




**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



## **Caminhos para as políticas de regularização fundiária no contexto da crise brasileira: resultados, avanços e obstáculos ('antigos' e 'novos')**

Paths to the land regularization policies in the context of the Brazilian crisis: outcomes, progress and obstacles (the 'old' and the 'new' ones)

**Coordenador: Alex Ferreira Magalhães**, IPPUR / UFRJ,  
Professor Adjunto, [alexmagalhaes@ippur.ufrj.br](mailto:alexmagalhaes@ippur.ufrj.br)

**Debatedor 1: Edésio Fernandes**, Membro do DPU Associates  
e da Teaching Faculty of the Lincoln Institute of Land Policy,  
[edesiofernandes1@gmail.com](mailto:edesiofernandes1@gmail.com)

**Debatedor 2: João Aparecido Bazolli**, Universidade Federal  
do Tocantins, Professor Adjunto, [jbazolli@mail.uft.edu.br](mailto:jbazolli@mail.uft.edu.br)

A regularização fundiária de assentamentos precários é realizada desde os anos 80 no Brasil, primeiramente em escala municipal e, em um segundo momento, acolhida como um dos eixos da política urbana nacional, especialmente após a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001. Referida lei não apagou uma tradição patrimonialista brasileira, tampouco trouxe suficiente instrumentação da política de regularização, mas trouxe a consolidação dessa demanda social para uma agenda da política nacional, devendo ser tomada como conquista que o país não mais abandonou. Com a edição da Lei federal nº 11.977/2009, além de outras que a precederam, a regularização fundiária adquire racionalidade e operacionalidade bastante definidas, induzindo mudanças positivas na forma como a política tem sido operacionalizada, mas também ao surgimento de novos desafios – ao lado daqueles já conhecidos anteriormente e ainda não superados.

São diversas as estimativas que tentam mensurar essa irregularidade fundiária, não havendo êxito, até o momento, em se produzir dados com suficiente confiabilidade acerca de sua incidência. A percepção dominante é a de um fenômeno com gigantesca incidência em escala nacional, que, conforme as avaliações mais recentes e críticas de dados secundários, apontam seu espraiamento além das metrópoles, verificando-se também nas médias e pequenas cidades, embora com distintas configurações. A manutenção de um processo de urbanização calcado na informalidade parece ser verificável em todas as regiões do país, sendo necessária a contínua avaliação e ajustamento da política de regularização em curso, com manutenção dos padrões de qualidade urbanística preconizados na lei 11.977/2009. Além disso essa mesma política deve articular-se com outras políticas urbanas de maneira a reduzir o modelo de construção informal das cidades. Em suma, a dimensão do fenômeno e a urgência de seu enfrentamento não legitimam políticas do tipo “regularização em 30 minutos”, como já tem sido ensaiado em algumas experiências.

O que se é que a escala da informalidade na ocupação dos territórios urbanizados é gigantesca, ainda que esparso o seu conhecimento. E a presente mesa tem o objetivo de divulgar informações colhidas em abrangência nacional, de maneira a enriquecer o debate sobre a informalidade urbana, como ela se reproduz também em áreas menos densamente povoadas e como tem sido seu enfrentamento nos últimos anos.

A constitucionalização da Política Urbana – com a Carta Magna de 1988 – e sua posterior regulamentação – pela Lei Federal n.º 10.257/2001 – são conquistas normativas que se somam ao progresso institucional alcançado pelo advento do Ministério das Cidades – criado em 2003 – e se apresentam como o atual aparato de enfrentamento de desafios históricos configurados ao longo da urbanização acelerada e periférica brasileira: assim, as complexas temáticas relativas à habitação, à mobilidade e ao saneamento ganharam *status* de Secretarias Nacionais. Merece destaque, na presente abordagem, o tratamento específico que a regularização fundiária passa a ter – vinculada à pasta de Acessibilidade e Programas Urbanos – e a partir de conceitos, procedimentalização e instrumentos próprios – disciplinada pela Lei Federal n.º 11.977/2009. Nesse sentido, é paradigmática a atuação ministerial, notadamente na elaboração de metodologias – disponibilizadas em Manuais – e pela oferta de recursos – notadamente via Programa Papel Passado. Contudo, apesar de alguns anos de experiências em todo o país, estudos apontam que ainda é baixa a capacidade institucional de Estados e Municípios para atuar nesta seara, exigindo-se que sejam repensadas as práticas que podem ser incentivadas e viabilizadas pela União.

A entrada da regularização fundiária na agenda nacional de políticas públicas e sua institucionalização por meio de estruturas administrativas que dela se ocupam reforçou a ação dispersa pelos municípios. Mas também é um fato que as ações de regularização ainda encontram

dificuldades para obtenção de seus resultados em maior volume, diante do tamanho da inadequação fundiária. Compreender as “novas” e “velhas” dificuldades ao longo desses mais de dez anos de implementação da política em âmbito nacional é uma informação valiosa não só para o meio acadêmico, mas também para agentes públicos, movimentos sociais, organizações não-governamentais, entre outros. Ao mesmo tempo, é necessário compreender quais os caminhos nessa jornada obtiveram maior êxito e o quanto eles se apresentam replicáveis em outras realidades institucionais e territoriais.

Parte desse esforço de aprimoramento das políticas de regularização traduziu-se na celebração de termos de execução descentralizada (TEDs) entre o Ministério das Cidades e universidades federais em cinco diferentes estados, que executam diretamente ações de apoio à regularização por meio das atividades de pesquisa, assessoramento técnico e avaliação da política nacional de regularização fundiária, envolvendo em alguns casos até mesmo a entrega de títulos. Eles objetivam tanto investigar motivos para a permanência da irregularidade fundiária urbana, quanto o desenvolvimento de estratégias que possam contribuir para a reversão desse quadro e, assim, fortalecer as lutas pelo direito à moradia adequada.

Fazer um balanço dos resultados preliminares desse esforço constitui o objeto da presente sessão livre, que tem por escopo oferecer uma apresentação das diferentes dimensões tangenciadas pelas instituições de ensino superior envolvidas nesses projetos, que vão desde a análise e aprimoramento dos sistemas normativos estaduais e municipais vigentes, passando pela sistematização e uniformização de dados nacionais da implementação da política em âmbito local e chegando à execução das atividades finalísticas de regularização. A reunião de tais experiências, nesta oportunidade, tem por finalidade não apenas destacar obstáculos ainda a serem superados, a demandarem ajustes e aprimoramentos, mas também retratar os avanços já alcançados, além daqueles possíveis de o serem, dentro dos atuais marcos institucionais. Visa, ainda, refletir a respeito dos novos desafios – atuais e futuros – colocados pelo cenário político-econômico nacional, no qual as instâncias governamentais acenam com mudanças significativas na concepção e condução da política de regularização, num efeito possivelmente direto do novo bloco de poder constituído ao longo do período 2013-2016.

Vale destacar a complementaridade dos objetos dos TEDs, mantendo-se o balanceamento entre aspectos gerais e específicos, estatísticos e práticos, que reciprocamente subsidiam a pesquisa realizada em cada universidade federal. Compreender a abordagem dispensada ao tema por diferentes olhares e diferentes demandas, mas com o compromisso comum de compartilhamento de experiências e formas de avançar.

As análises a serem apresentadas basearam-se em trabalhos de campo, além da coleta de documentos e legislações municipais e estaduais, em dados do Programa Papel Passado e da MUNIC / IBGE, utilizando-se método quantitativo e qualitativos para a interpretação dos dados.

**PALAVRAS-CHAVE:** capacidade institucional, articulação interfederativa, justiça urbana.

## **O PERFIL DA DEMANDA DO PROGRAMA PAPEL PASSADO: RESULTADOS DE PESQUISA DE NACIONAL NOS 200 MUNICÍPIOS PARTICIPANTES DO PROGRAMA**

***Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida (UFABC, Professora Adjunta, [almeida.guadalupe@ufabc.edu.br](mailto:almeida.guadalupe@ufabc.edu.br)); Raphael Bischof dos Santos (UFABC, pesquisador e doutorando, [raphael.bischof@ufabc.edu.br](mailto:raphael.bischof@ufabc.edu.br))***

A apresentação propõe apresentar um retrato dos principais demandantes do programa federal de regularização fundiária: os poderes públicos locais. Considerando a distribuição dos 200 municípios selecionados pela pesquisa no território nacional e as peculiaridades geográficas e institucionais de cada um deles, é procedida à organização e à análise dos dados a serem apresentados para se conhecer a natureza da irregularidade dos assentamentos submetidos ao programa e a forma como os municípios encontram-se administrativamente preparados para enfrentá-la. Os dados apresentados contribuem para enriquecer informações atualmente disponíveis apenas a partir de dados secundários. Estes revelam inconsistências, uma vez que sua aferição encontra limitações metodológicas em virtude da complexidade do problema fundiário, enquadramentos díspares pelo universo de municípios brasileiros e dificuldade de acesso a informações cadastrais e registrais (Morais *et alli*, 2016). Baseiam-se, grandemente, na autodeclaração de residentes nos assentamentos, muitas vezes alheios à situação fundiária em que se encontram. Aos municípios brasileiros, que detêm protagonismo na implementação da política urbana, a resolução da irregularidade fundiária se impõe como condição de desenvolvimento e de segurança na posse, sendo a via de um programa federal a forma de coleta, sistematização e uniformização dessa demanda por regularização fundiária. Conhecer o perfil da demanda do problema significa avanço no desenho da política pública e na forma como enfrentar o desenvolvimento urbano irregular, que se apresenta como regra das cidades brasileiras.

**PALAVRAS-CHAVE:** natureza da irregularidade; cadastro; metodologia.

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE COMPARATIVA DE EXPERIÊNCIAS DE IMPLANTAÇÃO DA LEI FEDERAL N. 11.977/2009 NAS REGIÕES SUL E SUDESTE**

***Marcelo Cafrune (UnB, Pesquisador, [marcelocafrune@gmail.com](mailto:marcelocafrune@gmail.com)), Tarcyla Fidalgo Ribeiro (IPPUR / UFRJ, Pesquisadora, [tarcylafidalgo@gmail.com](mailto:tarcylafidalgo@gmail.com))***

A Lei Federal n. 11.977, aprovada em 2009, criou uma sistemática inédita para as políticas públicas de regularização fundiária no Brasil, bem como criou novos instrumentos urbanísticos voltados à superação de antigos entraves, dentre os quais se destaca a diferenciação entre as modalidades de interesse social e interesse específico, o licenciamento urbano e ambiental integrado, a demarcação urbanística e a legitimação de posse. Houve, desde então, um conjunto significativo de experiências que se utilizaram desse marco legislativo com vistas a agilizar procedimentos e a aprimorar as práticas existentes. Tais iniciativas, no entanto, têm obtido resultados muito diversos, especialmente quanto à forma de regulamentação dos instrumentos e de institucionalização da política. Assim, objetiva-se avaliar a produção legislativa e algumas experiências relevantes de aplicação dos instrumentos da Lei 11.977, com ênfase na análise comparativa das estratégias normativas municipais e estaduais, na capacidade institucional mobilizada para a implantação da agenda e no potencial de inovação das experiências. As experiências objeto da análise foram pré-selecionadas no âmbito de projeto de pesquisa aplicada em curso, com base no histórico de seus resultados anteriores. A análise baseou-se em materiais de fonte primária – legislação, entrevistas e documentos oficiais – e secundária – literatura especializada.

**PALAVRAS-CHAVE:** instrumentos; interesse social; interesse específico.

### **A POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL: ALGUMAS CONCLUSÕES A PARTIR DA PESQUISA NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE**

***Luly Rodrigues da Cunha Fischer (Universidade Federal do Pará, Professora Adjunta, [lulyfischer@yahoo.com](mailto:lulyfischer@yahoo.com)), Lúcia de Andrade Siqueira (Gênesis Consultoria e Assessoria, sócia cooperada, [negsiq@gmail.com](mailto:negsiq@gmail.com))***

A situação fundiária no Brasil é bastante complexa, possuindo reflexos graves na estruturação das cidades. A falta de regularidade fundiária limita o acesso da população a investimentos, obras e serviços necessários ao pleno exercício de seus direitos e garantias fundamentais. Para enfrentar esse problema, o Governo Federal, ao longo dos últimos 13 anos, editou novas legislações, buscando articular o processo de regularização fundiária urbana à efetivação desses direitos. Diante disso, busca-se analisar, especificamente, o impacto da legislação federal sobre a regularização de áreas urbanas municipais ocupadas por habitação de interesse social. O trabalho conclui que houve baixa produção normativa municipal para adequar suas legislações às leis federais sobre regularização fundiária. Identificou-se que, na prática, a transformação de áreas em ZEIS não tem constituído pré-condição para a regularização fundiária. Igualmente, percebe-se que os instrumentos mais utilizados para titulação são a CDRU, CUEM, Usucapião e Doação, sendo ainda pouco observados casos de demarcação urbanística e legitimação de posse, numa análise em escala ampliada. É pouco frequente, de outro lado, a exigência do projeto de regularização fundiária, nos termos da Lei Federal nº 11977/2009. Percebe-se, por fim, uma baixa capacidade institucional dos Municípios para executar as ações de regularização fundiária, concentrando suas ações em comunidades situadas em terras públicas, sejam próprios municipais ou doados pela União e Estados.

**PALAVRAS-CHAVE:** Lei 11.977; impactos; legislação municipal.

### **A ARTICULAÇÃO ENTRE DIFERENTES INSTRUMENTOS LEGAIS E O APOIO À GESTÃO MUNICIPAL PARA A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NA AMAZÔNIA: A EXPERIÊNCIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ EM SEIS MUNICÍPIOS DO NORDESTE PARAENSE**

***Myrian Silvana da Silva Cardoso Ataíde dos Santos (Universidade Federal do Pará, Professora Assistente, [myriansilvana@yahoo.com.br](mailto:myriansilvana@yahoo.com.br)), Durbens Martins Nascimento (Universidade Federal do Pará, Professor Titular, [durbensmartins@gmail.com.br](mailto:durbensmartins@gmail.com.br))***

Nas últimas duas décadas o tema regularização fundiária urbana emergiu como um dos principais debates travados entre o poder público e a sociedade. Neste contexto, a edição de importantes marcos normativos, como a Lei Federal 11.952/2009, que trata da regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal (Programa Terra Legal), representa uma inovação e dialoga com a Lei Federal 11.977/2009, que atribui um caráter pleno a regularização, definindo um conjunto de medidas que interagem e integram aspectos jurídicos, urbanísticos, sociais e ambientais. Contudo, este avanço ainda representa um desafio, em especial para as administrações municipais de pequeno e médio porte, considerando o formalismo e a rigidez dos encargos estabelecidos no processo de doação das terras federais ocupadas aos municípios,

através do Programa Terra Legal, desenvolvido pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. Isso em função da escassez de recursos técnicos, materiais, financeiros, humanos e mesmo metodológicos para promover a regularização em massa de imóveis, localizados em núcleos urbanos informais já consolidados ou em consolidação. Esta apresentação relata a experiência da Comissão de Regularização Fundiária da Universidade Federal do Pará no desenvolvimento de pesquisa, ensino e extensão, em parceria com o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, em apoio às ações de regularização fundiária em terras da União na Amazônia paraense. Os resultados alcançados até o momento possibilitaram a consolidação de uma metodologia de trabalho, que inclui a proposição de um fluxo de análise e licenciamento urbanístico e ambiental integrado do projeto de regularização de interesse social, além do desenvolvimento e aplicação de um software que automatiza a confecção das peças técnicas e jurídicas e a emissão de títulos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Regularização fundiária, Amazônia Legal, nordeste paraense.

### Referências

Morais, Maria da Piedade; Krause, Cleandro; Lima Neto, Vicente Correia (organizadores.). Caracterização e tipologia de assentamentos precários : estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016.