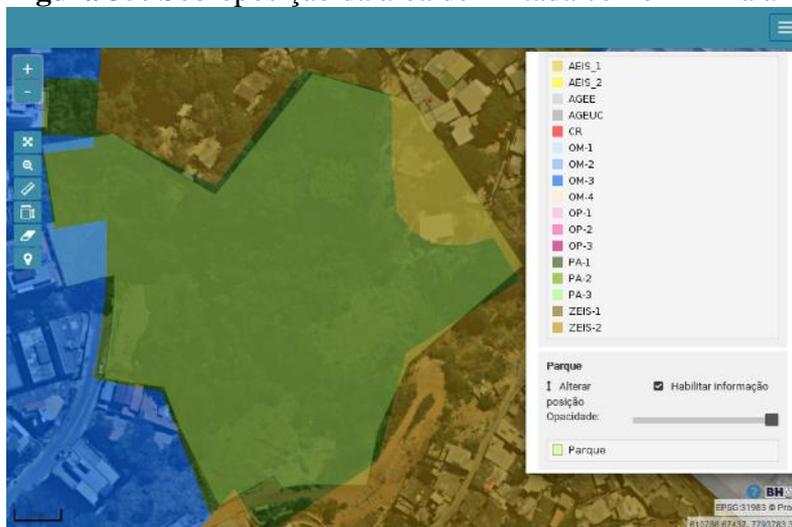
Figura 34: Corte da ZEIS, na área de sobreposição com o parque, em 2002



Fonte: Google earth com elaboração dos autores do estudo de caso, apêndice 5.

Conforme o art. 93, §2º do novo Plano Diretor, os parques do município são classificados como PA-1, zoneamento com restrições de uso e ocupação do solo em função da preservação ambiental. Porém, o mapa de zoneamento do Plano Diretor constante do BHMap mostra que a área delimitada como PA-1 não coincide com os limites do parque, tendo sido excluída a parte que se sobrepõe à ZEIS correspondente ao Aglomerado Santa Lúcia (Vila Estrela).

Figura 35: Sobreposição da área delimitada como PA-1 à área do parque.



Fonte: https://bhmap.pbh.gov.br/v2/mapa/idebhgeo#zoom=8&lat=7793762.17893&lon=610770.20551&baselayer=base&layers=ortofoto_2015_fotoaerea%2Cparque%2Czoneamento11181.

Em consulta à prefeitura, obtivemos a informação de que na época da elaboração do Plano Diretor, foi constituído um grupo de profissionais que observou limite por limite dos parques inseridos em ZEIS, e tomou decisões. Como diretrizes gerais, os parques internos às ZEIS foram mantidos como ZEIS, e parques na borda (como é o caso) foram demarcados como PA-1. A prefeitura informou também que, em alguns casos, observando o reconhecimento da cidade real relativa às áreas que já estavam ocupadas e a necessidade de captação de recursos para eventual intervenção, houve decisões de demarcar parcialmente as áreas como ZEIS. A área do parque foi alterada pelo novo Plano

Diretor, não incidindo mais sobre a área ocupada da ZEIS, o que faz com que não haja impedimento ou condicionante relativo à área do parque no NUI, que impeça sua regularização.

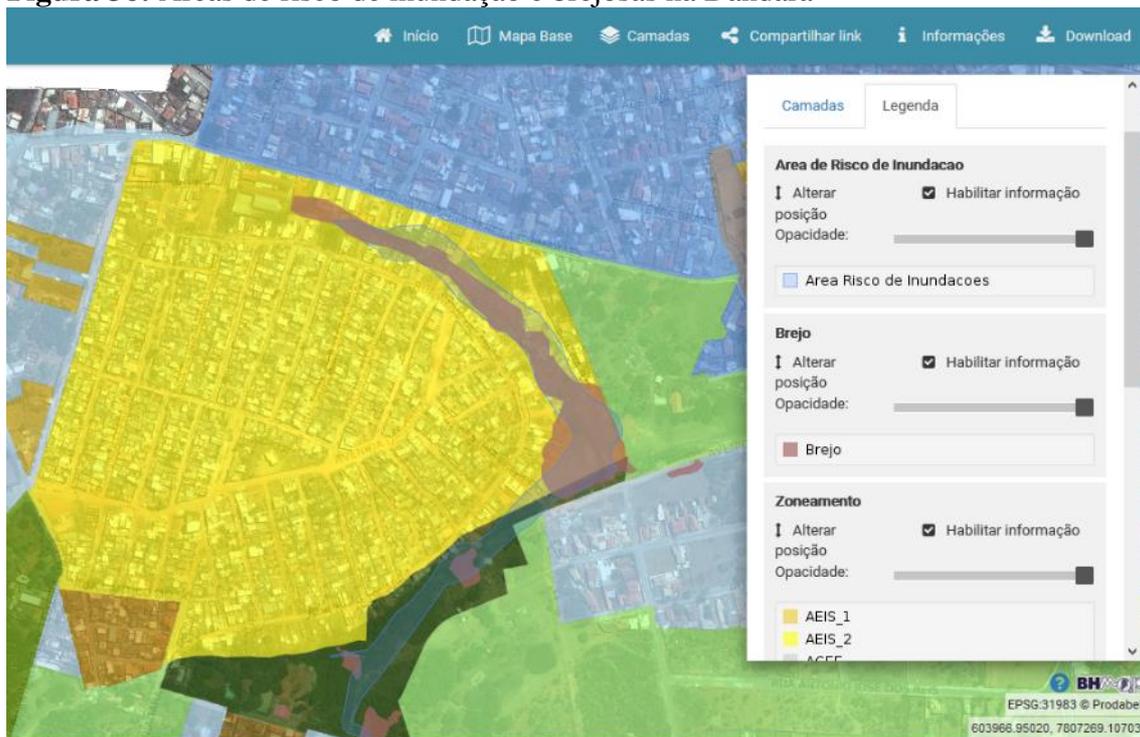
2.3.4. Áreas com interferência de área de risco

Os estudos de caso realizados em Belo Horizonte, Aglomerado Santa Lúcia e Dandara, têm relevância pelo tratamento aprofundado que dão às questões de risco e sua relação com a regularização fundiária, demonstrando que é possível trabalhar na perspectiva de mitigação do risco e, também, que são precisos estudos técnicos adequados para atestar esta possibilidade ou não. No caso, os riscos encontrados foram tanto geológicos, como risco elétrico pela ocupação em faixa de servidão de redes de alta tensão.

Estes estudos de caso mostram que os estudos sobre risco para o processo de regularização fundiária não podem partir de bases gerais, tais como bases de risco geológico ou de inundação da Defesa Civil, regras às vezes assentadas na legislação municipal como plano diretor. São necessários estudos específicos que analisem as condições de cada unidade imobiliária supostamente inserida em situação de risco.

Foram identificadas no visualizador de dados geoespaciais da Prefeitura áreas de risco de inundação na área de Dandara. O arquivo preliminar do PRU indica as áreas brejosas como áreas também de risco. Os brejos também podem ser visualizados na ferramenta da Prefeitura:

Figura 36: Áreas de risco de inundação e brejosas na Dandara



Fonte: BHMMap.

Com relação ao Aglomerado Santa Lúcia, no BHMMap havia camadas relativas a cada uma das modalidades de risco elencadas no Plano Diretor, sendo as incidentes no NUI: áreas de risco de erosão e assoreamento, associado a escavações, de contaminação do lençol freático, e de escorregamento, conforme estão na figura a seguir.

Figura 37: Áreas de risco no Aglomerado Santa Lúcia: de erosão e assoreamento (laranja), associado a escavações (amarelo), de contaminação do lençol freático (azul), e de escorregamento (verde)



Fonte: imagens do Google Earth sobrepostas por camadas importadas da ferramenta de visualização de dados geoespaciais BHMap.

Existem polígonos relativos a áreas de risco de erosão e assoreamento, associado a escavações, de contaminação do lençol freático, e de escorregamento demarcados no visualizador de dados geoespaciais WebMap Siurbe. Os dados constavam também da ferramenta BHMap, mas foram retirados durante a realização deste estudo, havendo a possibilidade de que estejam em reformulação. A classificação desses riscos corresponde à indicada no art. 9º, §§ 2º e 3º do Plano Diretor, que os divide ainda em duas modalidades: risco potencial, incidente em áreas desocupadas; e risco efetivo, incidente em áreas ocupadas. Para o controle de áreas de risco efetivo, são estabelecidas diretrizes de monitoramento para verificação de mudanças nas condições da área, execução de obras de consolidação do solo, fixação de exigências especiais para construção em conformidade com a natureza e a intensidade do risco declarado, controle de adensamento construtivo e populacional, e orientação à população envolvida em situações de risco. Ainda, fica determinado o estímulo ao plantio de espécies adequadas à consolidação do solo.

Percebe-se que as bases das áreas de risco da Prefeitura de Belo Horizonte são bastante abrangentes, envolvendo desde medidas de baixa complexidade (orientações à população) até obras estruturantes para mitigação do risco. Logo, este mapeamento constante na base de dados da prefeitura deve servir apenas como informação preliminar, não sendo possível ter um panorama para fins de regularização fundiária sem a elaboração do estudo técnico para situação de risco de que tratam os arts. 35, VII e 39 da Lei Federal nº 13.465/2017. Esse estudo deverá trazer análise pormenorizada dos tipos de risco, da

incidência em cada unidade imobiliária afetada, das possibilidades de mitigação e, na impossibilidade, do plano de reassentamento dos moradores que ocupem a área.

Define-se também como diretriz para a intervenção em assentamento precário atender, prioritariamente, às famílias ocupantes de área de risco ou insalubre (art. 261, I, b). Importante lembrar que, diferentemente do que ocorre com a infraestrutura, as medidas para eliminação, correção ou administração do risco condicionam a aprovação da regularização fundiária na legislação federal, não podendo sua execução ser postergada para depois dos procedimentos de titulação.

Há também caracterização de risco elétrico na faixa de domínio das linhas de alta tensão. Conforme o PGE e o ofício da Cemig enviado quando da elaboração do PGE, não fica clara a natureza da faixa de 28 metros estabelecida ora como faixa de domínio, ora como servidão e ora como segurança. Grande parte da linha de transmissão atravessa área cuja propriedade não foi determinada, fator que corrobora para a indefinição formal da natureza do vínculo dominial da Cemig à área.

Durante o processo de elaboração das intervenções do Vila Viva, foi alterada a proposta inicial de remoção das famílias através de solução alternativa de instalação de rede subterrânea de energia, o que ocorre somente a partir da participação e mobilização dos moradores (OLIVEIRA, 2014, p. 38).

Neste sentido, em relação ao andamento das obras do Vila Viva no Aglomerado, a Prefeitura informou: “Previsão de Erradicação de risco elétrico: remoção de famílias sob a Linha de Transmissão através de convênio a ser feito com a Cemig, implantando a rede elétrica subterrânea e um novo eixo de acessibilidade interna do Aglomerado – Rua São Tomás de Aquino”. Assim, embora não tenha sido resolvida a questão relativa ao domínio/servidão da linha de alta tensão, com as obras para erradicação do risco a área ficará apta a ser regularizada.

2.3.5 Interferência com área de patrimônio histórico

Em dois dos polos foi possível identificar núcleos urbanos em áreas tombadas ou no entorno de sítios tombados – Belo Horizonte e Recife, respectivamente os estudos de caso da Colônia Santa Izabel em Betim (MG) e V8 e V9 em Olinda (PE).

Um registro especial merece ser feito: na Lei 13.465/2017 não há qualquer referência ao processamento de projetos de regularização fundiária em imóveis ou territórios tombados ou no entorno de bens ou conjuntos tombados. Encontramos uma única referência a essa questão no Decreto 9.310/2018, que define normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana - Reurb, a qual abrange as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação dos seus ocupantes.

A referência mencionada no parágrafo anterior encontra-se no artigo 4º do Decreto⁷. O texto é confuso e carece de técnica legislativa. Não há inciso anterior ao parágrafo 8º e a

⁷ Art. 4º A aprovação municipal e distrital da Reurb de que trata o § 4º do art. 3º corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária, e à aprovação ambiental, se o Município tiver órgão ambiental capacitado.

única outra referência à faixa não edificável para além do parágrafo 8º está no parágrafo 7º e refere-se à faixa *non aedificandi* que deverá ser mantida nas margens de rios ou qualquer curso d'água.

A legislação pátria sobre tombamento é antiga e carece de atualização. O tombamento é um ato administrativo realizado pelo poder público com o objetivo de preservar, bens de valor histórico, cultural, arquitetônico e ambiental para a população, impedindo que venham a ser destruídos ou descaracterizados. O instituto do tombamento busca instituir um regime jurídico especial de propriedade, levando em conta sua função social. O tombamento é regulado pelo Decreto Lei 25/1937.

O tombamento pode ocorrer sobre bens móveis ou imóveis, podendo ser imóveis isolados, conjuntos de imóveis ou vilas/cidades. O tombamento de um imóvel isolado pode impor ou não restrições a seu entorno imediato. Muitas vezes há, no processo de tombamento do imóvel isolado, a definição de uma área de proteção localizada na circunvizinhança dos bens tombados. Essa área de entorno deve ser definida já no processo de tombamento e tem por objetivo preservar a ambiência do entorno, garantindo uma visada e impedindo que novos elementos obstruam, reduzam sua visibilidade, afetem as interações sociais tradicionais ou ameacem sua integridade. A área de entorno não é apenas um anteparo do bem tombado, mas uma dimensão interativa. A gestão dessa área de entorno ao bem tombado também é de competência do mesmo órgão que efetivou o processo de tombamento. Já o tombamento de sítios históricos, vilas e cidades geralmente envolve um território maior e busca manter uma ambiência que envolve fachada, volumetria e partido urbanístico.

Uma pergunta norteadora está presente no Manual de Normatização de Cidades Históricas⁸: “o que as Normas de Preservação devem salvaguardar?”. A resposta apresentada é de que o IPHAN deve garantir a preservação dos aspectos necessários para a leitura dos valores atribuídos ao sítio e que motivaram seu tombamento.

O tombamento de sítios históricos, vilas e cidades necessita ter sua poligonal bem delimitada, com a definição dos setores propostos e os regramentos de uso, ocupação e parcelamento do solo para cada um deles. As poligonais devem refletir de maneira clara a motivação do tombamento, incluindo todos os elementos a que foram atribuídos valores e que justificam a proposta de tombamento federal. Um “conjunto” pode ser formado por mais de uma poligonal de tombamento, ou por uma poligonal e edificações isoladas, desde que partilhem da mesma motivação, não configurando um tombamento isolado.

No tombamento de sítios históricos, vilas e cidades há a definição de uma poligonal de entorno, onde há previsão de parâmetros tão rigorosos como os da área tombada ou intermediários, funcionando como uma área de proteção e manutenção da ambiência ou até mesmo de transição.

§ 7º Para fins da regularização ambiental prevista neste parágrafo, ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de quinze metros de cada lado.

§ 8º Em áreas urbanas tombadas como patrimônio histórico e cultural, a faixa não edificável de que trata o inciso anterior poderá ser redefinida de maneira a atender aos parâmetros do ato do tombamento.

⁸http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/normatizacao_areas_tombadas_cidades_historicas_2011.pdf - acesso em 08/05/2021.

Geralmente as Portarias do IPHAN que estabelecem os regramentos para os conjuntos, vilas e cidades vedam ou restringem o remembramento e o desmembramento de lotes. Essa vedação ou restrição é de suma importância em nossa análise porque os projetos de regularização fundiária em muito se assemelham a processos de parcelamento do solo. Da mesma forma que um parcelamento do solo urbano necessita de aprovação municipal para ser implementado e - após a conclusão dos procedimentos urbanísticos e legais obrigatórios - necessita de um atestado emitido pela municipalidade declarando o atendimento das exigências das legislações urbanísticas e ambientais para que ocorra o respectivo registro no cartório de imóveis competente, com a abertura das respectivas matrículas, os projetos de regularização fundiária também as necessitam.

A regularização fundiária no entorno de sítios históricos tombados deve atender às normas que visam garantir a ambiência e preservar a visada. Certamente não haverá restrição ao fracionamento do terreno e conseqüente abertura de novas matrículas imobiliárias. O mesmo não se pode afirmar para os perímetros tombados, pois muitas das portarias restringem ou proíbem o desmembramento, pois o próprio traçado urbano foi objeto de tombamento, como é o caso de Olinda.

A pouca literatura existente sobre o tema recomenda que os programas de implementação da regularização fundiária urbana conciliem a preservação dos atributos ambientais e culturais com a permanência dos ocupantes. Essa permanência pode ocorrer sem a efetivação do desmembramento e sem a criação da respectiva unidade imobiliária autônoma.

Apesar de não haver nenhuma previsão na Lei 13.465/2017 acerca da regularização fundiária em imóveis ou sítios tombados, inicialmente não vemos proibição, vez que, mesmo de forma pontual, foi tratado no decreto regulamentador. Acreditamos ser adequada a consulta ao órgão que procedeu o tombamento, buscando obter orientações claras acerca dos limites, possibilidades e formas de processamento da regularização fundiária nesses casos.

A consulta deve buscar esclarecer: i) os limites do perímetro tombado; ii) as possíveis restrições urbanísticas que foram impostas ao perímetro a ser objeto de regularização fundiária, em especial relacionadas ao parcelamento do solo; iii) as possíveis restrições urbanísticas que foram impostas ao seu entorno imediato, como também iv) as diretrizes que deverão ser obedecidas na elaboração do projeto de regularização fundiária.

2.4. Aspectos relacionados à base fundiária: documentação precária

2.4.1. Precariedade documental - indefinição da titularidade por ausência de título válido.

De todos os estudos de caso jurídico-fundiários, apenas dois NUIs receberam a classificação que consta no título acima - o Aglomerado Santa Lúcia, em Belo Horizonte, e a Vila São Gonçalo, em Juazeiro do Norte (CE).

O Aglomerado Santa Lúcia era originalmente uma área rural, com colônia agrícola⁹, fazendas e uma cerâmica. A partir da segunda metade do século XX, com a rápida industrialização de Belo Horizonte, a cidade se expandiu sobre essas áreas sem que houvesse planejamento adequado. Hoje, essa região extensa abriga loteamentos, ocupações e conjuntos habitacionais em um mosaico de titularidades, com áreas públicas estaduais, áreas públicas municipais, áreas privadas (inclusive há ocupação em áreas de servidão administrativa¹⁰ dos linhões da Cemig) e, por fim, existem áreas ocupadas cuja diligência cartorial não conseguiu identificar a titularidade.

No estudo de caso realizado em Juazeiro do Norte, a Vila São Gonçalo é um povoamento isolado, do início do séc. XX, em áreas aparentemente distribuídas pela Igreja Católica através de aforamento (regime de enfiteuse). Não há registro oficial desses títulos nos cartórios consultados e os moradores pagam informalmente uma taxa irrisória anual de laudêmio. Segundo relatos dos moradores aos pesquisadores de campo, houve um incêndio na igreja e os documentos do aforamento teriam sido destruídos. Uma vez que o instituto jurídico da enfiteuse não foi recepcionado pelo Código Civil vigente (2002), é possível que essas áreas aforadas sejam configuradas como terras devolutas de titularidade do Estado do Ceará.

2.4.2. Precariedade documental - indefinição da titularidade por precariedade de título válido; incompatibilidade área do NUI e área registrada

Dentre todas as situações identificadas, esta foi a segunda mais frequente nos levantamentos, depois dos impasses ambientais. Dos 16 NUIs pesquisados, seis receberam esta classificação, estando dois deles detalhados aqui.

Em Marabá, por exemplo, a ocupação da Folha 1 enfrenta uma ação de reintegração de posse de autoria da empresa COSIPAR, que alega ser a proprietária¹¹ da área, e, inclusive,

⁹ Segundo o Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) de 2012, foi na segunda década do século XX que teve início a ocupação da área do Aglomerado historicamente pertencente à Colônia Afonso Pena, a partir das vilas Santa Rita de Cássia (também conhecida como Morro do Papagaio) e Estrela. A região foi ocupada por população da capital oriunda de outros bairros e do interior do Estado. A construção da Barragem Santa Lúcia (para represar as águas do Córrego do Leitão, que causava inundações), lindeira ao NUI, se deu a partir da divisão da área da antiga colônia em 1957. Após a divisão houve também expansão e urbanização da cidade formal.

¹⁰ Conforme o PTTS que orientou as obras do Vila Viva: (...) o Aglomerado é cortado longitudinalmente pela faixa de domínio/ servidão administrativa CEMIG, onde estão localizadas as linhas de transmissão (LT) 1 e 2 BH/Bonsucesso-BH/Sion, 138 mil Volts, nos vãos entre as estruturas 16 a 21, cuja largura da faixa de segurança é de 28,00 metros (sendo 14,00 metros para cada lado a partir do eixo central). Registra-se ainda a existência de ocupações nesta faixa contínua de servidão. (URBEL, 2012).

¹¹ Matrícula 17.581, CRI Silvino Santis.

apresenta uma matrícula aparentemente válida. Entretanto, existe um título¹² de enfiteuse de 1979 em que a Prefeitura Municipal de Marabá figura como proprietária dessa mesma área e cede o domínio útil a particulares mediante o laudêmio anual.

O art. 2.038 do Código Civil de 2002 proíbe a constituição de novas enfiteuses e subenfiteuses, subordinando-se as existentes, até sua extinção, às disposições do Código Civil anterior (1916). O art. 692, II, desse código, por sua vez, determina que a enfiteuse extingue-se se o foreiro deixar de pagar as pensões devidas, por três anos consecutivos. Em diligência junto à prefeitura, os pesquisadores de campo não encontraram qualquer evidência de que esse compromisso tenha sido cumprido. Também não foi encontrada relação entre os enfiteutas originais e os alegados atuais proprietários. Dessa forma, é possível que a concessão do domínio da prefeitura aos particulares e seus herdeiros tenha caducado. Caso isso se confirme, a propriedade já seria da prefeitura e a reintegração de posse em nome da COSIPAR perderia seu objeto processual e sua legitimidade ativa *ad causam*.

Mesmo que as inadimplências do foro não se confirmem, a matrícula tida como título legítimo da empresa apresenta uma série de averbações¹³ de penhora por dívidas multimilionárias, sendo inclusive declarada indisponível até o limite do valor em litígio. Nesse sentido, o Art. 689 do Código Civil de 1916 determina que *“Fazendo-se penhora, por dívidas do enfiteuta, sobre o prédio emprazado, será citado o senhorio direto, para assistir à praça, e terá preferência, quer no caso de arrematação, sobre os demais lançadores, em condições iguais, quer, em falta deles, no caso de adjudicação.”*

Isto é, a Prefeitura Municipal de Marabá aparentemente tem preferência na arrematação do bem caso a validade do aforamento se confirme. Diante de tantas variáveis, fica claro que muito embora os títulos existam, sejam válidos e produzam efeitos, há uma precariedade de informações que dificulta a resolução do conflito e justifica esse enquadramento.

O NUI Setor Nordeste também se destaca nessa situação de precariedade documental. Segundo informações da prefeitura municipal de Formosa (GO), o território do núcleo compreende aproximadamente um quarto de toda a área urbana do município e começou como um loteamento público realizado em 1956, através de uma matrícula¹⁴ única que foi dividida em glebas e lotes menores. Em gestões seguintes, como já foi apresentado neste relatório, foram criados novos loteamentos pela prefeitura, com sobreposições sobre as matrículas desses primeiros loteamentos dos anos 50, o que acarretou em parcelamento

¹² Título de Enfiteuse: n. 559. Prefeitura de Marabá, através da Lei 1318 de 1979, concede enfiteuse a Sidnei Rodrigues e a esposa Maria de Lourdes Medeiros Rodrigues. Área 100 hectares, margem esquerda do chamado “Seco Grande”; obs.: Enfiteuse = direito real em contrato perpétuo, alienável e transmissível para os herdeiros, pelo qual o proprietário atribui a outrem o domínio útil de imóvel, contra o pagamento de uma pensão anual certa e invariável; aforamento. Enfiteuse ≠ Locação: Enfiteuse: direito real; locação: direito pessoal entre as partes

¹³ Em 2012 - ônus de penhora judicial - processo 583.00.2012.149884-2, número de ordem 01.11.2012/001019 expedido pelo poder judiciário de São Paulo - 11ª Vara Cível Central; Exequente: Thyssenkrupp Mannex; Executados: Usina Siderurgia do Pará LTDA (USIPAR); COSIPAR; America Metals Trading (EUA); Costa Monteiro Participações; bem declarado Indisponível até o limite de R\$ 21.180.000,00

¹⁴ Número da matrícula originária – 11.077, encerrada pelo grande número de averbações. Nova matrícula é de n. 57.931.

duplo ou triplo das mesmas áreas. Mais recentemente também foram feitos novos loteamentos privados, bem como conjuntos habitacionais e uma nova área industrial. Todos eles apresentam uma documentação derivada do mesmo título original de 1956. Essa matrícula-mãe tem uma descrição bastante pobre da gleba, com delimitações baseadas na paisagem natural da época, o que contribui para a indefinição da área abrangida pelo título e, conseqüentemente, enseja o surgimento de conflitos fundiários. Em diligência junto à prefeitura, os técnicos responsáveis não souberam definir com certeza até onde ia, afinal, o Setor Nordeste, o que fez do NUI um caso bastante emblemático de precariedade documental em título válido.

2.5. Aspectos judiciais

Foram identificadas ações judiciais ativas que já produzem ou ameaçam produzir efeitos jurídicos vinculantes a eventuais políticas de Reurb nos NUIs pesquisados. Por efeitos jurídicos vinculantes entende-se qualquer tipo de ação que influencie o caminho de um procedimento de regularização fundiária que pudesse ser desenvolvido em determinado núcleo. Por exemplo, a ameaça de remoção, em ações possessórias; o comprometimento de títulos com ônus reais por determinação judicial (como indisponibilidade ou bloqueio de bens por dívida cível, fiscal ou trabalhista, se o título é conhecido); ações coletivas, como Ações Civis Públicas que determinam o cumprimento ou a elaboração de políticas públicas habitacionais, ambientais ou urbanísticas; etc.

Para identificar esses chamados efeitos vinculantes, foram analisadas decisões judiciais interlocutórias, definitivas ou terminativas¹⁵, bem como as averbações constatadas em matrícula ou título de propriedade (quando existentes).

Atente-se para o fato de que essa classificação, sobre natureza jurídica das ações, foi feita exclusivamente com base no espaço amostral deste estudo de caso, logo, não há pretensão de universalizar esse enquadramento para toda e qualquer pesquisa jus-fundiária. Entende-se que a abordagem não deve ser considerada exaustiva.

É preciso diferenciar entre os tipos de disputa as mais e as menos gravosas a um eventual procedimento de regularização fundiária, de acordo com a sua natureza jurídica. Ações fiscais, por exemplo, não geram gravames impeditivos da Reurb quando ela é adquirida através de instrumentos que constituem modo originário de direito real de propriedade, como a Legitimação Fundiária¹⁶, em que há aquisição originária da propriedade.

Considerou-se mais gravosa a disputa judicial que culmina no bloqueio da matrícula ou em qualquer outra forma de indisponibilidade da titulação quando oriunda de determinação judicial. O art. 74 da Lei Federal 13.465/2017 determina que serão regularizadas as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial que versem sobre direitos reais de garantia ou constringências judiciais, bloqueios e indisponibilidades, *“ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana”*.

¹⁵ A decisão terminativa e a definitiva põem fim ao processo, enquanto a interlocutória não. A definitiva resolve o mérito e a terminativa não resolve o mérito. Se põe fim ao processo, é sentença.

¹⁶ Art. 23 da Lei 13.465/2017.

Sendo assim, foram analisados os autos dos processos bem como as matrículas das áreas referentes aos NUIs (quando disponíveis), investigando as averbações com decisões judiciais que ainda produziam efeito gravoso vinculante à Reurb até a data da pesquisa.

Os estudos identificaram as ações judiciais que ainda produzem algum efeito vinculante sobre as áreas dos NUIs, que foram classificadas de acordo com a natureza jurídica da disputa (possessória, tributária, trabalhista, cível não possessória e outros), conforme quadro abaixo.

Quadro 5: Número de ações judiciais com efeito vinculante sobre as áreas dos NUIs em cada polo da Pesquisa

	Ações Cíveis Possessórias	Ações cíveis não possessórias	Ações fiscais	Ações trabalhistas	Outros	Total
Marabá	1 (Folha 1)			1 (Folha 1)		2
Recife	0	0	0	0	1(Sapucaia, Timbaúba)	1
Brasília	1 (Paranoá)	1 (reivindicatória, Vl. Cauhy) 1 (cumprimento de sentença, Vl. Cauhy) 9 (Paranoá)	11 (Vl. Cauhy)	8 (Vl. Cauhy)	0	31
Belo Horizonte	1 (Dandara)	0	0	0	1 (ACP Dandara) 1 (ACP Santa Lúcia)	2
Porto Alegre	0	0	1 (Vila Bença)	0	1 (ACP. Vl. União)	2

Fonte: elaboração própria.

Em um exercício qualitativo, buscou-se analisar quais eram os diferentes tipos de disputa que recaíram sobre os NUIs, ou seja, qual a natureza jurídica dos conflitos. Nessa análise prévia, o levantamento surpreendeu pela quantidade de ações trabalhistas com grande risco de gerar ônus reais sobre os títulos pesquisados. Inclusive, nessa amostra, geraram maiores restrições jurídicas do que conflitos possessórios, o que é intrigante.

Em outro momento, tentou-se “ranquear” as disputas mais e menos gravosas a um eventual procedimento de regularização fundiária, de acordo com a sua natureza jurídica. Por exemplo, ações fiscais não geram gravames impeditivos da Reurb quando a área é adquirida através de instrumentos que constituem modo originário de direito real de propriedade, como a Legitimação Fundiária¹⁷, em que o título sai “limpo”. Considerou-se mais gravosa a disputa judicial que culmina no bloqueio da matrícula ou em qualquer

¹⁷ Art. 23 da Lei 13.465/2017.

outra forma de indisponibilidade da titulação quando oriunda de determinação judicial, por exemplo ações possessórias que não raramente duram anos (como no caso do NUI Paranoá, no Distrito Federal).

Entretanto, ainda que esse ranqueamento faça algum sentido, deve-se levar em conta que o art. 74 da Lei Federal nº 13.465/2017 determina que serão regularizadas as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial “(...) *que versem sobre direitos reais de garantia ou constrições judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana*”.

Como se vê, o fato de um registro de propriedade apresentar averbações de ônus reais e demais constrições judiciais não significa, necessariamente, que há mais ou menos dificuldades para o prosseguimento da Reurb. Pela Lei Federal, quem de fato determina quão regularizável é um NUI em conflito é o próprio poder judiciário, de maneira casuística. Em qualquer disputa, de qualquer natureza jurídica, é o juízo quem pode impedir o prosseguimento de cada uma das fases do processo administrativo de Reurb, quando achar conveniente. A lei é aberta nesse sentido e permite uma atuação discricionária.

Dessa forma, não cabe criar uma classificação rígida de dificuldade de regularização com base na natureza jurídica dos conflitos judiciais que recaem sobre a propriedade da área. Sendo assim, o ranqueamento proposto inicialmente servirá mais como exemplo e ilustração de situações, mas não deve ser tomado como parâmetro absoluto de gravosidade. Geralmente há maior complexidade em conflitos cíveis (possessórios, contratuais etc.) e eles com frequência acarretam em mais entraves judiciais para a Reurb do que um conflito judicial de natureza tributária, como execuções fiscais por dívida de IPTU, por exemplo.

O próprio estudo de caso mostrou essa tendência. O NUI Paranoá, por exemplo, ficou impedido de proceder com a regularização fundiária desde meados dos anos 90 por conta de intermináveis decisões e reformas de decisões do poder judiciário. Enquanto isso, na Vila Cauhy, as dezenas de execuções fiscais do Governo do Distrito Federal em face do Clube de Regatas Guará culminaram em diversas penhoras sobre a propriedade, com a devida averbação na matrícula. No entanto, não houve grandes decisões judiciais (oriundas das execuções) que colocassem constantemente em risco a análise, a classificação e o registro do projeto de Reurb. O entrave maior se dá porque a Terracap disputa a propriedade da área com o Clube de Regatas, através de uma ação revocatória que visa anular a doação com encargos que fez nos anos 60.

Nessa mesma linha, a reintegração de posse interposta pela COSIPAR em face dos moradores do NUI Folha 1 se arrasta sem solução desde os anos 2000, justamente porque existe grande dificuldade para se provar a legítima titularidade sobre a área. Como já visto, existe um título de enfiteuse de 1979 em que a Prefeitura Municipal de Marabá figura como proprietária dessa mesma área e cede o domínio útil a particulares mediante o laudêmio anual. Ao longo do tempo, acredita-se que a empresa tenha adquirido os direitos sobre a mesma área através do mesmo documento.

Entretanto, o art. 692, II, do Código Civil determina que a enfiteuse se extingue se o foreiro deixar de pagar as pensões devidas por três anos consecutivos. Em diligência junto

à prefeitura, os pesquisadores de campo não encontraram qualquer evidência de que esse compromisso tenha sido cumprido. Também não foi encontrada relação entre os enfiteutas originais e os alegados atuais proprietários. Dessa forma, pode ser que a concessão do domínio da prefeitura aos particulares e seus herdeiros tenha caducado. Caso isso se confirme, a propriedade já seria da prefeitura e a reintegração de posse em nome da COSIPAR perderia seu objeto processual e sua legitimidade ativa *ad causam*. Os próprios líderes comunitários da Folha 1 alegam que a empresa nunca conseguiu apresentar um título válido em juízo, mesmo com ordem judicial.

Sendo assim, foram mantidas, neste relatório, as classificações com base na natureza jurídica dos conflitos, a título de exemplo e ilustração. Entretanto, para fins de regularização fundiária e elaboração de políticas públicas, qualquer avaliação deve levar em conta as decisões judiciais sobre o procedimento administrativo da Reurb, independente de haver ônus real ou qualquer outro tipo de constrição judicial, conforme estabelece o art. 74 da Lei 13.465 de 2017.

2.6. Comunicação interfederativa: dificuldade em resolver questões que dependem de parceria ou decisão de mais de uma Unidade Federativa

A necessidade de elencar a comunicação interfederativa como um macro problema em questão fundiária nos NUIs surgiu a partir da análise de três NUIs: Vila União, em Porto Alegre; Aglomerado Santa Lúcia, em Belo Horizonte; e Loteamento Sapucaia, em Timbaúba (PE).

No primeiro, a situação é bastante específica. O NUI está inserido dentro da área abrangida pela matrícula nº 5.935¹⁸, de propriedade da Fundação de Atendimento Socioeducativo (FASE) do Rio Grande do Sul (Área Pública Estadual). Entretanto, através de uma Ação Civil Pública¹⁹, a justiça tem atribuído ao Município um certo protagonismo na realização da regularização fundiária pois entende que Reurb seja matéria de política urbana e, portanto, de competência local. Nesse imbróglio, nenhuma das partes se compromete, com medo de atropelar atribuições da outra (dentre outros motivos). Em pesquisa de campo junto ao Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento do Rio Grande do Sul (DERER, sucessor da antiga COHAB-RS), foram apontados os seguintes entraves interfederativos:

- A inexistência de um comitê ou qualquer outro tipo de organização administrativa que permita o planejamento conjunto entre Estado e Município para além dos mandatos políticos. Sendo assim, os conflitos são tratados casuisticamente por cada um deles, não havendo uma coordenação permanente. Existem vários grupos de trabalho que começam e nunca terminam a cada mudança de gestão ou, então, que intervêm na área com obras sem que a outra parte fique sabendo. A ausência de centralidade na gestão do conflito também afeta o envolvimento da comunidade, que se desmobiliza.
- A inexistência de cooperação técnica. Segundo o DERER, o Estado enfrenta uma escassez de profissionais por conta do contingenciamento de gastos com pessoal. Por exemplo, não há profissionais suficientes da área

¹⁸ 2º Ofício do Registro de Imóveis da Comarca de Porto Alegre, Livro nº 2 Registro Geral.

¹⁹ Ação civil pública n. 001/1.09.0093594-8 TJRS.

ambiental e, segundo eles, não há cooperação com a prefeitura nesse sentido. Muito embora existam intervenções conjuntas, elas são pontuais e a cada gestão tudo é desmobilizado novamente.

Em Belo Horizonte, a questão interfederativa se dá por motivo semelhante. O Aglomerado Santa Lúcia é um mosaico de titularidades, muitas delas sobrepostas e/ou desconhecidas. Segundo o Plano Global Específico (PGE)²⁰ de 2004, 78,5% da proporção territorial de área é pública e 21,5%, privada. Existem áreas em que a titularidade pública estadual é presumida tendo em vista que parte do NUI foi desapropriado pelo Estado para a construção da capital. Entretanto, entre as áreas públicas municipais e as áreas oficialmente do Estado há manchas territoriais de titulação desconhecida, onde se vislumbra uma possível sobreposição de titularidade entre os dois entes federativos. Mesmo diante desse cenário, os levantamentos da pesquisa mostram que não há grandes esforços entre Município e Estado para gerir de maneira conjunta o território, que quase sempre fica a cargo da Urbel - Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Município).

No caso do Loteamento Sapucaia, em Timbaúba (PE), a questão interfederativa se dá entre dois municípios: a Prefeitura de Timbaúba promoveu um loteamento público em uma área limítrofe e parte da área loteada pertence ao município vizinho, Ferreiros (PE), sem qualquer tipo de anuência das autoridades locais. Ou seja, a Prefeitura de Timbaúba autorizou a construção de um projeto de loteamento urbano que interfere na gestão territorial autônoma de um outro município.

A definição dos limites entre os dois municípios encontra-se judicializada (processo nº 0800049-76.2019.4.05.8306 TJPE). Trata-se de ação ordinária com pedido de tutela de urgência promovida pelo município de Ferreiros, que exige providências da União Federal, do IBGE, da Agência Condepe/Fidem e do município de Timbaúba. Ferreiros requer que se definam os limites dos municípios com precisão, e que haja alteração dos valores recebidos através dos repasses do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). O loteamento está registrado no Ofício Único de Registro de Imóveis de Timbaúba - Processo de Loteamento prenotado sob nº 9.754/2011, no livro 1-B, página 98v – Matrícula 5.790.

2.6.1. Incidência de Bens da União

Entre os NUIs pesquisados neste estudo de caso, três apresentaram incidência de bens da União em algum grau: V8 e V9 e Jardim Brasil em Olinda (PE), e Vila Planalto em Canaã dos Carajás (PA).

Com base nas informações históricas coletadas em campo, que retratam a ocupação urbana de Olinda no século XVII, foi aventada a hipótese de que o NUI V8 e V9 estivesse assentado em terrenos de marinha e/ou acrescidos de marinha devido à sua proximidade com o rio Beberibe. Como se sabe, terrenos de marinha, segundo a lei²¹, são aqueles

²⁰ Disponível em <<https://prefeitura.pbh.gov.br/obras-e-infraestrutura/informacoes/orcamento-participativo/obrasemandamento/opleste2003-2004>>

²¹ Constituição Federal, art. 20, VII; art. 49; Decreto-Lei 9.760/46 - Os Acrescidos de marinha são porções de terras que anteriormente eram cobertas pelo mar (espelhos d'água) ou eram mangues, praias ou canais marítimos, que foram aterrados após o ano de referência para determinação da LPM. A linha do preamar-médio varia anualmente, o que impossibilitaria tomá-la como ponto de referência para a delimitação dos terrenos de marinha. Assim, o Imperador determinou que se estabelecesse a linha do preamar-médio para

localizados na costa marítima e nas margens de rios, lagoas e ilhas (até onde se sinta a influência das marés), a uma profundidade de 33 metros, medidos horizontalmente, para a parte da terra, contados a partir da posição da Linha do Preamar-Médio (LPM) de 1831.

O rio Beberibe²² hoje se encontra com o traçado bastante alterado em função de aterros, “retificações” de calha e embutimentos com a técnica bueiro celular, mas era um rio caudaloso e serpenteava o território dos municípios de Recife e de Olinda no início do século XIX, quando da maré adotada para definição da linha de preamar média utilizada para demarcação dos terrenos de marinha e seus acrescidos.

Visando esclarecer a hipótese de que V8 e V9 estava ou não assentada em terrenos de marinha ou acrescidos de marinha, e que estes poderiam ter sido dados em regime de ocupação ou de aforamento a terceiros, foi formulada consulta à Superintendência do Patrimônio da União em Pernambuco (SPU-PE), vez que a SPU é o órgão responsável pela gestão do patrimônio imobiliário da União. Da consulta formulada, obteve-se a resposta²³ de que “não é possível conhecer a delimitação, dimensão e o posicionamento dos Terrenos de Marinha e seus acrescidos, terrenos dominiais da União Federal”.

Apesar da área em questão ter grande chance de ser caracterizada como terreno de marinha ou acrescido de marinha, e assim se tratar de patrimônio da União, esse ainda não teria sido identificado e cadastrado. De forma superficial, os pesquisadores de campo tiveram acesso a documentos constantes dos processos de desapropriação promovidos pela Prefeitura de Olinda para implantação de conjuntos habitacionais e de obras de infraestrutura em V8 e V9. Em alguns dos processos constam certidões²⁴ do RGI fazendo referência que alguns imóveis são terrenos de marinha ou acrescidos de marinha. O aforamento constituído em favor do município de Olinda em função do Foral de Olinda também consta registrado em várias matrículas. Desta forma, sobre alguns desses imóveis situados na área objeto de estudo, incidem dois foros: um decorrente do aforamento constituído pelo União por se tratar de terreno de marinha ou acrescido de marinha, e um outro, decorrente do aforamento constituído em favor do município de Olinda através da Carta de Foral de 1537, outorgado por Duarte Coelho.

O mesmo ocorre com o NUI Jardim Brasil. Também pela localização em afluentes do rio Beberibe em trechos de Peixinhos e da Vila Popular, é grande a probabilidade de existência de terrenos de marinha ou acrescidos de marinha na área em estudo e, assim, se tratar de patrimônio da União, mesmo que ainda não tenha sido identificado e cadastrado pela SPU.

o ano de 1831, preservando-a para o futuro, garantindo, assim, o direito adquirido dos proprietários, pois tornava inalterada a situação jurídica. Esta determinação vigora até hoje.

²² Segundo o Wikipédia: “A bacia hidrográfica do Beberibe tem 79 quilômetros quadrados e está situada inteiramente na Região Metropolitana do Recife, passando por Camaragibe, Recife e por Olinda, fazendo confluência com o Rio Capibaribe antes de desaguar no oceano Atlântico. Os principais afluentes do Beberibe são o rio Morno e seu afluente rio Macacos, além dos canais Vasco da Gama e da Malária, e do riacho Lava-Tripas. Estes últimos cortam zonas pobres do Recife e de Olinda, desaguando no Beberibe grandes quantidades de poluição. Por obra da engenharia, o rio Beberibe obteve outra foz, antes da confluência com o Capibaribe, transformando a antes península do Recife Antigo em outra ilha, entre as tantas que formam a cidade do Recife”. (https://pt.wikipedia.org/wiki/Rio_Beberibe, acesso em 03/02/2021. 08:23h).

²³ Ofício n. 93/2020/DIRUR/IPEA - Processo n. 10154.171549/2020-30.

²⁴ Matrícula 2.123 CRI Carlos Marinho.

No NUI Vila Planalto, em Canaã dos Carajás (PA), a influência dos bens da União se dá de outra maneira. O NUI está localizado na Gleba Buriti parte A, como se lê na Certidão da Matrícula nº 6.159, obtida no Registro Geral de Imóveis da Comarca de Canaã dos Carajás, antes vinculada ao município de Parauapebas. Ao se analisar o histórico da gleba se constata que era uma área da União, mas que por meio do Programa de Regularização Fundiária Terra Legal, instituído pela Lei Federal nº 11.952/2009, esta área foi doada no ano de 2018, com encargos, ao Município de Canaã de Carajás, livre e desembaraçada de ônus reais, legais e convencionais. Por participar do Programa Terra Legal, o município, por meio de seu gestor, deve fazer sua adesão, comprometendo-se a receber a gleba para efetuar ações de regularização fundiária em favor das ocupações, de forma a beneficiar a população que já reside no local, consoante as regras do art. 30 e seguintes da Lei Federal 11.952/2009. Assim, a área é terra pública, antes federal e, atualmente, municipal, sem incidência de risco ou interferência com unidade de conservação de uso sustentável ou área de preservação permanente.

3. Situações da regularização fundiária e matriz de análise do grau de complexidade

Como esperado, o estudo de caso revelou uma diversidade de situações e obstáculos característicos da irregularidade fundiária brasileira que podem ter influência na ação de regularização fundiária.

A primeira reflexão em torno dos resultados dos estudos de caso, que tinha como objetivo identificar as situações, levando em consideração aspectos relacionados à condição de implementação da ação de regularização fundiária em suas dimensões urbanística, ambiental e jurídica, também levou em consideração as condições de implementação da ação na medida em que agrega a variável da complexidade territorial, relacionada à abrangência territorial da ação, o grau de informação disponível e sistematizada sobre o território, como também o grau de articulação interfederativa que exige a ação.

Embora não tenha sido elemento central dos estudos de caso, que tinham como objetivo aprofundar os aspectos jurídico-fundiários, para a construção de uma matriz mais completa da irregularidade fundiária brasileira e dos problemas e situações, consideramos também o grau de consolidação das ocupações.

As situações da regularização fundiária estão descritas e categorizadas a seguir:

1. Complexidade territorial: situação em que o território informal a ser regularizado é complexo, abrangendo situações distintas, envolvendo mais de um núcleo urbano informal em que pode haver ou não informações territorializadas ou uma estratégia territorial de regularização fundiária definida. As situações identificadas quanto à abrangência territorial foram:

1.1. Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI sem informação territorializada.

1.2. Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI com informações territorializadas.

1.3. Poligonal abrange um único NUI.

2. Precariedade documental: situação em que o título da propriedade pode ser inexistente, não identificado (“território fundiário” indefinido), ou quando há precariedade documental que comprometa gravemente a descrição do título, por exemplo, quando há sobreposição de um ou mais registros sobre a mesma área, mais de um registro imobiliário para a mesma área, ou quando a descrição do título é feita com base em pontos de referência físicos sem correspondência com o território atual. As situações identificadas quanto à precariedade documental foram:

2.1. Sobreposição de registros; título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal; inexistência de assentamento registrado

2.2. Título precário e sem possibilidade de definição da poligonal correspondente à matrícula ou matrículas.

2.3. Título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal da matrícula ou matrículas.

3. Impasse por decisão judicial: situação na qual a matrícula possa estar comprometida (indisponível) em virtude de decisão judicial que impeça ou dificulte o prosseguimento de eventual procedimento administrativo de regularização fundiária. Se estiver bloqueada ou com instabilidade na titularidade (conflito sobre a posse ou propriedade), e/ ou

agravada com ônus real por dívida trabalhista, cível ou tributária. As situações identificadas quanto ao ônus real por decisão judicial foram:

3.1. Matrícula averbada com decisão judicial específica que impede a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana

3.2. Conflito judicial, título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (ex. Ação possessória).

3.3. Conflito judicial, título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (Ex.: Ação tributária).

4. Grau de consolidação: situação que retrata as condições da infraestrutura e de salubridade e segurança, informando as condições urbanísticas da ocupação, como, por exemplo, se demandam obras mais ou menos complexas. Situação que indica que o núcleo urbano informal deve previamente à sua regularização fundiária passar por obras de urbanização, caso em que deveria acessar um programa de urbanização de favelas tendo a regularização fundiária como componente e não elemento central, sob risco de consolidação de situações precárias e/ou insalubres. As situações identificadas quanto ao grau de consolidação foram:

4.1. Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamentos.

4.2. Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamento.

4.3. Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade e com necessidade de reassentamento de famílias.

4.4. Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias.

5. Interferência com área de preservação permanente: situação em que a ocupação está totalmente ou parcialmente em área de preservação permanente. As situações identificadas quanto à interferência com área de preservação permanente foram:

5.1. Totalmente inserido em área de preservação permanente, com necessidade de remoção.

5.2. Com ocupação em área de preservação permanente, com necessidade de reassentamento parcial.

5.3. Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento.

6. Interferência com unidades de conservação: situação em que a condição da ocupação em unidades de conservação de proteção integral implique na remoção total ou parcial das famílias e a ocupação em unidade de uso sustentável, com ou sem anuência do órgão gestor, pode influenciar o processo de regularização fundiária. As situações identificadas quanto à interferência com unidades de conservação foram:

6.1. Totalmente inserido em unidade de conservação de proteção integral.

6.2. Parcialmente inserido em unidade de conservação de proteção integral, com necessidade de reassentamento

6.3. Inserido em unidade de conservação de uso sustentável sem concordância do órgão gestor da UC.

6.4. Inserido em unidade de conservação de uso sustentável com concordância do órgão gestor da UC.

7. Interferência com áreas de risco: situação em que a ocupação está totalmente ou parcialmente em área de risco. Pode haver a necessidade de reassentamento de famílias ou realização de obras de mitigação mais ou menos complexas. As situações identificadas quanto à interferência com área de risco foram:

7.1. *Totalmente inserido em área de risco sem possibilidade de mitigação, comprovado por estudo técnico.*

7.2. *Parcialmente inserido em área de risco sem possibilidade de mitigação, com necessidade de reassentamento.*

7.3. *Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação que demanda obras complexas.*

7.4. *Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação que não demanda obras complexas.*

8. Interseção de competências federativas: situação em que há interseção de competências federativas sobre um mesmo problema fundiário. Por exemplo em área de titularidade de mais de uma UF, ou então em área abrangida por leis de diferentes instâncias federativas que vinculam ou impedem a regularização de um determinado território. As situações identificadas quanto à interseção de competências federativas foram:

8.1. *Titularidade de mais de uma unidade da federação sem acordo estabelecido; titularidade da União ou dos estados e ação municipal.*

8.2. *Titularidade de mais de uma unidade da federação com acordo estabelecido.*

O quadro a seguir traz o enquadramento dos núcleos estudados nas situações identificadas:

Quadro 6: Incidência de situações macro da problemática fundiária em cada NUI do estudo de caso

Polo e nome do NUI	Situação Macro da Problemática Fundiária
Marabá - Vila Planalto	1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange um único NUI 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias 8.2. Interseção de competências federativas: Titularidade de mais de uma unidade da federação com acordo estabelecido
Marabá - Folha 1	1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange um único NUI 2.3. Precariedade documental: Título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal (Enfiteuse) 3.2. Impasse por decisão judicial : Título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (conflitos cíveis e trabalhistas pendentes de solução) 3.3. Impasse por decisão judicial : Título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (execuções fiscais com averbações de ônus real na matrícula) 4.3. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade e com necessidade de reassentamento de famílias 5.3. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento ²⁵

²⁵ Tecnicamente falando, toda a cidade de Marabá está em área de APP do rio Tocantins, haja vista que suas longas margens ensejam APP de 500m. Entretanto, nenhuma cidade amazônica leva em consideração essa limitação pois não tem qualquer sentido no contexto local. Sendo assim, em Marabá utiliza-se a cota

	7.4. Interferência com áreas de risco: Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação que não demanda obras complexas
Juazeiro do Norte - Vila São Gonçalo	1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange um único NUI 2.1. Precariedade documental: Sobreposição de registros; título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias
Recife - Passarinho	1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange um único NUI 2.3. Precariedade documental: Título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias 6.4. Interferência com UC: inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado prevendo a regularização fundiária (FURB - passarinho)
Recife - V8 e V9	1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange dois NUIs 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demandou execução de obras de alta complexidade, com necessidade de reassentamento de famílias que ocorreu dentro da poligonal do assentamento 5.1. Interferência com APP: ocupação totalmente em área de preservação permanente, com necessidade de reassentamento (As pessoas foram reassentadas para os conjuntos construídos no interior da poligonal). 8.1. Intersecção de competências federativas: Titularidade de mais de uma unidade da federação sem acordo estabelecido; titularidade da união ou dos estados e municipal
Recife - Jardim Brasil	1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange um único NUI 2.1. Precariedade documental: Sobreposição de registros; título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de média complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias 5.3. Interferência com APP: ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento 8.1. Intersecção de competências federativas: Titularidade de mais de uma unidade da federação sem acordo estabelecido; titularidade da união ou dos estados e municipal
Recife - Loteamento Sapucaia	1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange um único NUI 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias 8.2. Intersecção de competências federativas: Titularidade de mais de uma unidade da federação com acordo estabelecido;
Brasília - Setor Nordeste	1.1. Complexidade Territorial: poligonal de intervenção abrange mais de um NUI sem informação territorializada 2.1. Precariedade documental: Sobreposição de registros; título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias 5.3. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento
Brasília - Vila Cauhy	1.3. Complexidade Territorial: Poligonal abrange um único NUI 3.1. Impasse por decisão judicial: Título indisponível - em disputa judicial revocatória de doação; averbado com ônus real decorrente de ações trabalhistas. 3.2. Impasse por decisão judicial: Título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (conflitos cíveis e trabalhistas pendentes de solução) 3.3. Impasse por decisão judicial: Título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (execuções fiscais com averbações de ônus real na matrícula) 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias

82, estabelecida pelo Plano Diretor, como limite máximo da ocupação das margens. A cota 82 delimita a altura máxima das águas no período das chuvas.

	<p>5.2. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, com necessidade de reassentamento parcial</p> <p>7.4. Interferência com áreas de risco: Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação que não demanda obras complexas</p>
Brasília - Paranoá	<p>1.3. Complexidade Territorial: Poligonal abrange um único NUI</p> <p>3.2. Impasse por decisão judicial: Título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (Ações reivindicatórias pendentes de solução)</p> <p>3.3. Impasse por decisão judicial: Título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (execuções fiscais com averbações de ônus real na matrícula)</p> <p>4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias</p> <p>5.4. Interferência com APP: Sem ocupação em área de preservação permanente</p> <p>6.4. Interferência com UC: inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado prevendo a regularização fundiária (APA Paranoá)</p>
Belo Horizonte - Aglomerado Santa Lúcia	<p>1.1. Complexidade Territorial: poligonal de intervenção abrange mais de um NUI sem informação territorializada</p> <p>2.1. Precariedade documental: Sobreposição de registros; título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal</p> <p>4.3. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade e com necessidade reassentamento de famílias</p> <p>5.2. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, com necessidade de reassentamento parcial (córrego do Bicão)</p> <p>7.4. Interferência com áreas de risco: Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação que não demanda obras complexas</p> <p>8.1. Intersecção de competências federativas: Titularidade de mais de uma unidade da federação sem acordo estabelecido; titularidade da união ou dos estados e ação municipal</p>
Belo Horizonte - Dandara	<p>1.3. Complexidade territorial: Poligonal abrange um único NUI</p> <p>3.2. Impasse por decisão judicial: Título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (conflitos fundiários pendentes de solução)</p> <p>3.3. Impasse por decisão judicial: Título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (execuções fiscais com averbações de ônus real na matrícula)</p> <p>4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias</p> <p>5.3. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento.</p>
Belo Horizonte - Colônia Santa Izabel	<p>1.2. Complexidade Territorial: poligonal de intervenção abrange mais de um NUI com informação territorializada</p> <p>2.3. Precariedade documental: Título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal</p> <p>4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias</p> <p>5.3. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento.</p>
Porto Alegre - Vila União	<p>1.2. Complexidade Territorial: Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI com informação territorializada</p> <p>3.2. Impasse por decisão judicial: Título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (Ação civil pública)</p> <p>4.2. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamento.</p> <p>5.3. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento</p> <p>7.4. Interferência com áreas de risco: Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação que não demanda obras complexas</p> <p>8.2. Intersecção de competências federativas: Titularidade de mais de uma unidade da federação com acordo estabelecido</p>

<p>Porto Alegre - Sol Nascente</p>	<p>1.3. Complexidade Territorial: Poligonal abrange um único NUI 4.3. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade e com necessidade reassentamento de famílias 5.2. Com ocupação em área de preservação permanente, com necessidade de reassentamento parcial. 6.2. Interferência com UC: Parcialmente inserido em unidade de conservação de proteção integral - necessidade de reassentamento 6.4. Interferência com UC: inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado prevendo a regularização fundiária 7.4. Interferência com áreas de risco: Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação que não demanda obras complexas</p>
<p>Porto Alegre - Núcleo Santa Rita / Rui Coelho</p>	<p>1.2. Complexidade Territorial: Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI com informação territorializada 4.3. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade e com necessidade reassentamento de famílias 4.4. Grau de consolidação: Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias 5.3. Interferência com APP: Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de reassentamento 8.2. Intersecção de competências federativas: Titularidade de mais de uma unidade da federação com acordo estabelecido (área do IPE)</p>

Fonte: elaboração própria.

A partir das situações identificadas acima procuramos classificá-las quanto ao grau de complexidade: alta, média, baixa e não apto à regularização fundiária. A matriz de complexidade da ação de regularização fundiária proposta não deve ser utilizada para uma hierarquização ou pontuação dos núcleos urbanos informais, mas serve como matriz de análise da complexidade das situações e enquadramento nesta ou naquela modalidade de atendimento. A matriz de complexidade das situações tem como objetivo orientar a ação federal, não a classificar aquele que deve ou não ser atendido, mas apontar para a necessidade de pensar a política de regularização fundiária a partir de diferentes ações e metas para situações diversas com demandas distintas.

É fundamental esclarecer que as situações não aptas à regularização fundiária não devem afastar os núcleos urbanos informais da ação pública federal, mas mostrar que a modalidade de atendimento não tem como componente central a ação de regularização, embora esta continue sendo uma demanda, em casos em que a urbanização, por exemplo, pelo grau de complexidade, seja a modalidade de atendimento oferecida, tendo a regularização como componente.

Quadro 7: Matriz de complexidade com a classificação das situações macro da problemática fundiária

SITUAÇÃO/ GRAU DE COMPLEXIDADE	INAPTO A PROGRAMA EXCLUSIVO DE REURB	ALTA	MÉDIA	BAIXA
Grau de consolidação	Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamentos	Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamento.	Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade e com necessidade de reassentamento de famílias	Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias
Complexidade territorial		Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI sem informação territorializada	Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI com informações territorializadas	Poligonal abrange um único NUI
Precariedade documental	-	Sobreposição de registros; título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal; inexistência de assentamento registral	Título precário e sem possibilidade de definição da poligonal	Título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal
Impasse por decisão judicial		Matrícula averbada com decisão judicial específica que impede a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana	Conflito judicial, título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (ex. Ação possessória)	Conflito judicial, título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (Ex.: Ação tributária)
Interferência com área de preservação permanente	Totalmente inserido em área de preservação permanente sem cumprir requisitos da lei e com necessidade de reassentamento	Com ocupação em área de preservação permanente sem cumprir requisitos da lei e com necessidade de reassentamento parcial	Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de remoção	Sem ocupação em área de preservação permanente
Interferência com unidades de conservação	Totalmente inserido em unidade de conservação de proteção integral; inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado que impede regularização fundiária	Parcialmente inserido em unidade de conservação de proteção integral - necessidade de reassentamento; pluralidade/sobreposição de mais de uma UC.	Inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado com condicionantes em matéria de regularização fundiária	Não inserido em unidade de conservação ou inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado prevendo a regularização fundiária; sem plano de manejo aprovado e, portanto, não vinculante
Interferência com áreas de risco	Totalmente inserido em área de risco sem possibilidade de mitigação, comprovado por estudo técnico	Parcialmente inserido em área de risco sem possibilidade de mitigação por meio de obras complexas, com necessidade de reassentamento	Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação por meio de obras complexas	Parcialmente inserido em área de risco com possibilidade de mitigação com obras de baixa complexidade
Interseção de competências federativas	-	Titularidade de mais de uma unidade da federação sem acordo estabelecido; titularidade da união ou dos estados e ação municipal	Titularidade de mais de uma unidade da federação com acordo estabelecido	Sem interseção de competências federativas

Fonte: elaboração própria.

As classificações das situações estão detalhadas a seguir:

Grau de consolidação

- Inapto a programa exclusivo de regularização fundiária: núcleo não é provido de infraestrutura urbana, demanda execução de obras complexas e reassentamentos. O artigo 36, parágrafo 1o da Lei Federal 13465/17 define como infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; rede de energia elétrica domiciliar; soluções de drenagem, quando necessário; e outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais.
- Alta complexidade: núcleo com moradias consolidadas, com processo de urbanização já iniciado, mas que ainda demanda execução de obras complexas e reassentamentos de famílias.
- Média complexidade: núcleo com moradias consolidadas, com processo de urbanização já iniciado, mas que ainda demanda execução de obras complexas, sem necessidade de reassentamento de famílias.
- Baixa complexidade: núcleo urbanizado, com moradias consolidadas, que demanda execução de obras pontuais e sem necessidade de reassentamento de famílias.

Complexidade territorial

- Alta complexidade: quando a poligonal de intervenção abrange mais de um NUI sem informação territorializada. Isto é, quando se identifica que numa mesma poligonal há ocupações com características distintas entre si, seja pela morfologia urbana, e/ou pelo diferente histórico de ocupação/ mobilização de moradores, e/ou por diferente titularidade. Entretanto, mesmo percebendo essas diferenças ainda não foram delimitadas as fronteiras territoriais de cada NUI dentro da poligonal.
- Média complexidade: quando a poligonal de intervenção abrange mais de um NUI mas com informação territorializada. Isto é, quando se identifica que numa mesma poligonal há ocupações com características distintas entre si, seja pela morfologia urbana, e/ou pelo diferente histórico de ocupação/ mobilização de moradores, e/ou por diferente titularidade. E essas diferenças já foram delimitadas nas fronteiras territoriais de cada NUI dentro da poligonal.
- Baixa complexidade: quando a poligonal abrange um único NUI, já devidamente delimitado em sua territorialidade. Não há necessidade de novos estudos ou levantamentos territoriais dispendiosos e que exigem tempo.

Precariedade documental

- Alta complexidade: quando há sobreposição de registros de títulos; quando o NUI está em área cujo título é inexistente ou desconhecido; e também incidência de variedade de proprietários.
- Média complexidade: quando há precariedade documental que comprometa gravemente a descrição do título (por exemplo quando a descrição é antiga e feita com base em pontos de referência físicos que não mais existem). O que dificulta a elaboração de uma poligonal com base nas informações cartorárias.
- Baixa complexidade: a descrição do título não impede a elaboração da poligonal e da territorialização da área de Reurb.

Impasse por decisão judicial

- Alta complexidade: o art. 74 da Lei Federal 13.465/2017 determina que serão regularizadas as ocupações que incidam sobre áreas objeto de demanda judicial e que versem sobre direitos reais de garantia ou constringências judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ressalvada a hipótese de decisão judicial específica que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana. Sendo assim, os casos que se enquadram nessas ressalvas tornam-se de alta complexidade para Reurb.
- Média complexidade: quando há conflito judicial, ainda não há impedimento ao prosseguimento da Reurb, mas há risco de haver decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana (ex.: conflito possessório em que o juízo declara cancelamento do título por fraude documental e impede o prosseguimento do processo de Reurb). Muito embora o art. 74 da Lei Federal 13.465/2017 permita que sejam regularizadas as ocupações que incidem sobre áreas objeto de demanda judicial e que versem sobre direitos reais de garantia ou constringências judiciais, bloqueios e indisponibilidades, ainda corre-se o risco de haver decisão judicial específica impedindo o prosseguimento da análise, da aprovação e do registro do projeto de regularização fundiária urbana. Também considerou-se de média complexidade quando há conflito judicial, o título está disponível e não há risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana. Por exemplo, uma ação tributária que recaia sobre a propriedade onde se assenta o NUI. De maneira geral, pelo art. 74 da Lei 13.465/2017, ainda que uma execução fiscal penhore o imóvel e bloqueie sua matrícula, ainda é possível prosseguir com o processo administrativo da Reurb. Além disso, o art. 11-VII prevê que se a regularização for feita através de legitimação fundiária, é reconhecido o modo de aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da Reurb, isto é, o novo título sai limpo e desembaraçado de quaisquer ônus reais.
- Baixa complexidade: quando não há conflito judicial, o título está disponível e não há risco de decisão judicial que impeça a análise, aprovação e registro do projeto de regularização fundiária urbana.

Interferência com área de preservação permanente

- Inapto a programa exclusivo de regularização fundiária: quando parte do NUI está inserido em área de APP e não cumpriu os requisitos legais para prosseguir com a Reurb, por exemplo ocupação na faixa de 15m, e precisará haver reassentamento. Conforme estabelece o art. 11, § 2º, da Lei nº 13.465/2017, constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651/2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior.
- Média complexidade: quando parte do NUI está inserido em área de APP, mas foram cumpridos todos os requisitos legais para prosseguir com a Reurb, sem ensejar a remoção dos moradores. Isto é, quando há laudo técnico que comprove a melhoria ambiental em relação à situação anterior do NUI, conforme estabelece o art. 11, § 2º, da Lei 13.465/2017.

- Baixa complexidade: quando o NUI não está inserido, no todo ou em parte, em área de APP, o que dispensa a elaboração de estudos técnicos ambientais.

Interferência com unidades de conservação

- Inapto a programa exclusivo de regularização fundiária: considera-se inviável a regularização fundiária de NUI totalmente inserido em unidade de conservação de proteção integral, visto que é vedado pelo art. 11 da Lei Federal 13.465/2017. Além disso, o § 3º da mesma lei estabelece que no caso de o NUI abranger área de unidade de conservação de uso sustentável cuja regulamentação preveja regularização fundiária, é necessária a anuência do órgão gestor competente, com os devidos estudos técnicos que comprovem a melhoria do projeto.
- Alta complexidade: quando parte do NUI está inserido em Unidade de Conservação de Proteção Integral e há necessidade de remoção/reassentamento.
- Média complexidade: quando o NUI está inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado, mas com conteúdo mais restritivo ou dificultoso em matéria de regularização fundiária.
- Baixa complexidade: quando o NUI está inserido numa UC de uso sustentável com plano de manejo aprovado e com conteúdo favorável em matéria de regularização fundiária; por fim, também considera-se de baixa complexidade quando o plano de manejo não foi aprovado ou não existe, o que desvincula o NUI de qualquer obrigação específica nesse sentido.

Interferência com áreas de risco

- Inapto a programa exclusivo de regularização fundiária: quando o NUI está totalmente inserido em área de risco com laudo técnico individualizado para cada unidade imobiliária, atestando a impossibilidade de mitigação e permanência da população.
- Alta complexidade: quando parte do NUI está inserido parcialmente em área tecnicamente atestada como sendo de risco e sem possibilidade de mitigação por meio de infraestrutura e, portanto, há necessidade de reassentamento da população afetada. Vale lembrar que desde 2011, foi inserido o art. 42-B no Estatuto da Cidade, que obriga todo município que altera seu perímetro urbano a fazer mapeamento das áreas de risco.
- Média complexidade: quando o NUI está parcialmente inserido em área de risco, mas com possibilidade de mitigação por meio de obras de alta complexidade técnica.
- Baixa complexidade: quando o NUI está parcialmente inserido em área de risco mas com possibilidade de mitigação por meio de obras de baixa complexidade técnica.

Intersecção de competências federativas

- Alta complexidade: quando há incidência de titularidade de mais de uma unidade da federação, sem acordo estabelecido; ou quando há titularidade da União ou dos estados e o procedimento administrativo de Reurb é feito pelo município, e carece de comunicação interfederativa com o ente proprietário.
- Média complexidade: quando há incidência de titularidade de mais de uma unidade da federação mas há acordo estabelecido entre os entes, seja via cessão de aforamento, termo de cooperação técnica, convênio, etc, ou mera parceria ou doação direta de propriedade para Reurb (Vide caso do NUI Vila Planalto em Canaã dos Carajás, que foi feito através de negociação direta entre União e municípios).

- Baixa complexidade: quando não há incidência de titularidade de mais de uma unidade da federação.

4. Recomendações para aperfeiçoamento da ação federal em regularização fundiária

O processo de pesquisa em si e os resultados dos estudos de caso demonstram que a complexidade, a diversidade de situações, escalas e possibilidades da ação de regularização fundiária, como também os agentes envolvidos e as condições de sua implementação, são elementos que devem ser considerados no desenho da ação federal de regularização fundiária.

Em que pese o Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais, Instrução Normativa do MDR nº 02, de 21 de janeiro de 2021, ainda não ter sido implementado em tempo para uma avaliação, já é possível identificar elementos que procuraram responder a esta complexidade, na medida em que se buscou prever a realização do programa em etapas, com a possibilidade de cancelamento ou ajuste de contrato considerando os obstáculos que podem ser encontrados no processo.

As recomendações que seguem levam em consideração este aperfeiçoamento, mas apontam elementos que ainda precisam ser considerados, de acordo com os resultados das análises documentais e dos processos adotados pelas municipalidades, e de acordo com os resultados do próprio processo de pesquisa, levantamento e análise de informações na elaboração dos estudos de caso. Eles apontam para outras demandas necessárias ao enfrentamento da irregularidade fundiária urbana brasileira, considerando suas dimensões, a complexidade da ação e a realidade dos municípios brasileiros que, conforme veremos, não conseguem ser atendidos em alguma medida, tanto pelo Papel Passado como pelo programa atual.

As recomendações devem ser consideradas como propostas em construção, que merecem estar em permanente debate público e coletivo, inclusive com a coordenação-geral de Regularização Fundiária da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional. As recomendações devem, ao mesmo tempo, contribuir com o debate e serem aperfeiçoadas por ele.

4.1. Produção de informação territorializada e planejamento da ação de regularização fundiária

Os casos mostram a necessidade da existência de uma modalidade de atendimento aos municípios para que se preparem para as ações de regularização fundiária, visto que em muitos casos as porções territoriais informais são de escala que abrangem mais de um NUI²⁶ em situações distintas, em que é necessária produção de informação prévia para acessar uma carta consulta de um programa como o de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais. Essa situação se soma ao fato de avaliações anteriores do Papel Passado terem apontado como um problema central da sua implementação a necessidade de adequação ou substituição do objeto no decorrer da execução dos contratos (CARVALHO, 2017), o que resulta em atraso ou na não efetividade da ação.

²⁶ O que reforça os resultados do Estudo da Demanda (BRASIL, 2018) que teve a indicação de 19% de sedes municipais, ou seja, porções territoriais que podem abranger mais de um núcleo urbano informal e situações distintas em relação à renda e necessidades para regularização fundiária.

Também mostramos a convivência em um mesmo território e, portanto, potencial ação de regularização fundiária apresentada pelos municípios, de áreas que estariam sujeitas à Reurb-S e áreas que estariam sujeitas à Reurb-E. Isso expõe a necessidade da produção de informação adequada para diferenciar essas situações, que devem ter tratamento distinto, sob risco de os recursos federais serem também direcionados a ações de Reurb-E, o que não é desejável, vez que os beneficiários desta modalidade de Reurb é que devem custear todo o processo.

Conforme mencionamos no relatório do Produto 1 desta Pesquisa, entre 2004 e 2013, o programa Papel Passado foi oferecido por meio de diversas modalidades, entre as quais havia uma modalidade relacionada a ações de levantamento de informações e mapeamento da irregularidade (em 2004, a modalidade *Identificação, levantamento, mapeamento e cadastramento das áreas de irregularidade fundiária* e, de 2005 a 2010, a modalidade *Plano Municipal de Regularização Fundiária*). Tais modalidades demonstravam a necessidade de as ações do programa estarem inseridas em um planejamento, uma vez que a implementação de projetos de regularização fundiária pressupõe um conhecimento prévio sobre os núcleos que se pretende regularizar. Com esse conhecimento prévio é possível estimar o grau de complexidade da elaboração e implementação do projeto, bem como o tempo necessário para sua efetivação, o que não ocorreu na última sistemática do Papel Passado, de 2013, já analisada no relatório do Produto 1, em que foi prevista uma modalidade única: *Atividades específicas de regularização fundiária de assentamentos urbanos*.

Na atualidade, também não é possível de ser identificado na normativa do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais a possibilidade de apoio institucional para a elaboração de estudos e levantamentos prévios. Isso pode significar um descolamento das ações do planejamento urbano municipal, no caso dos municípios que não tenham elaborado, anteriormente, seu plano de regularização fundiária, ou que não tenham previsto zonas especiais de interesse social em seus planos diretores. Dessa forma corre-se o risco de que municípios que têm grandes porções irregulares do território não tenham capacidade de preparar a informação necessária sobre seu território, em geral, e sobre os núcleos urbanos informais, em especial, para poder acessar o programa federal de regularização fundiária.

Neste sentido, sugere-se que a ação federal de regularização fundiária de núcleos urbanos informais esteja necessariamente articulada no contexto de uma política mais ampla de fortalecimento da ação municipal de gestão do território, no âmbito de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que possibilite a produção de informação sobre o território e o planejamento municipal.

No caso específico da regularização fundiária, deve haver uma ação que possibilite aos municípios identificar os núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda e demarcá-los como zona especial de interesse social (ZEIS). Para as ZEIS e para as demais áreas a serem regularizadas, é de fundamental importância a adoção de restrições urbanísticas que busquem inibir a ação do mercado imobiliário formal. É importante atentar que as medidas de flexibilização das legislações urbanísticas e ambientais reconhecem a limitação do Estado em promover uma política de habitação e de acesso à terra inclusiva, e que essas flexibilizações buscam garantir o direito à moradia da população de menor renda em áreas bem localizadas das cidades.

Embora a regularização fundiária não esteja vinculada às ZEIS, conforme a Lei Federal nº 13.465/2017, uma ação federal que possibilite ao município realizar a demarcação das ZEIS, seja por meio do Plano Municipal de Regularização Fundiária, seja por seu Plano Diretor, ao mesmo tempo possibilita que passem a ser inseridos na ação de regularização fundiária realidades complexas, com grandes porções territoriais irregulares, antes sem produção de informação adequada, como contribui para um processo democrático de definição das áreas sujeitas à Reurb-S, portanto ação prioritária do Estado brasileiro, além de evitar que sejam indicados ao programa federal áreas de interesse específico ou áreas em que esta diferenciação não é clara.

Conforme a normativa, o público alvo do atual programa é composto por famílias com renda mensal de até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), para atendimento com melhoria habitacional, e famílias na situação prevista no inciso I do caput do art. 13 da Lei nº 13.465/2017, para atendimento com regularização fundiária, ou seja, famílias moradoras de núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Essa definição pelo município depende da produção de informações territorializadas e pode somente se concluir, em alguns casos, com o cadastramento das famílias. A demarcação das ZEIS em processos democráticos pode contribuir para esta produção de conhecimento prévio na definição do interesse social e do interesse específico.

Por se tratar de zoneamento com finalidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, as ZEIS também têm potencial de facilitar os processos de regularização fundiária nas áreas demarcadas, evitando possíveis conflitos normativos, tanto urbanísticos como ambientais.

O conhecimento sobre os núcleos urbanos informais por parte dos municípios, a diversidade e a complexidade dessas situações, devem orientar a ação federal em dois sentidos: i) aprofundar a compreensão da complexidade das situações para seu adequado enquadramento; e ii) oferecer linhas de ação por meio de modalidades de atendimento que permitam aos municípios a realização desta caracterização inicial. Trata-se de ação fundamental para o aperfeiçoamento da ação federal em regularização fundiária, na medida em que, reiteramos, a ausência de informação prévia aprofundada sobre o NUI inicialmente contratado para a efetivação do projeto de regularização fundiária levou à necessidade de adequação ou substituição no decorrer da execução dos contratos, o que resulta em atraso ou na não efetividade da ação, conforme já mencionamos.

4.2. Ações de apoio ou preparatórias à demarcação urbanística

O atual Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional claramente procura dialogar com algumas problemáticas identificadas no programa Papel Passado, quanto ao tempo de duração da ação de regularização fundiária e a necessidade de cada etapa ser, de alguma forma, uma análise de viabilidade para a próxima, além de pensar os produtos como processo de aprovação e não apenas como documentos a serem apresentados.

A previsão da Etapa 1 demonstra que há uma percepção adequada, de que é necessária uma análise jurídico-fundiária aprofundada do território como pressuposto para a ação de regularização fundiária, como uma etapa que permite uma análise de viabilidade e

definição precisa do perímetro de intervenção e dos beneficiários, inclusive prevista a possibilidade de sua reconfiguração ou cancelamento da ação.

É preciso, no entanto, atentar para o papel que passa a ser do município neste processo. No relatório do Produto 1 desta Pesquisa, mencionamos o potencial do novo procedimento de Reurb que transfere ao município a competência para notificação de confrontantes, antes responsabilidade dos Cartórios de Registro de Imóveis. Esse potencial de agilizar o processo de regularização fundiária só irá se concretizar caso os municípios estejam estruturados e capacitados para essa ação, articulados, necessariamente, com os Cartórios de Registro de Imóveis, para o levantamento de informações. Também foi repassada aos municípios a responsabilidade para elaboração e implantação dos projetos de regularização fundiária, incluindo aí possíveis estudos ambientais necessários, como também a possibilidade de criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos ou celebrar convênio, utilizar os Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania ou, ainda, as câmaras de mediação credenciadas nos Tribunais de Justiça (artigo 34 da Lei 13.465/2017).

O programa determina aos municípios e ao Distrito Federal que procedam às notificações necessárias ao processo de regularização fundiária, aguardando os prazos legais para impugnações, como condição para que o contrato de financiamento possa ter continuidade.

Conforme demonstram os estudos de caso, que significam uma pequena amostra da realidade fundiária brasileira, a complexidade das bases fundiárias e os questionamentos decorrentes são elementos que podem levar anos, razão pela qual é preferível estruturar os municípios e oferecer também uma modalidade própria para responder a essa etapa específica da regularização fundiária no âmbito de uma política de planejamento urbano, com a produção de informação territorializada sobre a realidade fundiária do município, articulada com os Cartórios de Registro de Imóveis. Do contrário, corre-se o risco de muitos municípios não terem estrutura para responder à expectativa de realizar a notificação dos confrontantes.

Ao mesmo tempo é preciso reconhecer que, embora a normativa determine como conclusão da Etapa I uma planta de sobreposição da situação de fato com a situação de registro, apresentando o perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, para que se evite qualquer questionamento judicial futuro é preciso que seja elaborada por técnico capacitado uma restituição da matrícula ou das matrículas no levantamento planialtimétrico. Isto faz com que, de certa forma, as informações necessárias para o cumprimento desta etapa, na realidade, antecipem elementos das etapas II e III, que preveem o levantamento planialtimétrico cadastral georreferenciado, por meio de topografia ou restituição aerofotogramétrica (Etapa II, item e.1) e uma planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas (Etapa III, item g.1). A nosso ver, deve-se dar maior atenção à primeira etapa, no sentido desta ser uma modalidade específica, que deve ser realizada de forma coordenada pelos municípios em articulação com Cartórios de Registro de Imóveis.

A realização da referida etapa se comprova com a exigência das minutas das notificações entregues ao município ou Distrito Federal, com comprovação de seu recebimento (Etapa I, item b.3). No entanto, neste momento é que se iniciam as possíveis dificuldades, já que

o recebimento das minutas das notificações pelos municípios e pelo Distrito Federal é apenas o início do processo de notificação, que pode, inclusive, não ser suficiente e demandar a elaboração de edital para notificação.

Para uma preparação adequada dos núcleos urbanos informais, a ação de regularização fundiária, além de centrar esforços na estruturação dos municípios para demarcação de ZEIS, como etapa de planejamento da ação municipal de regularização fundiária, deve estruturar os municípios para que tenham condições de realizar a demarcação urbanística dos núcleos urbanos informais consolidados ocupados por população de baixa renda, de forma a otimizar a ação de levantamento de informações junto ao Cartório de Registro de Imóveis e a realização dos procedimentos necessários à notificação dos confrontantes. Nessa ação, deve-se inclusive considerar a estrutura necessária para lidar com eventuais impugnações e questionamentos, e encaminhá-los adequadamente, de modo a proceder à demarcação urbanística do núcleo urbano informal consolidado.

4.3. Estruturas e processos para encaminhar situações de impugnação e questionamento (direitos reais e possessórios)

Conforme mencionamos, a Etapa 1 do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais pode resultar na continuidade da intervenção no perímetro inicialmente previsto, na reconfiguração do perímetro (e dos beneficiários) ou no cancelamento da ação. Os casos cancelados não podem ser ignorados, de forma a significar o não atendimento destes que, certamente, representam uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira. É preciso incentivar a criação de estruturas com capacidade adequada para participação ativa na mediação e no encaminhamento de questionamentos sobre direitos reais ou possessórios, para que se alcance a regularização fundiária.

Em núcleos urbanos informais consolidados, a solução de impugnações, questionamentos e conflitos possessórios deve fazer parte da ação de regularização fundiária, e não significar seu afastamento de qualquer modalidade de atendimento. Afinal, situações de impugnação e questionamento são dimensões da irregularidade fundiária brasileira, elementos que a compõem e, portanto, merecem resposta adequada do Estado.

É fundamental a articulação interfederativa e interinstitucional. A ação em prol da regularização fundiária dos assentamentos deve orientar a ação do poder executivo, como do judiciário, de forma articulada. O próprio Código de Processo Civil de 2015, pela primeira vez reconhece a existência de um réu coletivo em ações possessórias, que demandam tratamento diferenciado por parte do Estado, para garantia do direito à moradia e à dignidade da pessoa humana, entre outros direitos sociais ameaçados em contexto de conflitos fundiários. Há, portanto, o reconhecimento do fenômeno social que representa a ocupação irregular do solo e a condição de vulnerabilidade dos moradores dos assentamentos, facultando-se a intimação dos órgãos responsáveis pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio, que poderão participar em audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. Isso coloca a participação dos órgãos de política urbana e a ação de regularização fundiária como não só possível, mas desejável para uma solução adequada do conflito.

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 13.465/2017 trata da possibilidade, no processo de demarcação urbanística, da adoção de procedimento extrajudicial de composição de conflitos, caso em que deve ser realizado um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade (art. 21). Ou seja, a própria lei de regularização fundiária insere a mediação e solução do conflito como parte do processo de regularização fundiária. Inclusive, determinando que o poder público, na hipótese de existência de demanda judicial que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel, deva informar ao juízo a existência de procedimento de regularização fundiária. A Lei, portanto, demonstra a necessidade de uma participação ativa na mediação de questionamentos sobre direitos reais ou possessórios para que se alcance o objetivo da regularização, determinando que o poder público pode, no processo de mediação, promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

A ação de regularização fundiária não tem completude se inexistente uma ação articulada de mediação e prevenção aos conflitos fundiários urbanos, se não oferecer caminhos e soluções adequadas aos conflitos de áreas consolidadas sem possibilidade de reversão, nos quais o reassentamento das famílias seria o último objetivo da política urbana e habitacional.

Nesta hipótese, a ação federal não acessará aqueles que poderiam ser considerados os grupos prioritários para regularização fundiária, na medida em que não atenderá àqueles realmente ameaçados na permanência no imóvel, ou seja, aqueles que têm ameaçado seu direito à moradia. Vale lembrar que o Ministério das Cidades, no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, já contou com uma estrutura para lidar com os conflitos fundiários²⁷ e o município de São Paulo²⁸ também teve um departamento específico para lidar com o assunto, experiências que devem ser aprofundadas e replicadas, de forma a enfrentar uma dimensão da irregularidade fundiária brasileira, que são as impugnações e os questionamentos possessórios ou sobre direitos reais.

Para o enfrentamento desta dimensão da irregularidade fundiária brasileira, que corresponde a situações de impugnação e questionamento sobre direitos reais e possessórios em torno do imóvel ocupado, é preciso incentivar a criação de estruturas com capacidade adequada para participação ativa em sua mediação, para que se alcance o objetivo da regularização fundiária, tanto no âmbito do executivo, como do judiciário.

Deve-se também fomentar o permanente monitoramento dos conflitos para que se possa estabelecer uma estratégia de mediação para uma solução que atenda ao interesse da coletividade, que é a regularização de núcleos urbanos informais consolidados, ocupados por população de baixa renda, haja questionamento ou não sobre a posse dos ocupantes. Tal monitoramento pode ser realizado com a participação dos poderes públicos

²⁷ Resolução Administrativa 01/2006, propõe retomar os trabalhos do GT de Conflitos Fundiários Urbanos referido na Resolução nº 31, do ConCidades, de 18 de março de 2005, com o objetivo de realizar o mapeamento dos conflitos de grande impacto social; promoção de discussão aos órgãos do Poder Judiciário e instituições essenciais à Justiça e à identificação das tipologias e proposição de soluções estruturais.

²⁸ Ver em: Instituto de Ensino e Pesquisa; Instituto Pólis Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil / Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis – Brasília: CNJ, 2021, p. 120-126.

municipais em convênio com universidades e entidades da sociedade civil, por exemplo, por meio da implantação de um observatório dos conflitos fundiários.

Quanto ao programa, especificamente, deve monitorar os casos cancelados na Etapa 1, para que possam ser compreendidos os motivos que levaram ao cancelamento, de modo a indicar correções e ajustes no programa, ou a necessidade de outra modalidade de atendimento.

4.4. Programa de urbanização de núcleos urbanos informais precários

A associação de melhorias habitacionais a um programa de regularização fundiária responde a um dos entraves do programa Papel Passado, apontado nas avaliações descritas no relatório do Produto 1 desta pesquisa (BRASIL, 2018; CARVALHO, 2017), contemplando a necessidade de realização de pequenas obras para melhoria das condições habitacionais. No entanto, não atende a situações urbanísticas complexas com necessidade de intervenções de grande porte. É importante sempre atentar para o fato de que a regularização fundiária deve ser plena, envolvendo, necessariamente, o atendimento das diversas dimensões – jurídica, urbanística, ambiental e social. Desta forma, a regularização fundiária deve integrar os assentamentos ao mundo jurídico, através do registro imobiliário dos títulos gerados, mas também integrá-los efetivamente à cidade com a implantação da infraestrutura necessária e a prestação dos serviços públicos.

Com isso, os ocupantes de assentamentos (ou porções no interior do assentamento) em que as condições urbanísticas são complexas, do ponto de vista das condições de habitabilidade, traçado das ruas, ocupação em área de risco e áreas de preservação permanente que, por alguma razão, não podem ser consolidadas, não terão atendimento do programa.

Embora este preveja os estudos de implantação de infraestrutura, a normativa do programa determina que no caso do estudo técnico ambiental ou do estudo técnico de áreas de risco identifiquem situações não passíveis de regularização fundiária para seus ocupantes, as áreas com essa restrição devem ser excluídas das metas do contrato. Áreas de preservação permanente e áreas de risco são justamente aquelas que podem exigir intervenções de alta complexidade.

Ainda que isto impeça a titulação e o incentivo à consolidação de situações precárias não regularizáveis, o fato de o programa prever os estudos com cronograma de implantação não garante a realização das obras de infraestrutura necessária e, ainda assim, nas áreas regularizáveis que necessitam obras de infraestrutura a regularização poderá ser considerada concluída e procedida a titulação dos ocupantes, o que pode significar a consolidação de situações regularizáveis, mas sem a devida adequação urbanística.

No âmbito da política de assentamentos precários, assim como a solução de impugnações e questionamentos sobre direitos reais e possessórios, ações de urbanização de assentamentos precários deveriam ser prioritárias em relação a ações de titulação de áreas em que não há ameaça à permanência de seus ocupantes. A complexidade das situações urbanísticas é também uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira que não pode ser ignorada. Assim, é fundamental que a ação federal financie obras de urbanização complexas por meio de programa de urbanização de assentamentos precários em que a regularização seja um dos componentes.

4.5. Estruturação do município e a articulação institucional e interfederativa

Embora o novo desenho proposto no programa em tese possa significar a diminuição da participação dos municípios, na medida em que acentua a participação da iniciativa privada na produção técnica e em parte da mobilização comunitária, é preciso reconhecer que o novo papel dado ao município no processo de notificação de confrontantes, no processo de Reurb e para demarcação urbanística, além da responsabilidade técnica de aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, demandam expertise interdisciplinar técnica e uma estrutura administrativa adequada. Merecem registro especial as novas responsabilidades trazidas pela Lei Federal 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que criou o Programa Casa Verde Amarela, a qual atribui exclusivamente aos municípios a responsabilidade pela elaboração do projeto de regularização fundiária e a pela implantação da infraestrutura necessária, mesmo que a regularização fundiária ocorra em terras pertencentes aos estados e à União, e mesmo que esses não sejam os legitimados. Isso importa numa capacidade orçamentária que todos sabemos que os municípios não têm. Tal responsabilização pode inviabilizar os projetos de regularização fundiária ou viabilizar projetos de regularização fundiária onde haja tão somente ações de titulação, não ocorrendo a implantação da infraestrutura essencial definida nos artigos 37 e 38 da Lei 13.465/2017.

Uma estrutura administrativa adequada para regularização fundiária corresponde a (i) técnicos capacitados nas disciplinas que envolvem a ação de regularização fundiária (social, jurídica, urbanística e ambiental), (ii) a capacidade técnica e de articulação interfederativa e interinstitucional, em especial com os Cartórios de Registro de Imóveis e os órgãos ambientais e de patrimônio, estaduais e federais, bem como (iii) a uma base de informações georreferenciadas que possibilite o planejamento da ação e a definição da estratégia territorial de regularização fundiária com uma priorização adequada das ações.

A ação federal em regularização fundiária deve considerar o papel preponderante no município no planejamento e na execução da política urbana, mas não pode perder de vista a estrutura federativa brasileira relacionada à política urbana, que estabelece como competência comum entre União, Estados e Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da Constituição Federal). Trata-se de um cenário em que é preciso levar em consideração a assimetria do pacto federativo brasileiro prescrito na Constituição de 1988, com concentração de recursos na União e competências nos estados e municípios que vão além de sua capacidade administrativa e de investimento. E, também, o fato de os municípios terem estruturas administrativas díspares, muitas vezes sem técnicos nas áreas que tratam da regularização, sem capacidade de aprovação de projetos e sem base de informação territorial mínima, que resulta em um desconhecimento do território.

Neste contexto de pacto federativo assimétrico e baixíssima capacidade arrecadatória por parte dos municípios, em que o Governo Federal deve assumir, de forma articulada com estados e municípios, o papel de principal financiador da política urbana, a partir de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano²⁹, com suas estruturas de participação

²⁹ Cumpre mencionar que a criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) tem sido demanda das conferências nacionais das cidades, conforme atesta balanço realizado pelos participantes da 5ª Conferência Nacional das Cidades, em 2013. Quatro conferências nacionais das cidades realizadas tiveram em sua pauta o SNDU, como instrumento para promover a reversão desse quadro e pensar a cidade

popular e controle social, como conselhos e conferências que articulam os três níveis de governo. Os espaços de controle social da política urbana são fundamentais para o diálogo interfederativo e interinstitucional que potencializam e otimizam as ações de regularização fundiária.

As estruturas de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano são fundamentais para garantir a criação de linhas de financiamento permanentes para o enfrentamento das questões urbanas e fundiárias, como também o adequado controle social que possibilite o permanente aperfeiçoamento dos programas para uma melhor utilização dos recursos públicos nos três níveis de governo. Além disso, deve garantir a articulação dos programas federais de regularização fundiária com os aspectos territoriais e de planejamento urbano.

Tais estruturas contribuiriam para que ação de regularização fundiária fosse permanentemente pensada e executada a partir de um planejamento que refletisse todas as situações de irregularidade, e fosse capaz de priorizá-las de forma adequada, caso em que a ação federal não se limitaria aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda sem complexidade urbanística ou jurídico-fundiária.

Para a estruturação da ação federal em regularização fundiária, com reflexos nas modalidades de atendimento oferecidas, é preciso reconhecer a diversidade das situações dos núcleos urbanos informais e, também, as particularidades e as escalas da irregularidade fundiária dos municípios brasileiros, também diversas. Neste sentido, há municípios com poucos núcleos urbanos informais, que podem receber ações pontuais de regularização fundiária, caso em que não faria sentido uma estrutura significativa para realização dessas ações. Conforme já levantado no Estudo da Demanda (BRASIL, 2018), em determinados municípios seria prioritária a estruturação do planejamento e do controle do uso do solo a uma estrutura de regularização fundiária. Nestes casos, pode ser incentivada a formação de consórcios ou acordos de cooperação técnica, com o apoio dos estados e o compartilhamento de competências, por exemplo, para aprovação de projetos e notificação de confrontantes.

Tal situação é distinta dos municípios em que a irregularidade do solo corresponde a grande parte do território, ou com uma quantidade significativa de núcleos urbanos informais que dependem da ação do Estado para sua regularização. Nestes, a política de regularização fundiária deve ser implementada não verticalmente, núcleo a núcleo, isoladamente, mas sim de forma horizontal, com ações articuladas sobre o território, abarcando um número significativo de núcleos urbanos informais. Para tanto, os municípios devem estar estruturados para implementação da política de regularização fundiária, compreendendo as fases de produção de informações territorializadas e planejamento das ações, aprovação de projetos e implementação das etapas de regularização fundiária.

Para a otimização das ações, pode contribuir a articulação interfederativa e interinstitucional com os Cartórios de Registro de Imóveis e com os órgãos estaduais de licenciamento ambiental, em torno de uma política ampla de regularização fundiária que procure resolver os problemas de forma sistêmica, e não apenas caso a caso. Deve-se, assim, realizar uma ação federal de sensibilização e capacitação conjunta dos Cartórios

integrada e não de forma fragmentada (habitação, saneamento, mobilidade, lazer, trabalho, saúde, educação, regularização fundiária com meio ambiente, cultura, segurança, esporte etc.).

de Registro de Imóveis e procuradorias municipais para engajamento nas ações de regularização fundiária e utilização dos instrumentos da demarcação urbanística e legitimação de posse.

Neste sentido, é necessária a articulação da política urbana em torno de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, que permita uma permanente articulação entre os atores da regularização fundiária e uma fonte permanente de recursos a ser aplicada na regularização fundiária e na estruturação das administrações municipais, para atualização de suas bases de dados territoriais, que sirvam ao planejamento da ação de regularização fundiária e, também, ao planejamento e ao controle do uso e da ocupação do solo, em geral. Por fim, é fundamental oferecer aos técnicos municipais, de preferência envolvendo os diversos setores das prefeituras, capacitação e possibilidades de troca de experiências sobre a implementação da ação de regularização fundiária.

Referências

ALMEIDA, José Jonas. *A cidade de Marabá sob o impacto dos projetos governamentais*. 2008. 273f. Dissertação (Mestrado em História) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU). Universidade Federal do ABC (UFABC). *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado*. Brasília: Ministério das Cidades, 2018.

CANAÃ DOS CARAJÁS. Prefeitura Municipal. *Diagnóstico Socioeconômico do Município de Canaã dos Carajás, Estado do Pará*. Carajás: 2016. 119 p.

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

DIAS, Catharina Vergolino. Marabá – Centro comercial da castanha. *Revista Brasileira de Geografia*, ano XX, n.4, out.-dez. 1958, p.383-427.

FISCHER, Luly Rodrigues da Cunha. *Consultoria para atualização do marco legal de regularização fundiária urbana do município de Canaã dos Carajás (produtos 1 a 4)*. Serviço Público Federal, Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências Jurídicas, Belém (PA), 2018.

FUNARBE – Fundação Artístico Cultural de Betim. *Dossiê de Tombamento do Portal/ Colônia Santa Izabel*. Prefeitura de Betim, 1998.

IBASE. Maria Amélia Enríquez (coord.). *Contradições do desenvolvimento e o uso da Cfm em Canaã dos Carajás (PA)*. Rio de Janeiro: Ibase, 2018. 48 p.

INSPER; INSTITUTO PÓLIS. *Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil / Instituto de Ensino e Pesquisa (INSPER); Instituto Pólis – Brasília: CNJ, 2021.*

MARABÁ. Prefeitura Municipal (PMM). *Relatório Final – Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Marabá – PLANMOB*. Marabá, 2018.

OLIVEIRA, Lucas Furiati de. *Sem Lugar: a experiência de remoção de mulheres do Aglomerado Santa Lúcia e o atual contexto político de urbanização da Cidade de Belo Horizonte*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Psicologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, 2014, 71 p.

PNUMA et al. *Perspectivas para o meio ambiente urbano: GEO Marabá*. Belém-PA: PNUMA/UN-HABITAT/IBAM/ISER, 2010.140p.

TOURINHO, Helena Lúcia Zagury. *Planejamento urbano em área de fronteira econômica: o caso de Marabá*. 482f. 1991. Dissertação (Mestrado em Planejamento do Desenvolvimento). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 1991.

Apêndices

Apêndice 1 - Estudos de caso polo Marabá (PA)

Apêndice 2 - Estudo de caso polo Juazeiro do Norte (CE)

Apêndice 3 - Estudos de caso polo Recife (PE)

Apêndice 4 - Estudos de caso polo Brasília (DF)

Apêndice 5 - Estudos de caso polo Belo Horizonte (MG)

Apêndice 6 - Estudos de caso polo Porto Alegre (RS)