

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
BACHARELADO EM PLANEJAMENTO TERRITORIAL**

JOYANE FERREIRA SILVA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA
GARANTIA FORMAL DO DIREITO À MORADIA DIGNA E A
POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP**

**SÃO BERNARDO DO CAMPO
2018**

JOYANE FERREIRA SILVA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA
GARANTIA FORMAL DO DIREITO À MORADIA DIGNA E A
POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP**

*Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Bacharelado em
Planejamento Territorial da Universidade
Federal do ABC, como requisito para a
obtenção do grau de Bacharel em
Planejamento Territorial. Orientado pela
profª Drª Guadalupe Maria Jungers Abib
de Almeida.*

SÃO BERNARDO DO CAMPO

2018

JOYANE FERREIRA SILVA

**A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA PARA GARANTIA FORMAL DO
DIREITO À MORADIA DIGNA E A POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO - SP**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Bacharelado em Planejamento Territorial da Universidade Federal do ABC como requisito à obtenção do título de obtenção do grau de Bacharel em Planejamento Territorial, pela seguinte banca examinadora:

Prof.^a Dra. Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida
Orientadora | Universidade Federal do ABC

Prof.^a Dra. Mariana Mencio
Convidada | Universidade Federal do ABC

Prof.^a Dra. Luciana Nicolau Ferrara
Convidada | Universidade Federal do ABC

São Bernardo do Campo, 04 de Maio de 2018

À minha família, especialmente meus pais, Lusineide e José, minha irmã Aryane, meu tio Nilton e meu namorado Israel por estarem comigo nos bons e maus momentos, por acreditarem em mim e por sempre me motivarem a persistir todas as vezes que ousei pensar em desistir.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, assim como minha mãe me ensinou, gostaria de agradecer a Deus pois nada acontece se não for da vontade dEle. Em segundo lugar, agradecer à minha família, aos meus pais, por nunca medirem esforços para que eu tivesse uma boa educação e para que nada me faltasse na vida. Em terceiro, agradecer ao amigo João Vitor Macarini por todo o auxílio e trocas de aprendizado durante a graduação.

Gostaria de agradecer a todos os professores que tive na vida - antes e durante a graduação – pelos ensinamentos, pois sem eles eu jamais chegaria até aqui. Em especial agradeço à professora Guadalupe por toda a orientação dada neste trabalho, pela dedicação, paciência e compreensão nos momentos difíceis.

Agradeço à Universidade Federal do ABC e ao povo brasileiro pela oportunidade de cursar o ensino superior em uma universidade pública de excelência.

RESUMO

O processo de urbanização brasileiro não planejado iniciado no século XIX e intensificado no século XX fez emergir um dos principais problemas urbanos das grandes cidades brasileiras, a “favelização”.

A ausência de políticas habitacionais efetivas do poder público para tratar a questão fez com que ela se agravasse, tornando a presença de assentamentos informais uma regra, componente característico dos grandes espaços urbanos, não mais uma exceção.

Nesse contexto, a regularização fundiária veio como um procedimento para a garantia de direitos e justiça social no Brasil, onde a existência de favelas e assentamentos é uma realidade latente do contexto urbano.

Este trabalho tratará da regularização fundiária enquanto procedimento para garantir o direito à moradia digna nas cidades, e para ilustrar essa realidade, discutirá a política municipal de regularização fundiária do município de São Bernardo do Campo - SP.

Palavras-chave: *regularização fundiária urbana; habitação; assentamentos informais; favelas; política habitacional.*

ABSTRACT

The chaotic process of Brazilian urbanization, which began in the 19th century and intensified later, made one of the main urban problems emerge: the slums ("favelas").

The absence of effective public policies on the subject of housing has made the situation worse, resulting in the spread of this type of precarious housing in large cities.

And, for this reason, land regularization came out as a procedure for guaranteeing rights and social justice in Brazil.

This research aims to deal with land regularization as a procedure to guarantee the right to decent housing in cities, and to illustrate this reality, will discuss the municipal land tenure regularization policy of the municipality of São Bernardo do Campo - SP.

Keywords: *urban land regularization; housing; informal settlements; slums; "favelas"; housing policy*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	8
1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E AS RESPECTIVAS POLÍTICAS PÚBLICAS	12
1.1. A TERRA COMO ELEMENTO DE DISPUTA: BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA.....	12
1.2. POLÍTICA HABITACIONAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	15
1.3. FAVELA E A CIDADE (IN)FORMAL.....	22
2. O PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	27
2.1. FUNDAMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	28
2.2. MARCOS LEGAIS.....	31
2.3. O NOVO MARCO LEGAL: LEI 13.465/2017.....	38
3. A POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO	43
3.1. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CENÁRIO HABITACIONAL	43
3.2. A POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	54
3.3. RESULTADOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	63
CONCLUSÃO	66
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	68

INTRODUÇÃO

Na segunda metade do século XX, o Brasil passou por um processo de urbanização desigual e não planejado, decorrente do êxodo rural motivado pela busca de empregos, principalmente na região Sudeste, devido ao desenvolvimento da indústria. Esse grande fluxo migratório fez emergir um dos principais problemas urbanos das grandes cidades brasileiras, a “favelização”, ou seja, o surgimento/crescimento desordenado de favelas em determinados locais. Não havia uma política pública adequada para tratar do assunto e os mais pobres não tinham acesso ao mercado formal da habitação, sempre direcionado para as classes média e alta.

Excluídos do marco regulatório e dos sistemas financeiros formais, os assentamentos irregulares se multiplicaram em terrenos frágeis ou em áreas não passíveis de urbanização [...] eternamente desprovidas de infraestrutura, equipamentos e serviços. Ausentes dos mapas e cadastros de prefeituras e concessionárias de serviços públicos, inexistentes nos registros de propriedade nos cartórios, esses assentamentos têm uma inserção no mínimo ambígua nas cidades onde se localizam. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007)

Assim como ocorreu em muitas cidades grandes, em São Bernardo do Campo-SP esse processo não foi diferente. Nesse contexto, surgiram diversas favelas e aglomerados no município. Estima-se que existam aproximadamente 90 mil domicílios distribuídos em 260 assentamentos precários na cidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO BERNARDO DO CAMPO, 2012). Até o ano de 2009, não havia nenhuma espécie de levantamento ou mensuração sistematizada e, conseqüentemente nenhuma estratégia de ação quanto ao problema habitacional em São Bernardo do Campo. A partir de 2009, com a gestão do prefeito Luiz Marinho (2009-2016), a temática da habitação foi alçada como uma das prioridades da administração municipal e a partir daí envidaram-se esforços no sentido de dar a devida atenção à problemática, que era tão latente no município, a começar pela criação da Secretaria de Habitação - SEHAB, que antes de 2009 era anexa à Secretaria do Meio Ambiente.

Entre os anos de 2009 e 2010, foram criados o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, o Conselho da Cidade e também foi elaborado o Mapeamento dos Assentamentos Precários. Em 2010-2011, dando continuidade à construção e planejamento da política municipal habitacional e de regularização fundiária, foi elaborado pela SEHAB o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, instrumento que norteia as ações da política municipal de habitação em São Bernardo do Campo, no período de 2010 a 2025 (PMSBC, 2012). É com base neste plano que se dará a discussão da política municipal de habitação e regularização fundiária neste trabalho.

Este trabalho terá por ponto de partida a concepção de regularização fundiária proposta pelo Ministério das Cidades em 2007, fruto da construção da política nacional que inicia-se em 2004. Assim, em 2009 foi promulgada a Lei 11977, conhecida como a Lei de Regularização Fundiária, que consagrou a construção da mencionada política. A regularização fundiária foi então estruturada não apenas como um procedimento restrito à legalização de lotes de terra, mas sim uma política pública mais abrangente, ou seja, a “regularização fundiária plena”, que visa garantir a propriedade da moradia no sentido mais amplo. Engloba medidas de cunho jurídico/patrimonial, administrativo, urbanístico, ambiental e social:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007)

No desenvolvimento do trabalho serão considerados dois objetivos principais: a) descrever o arcabouço normativo do procedimento da regularização fundiária, como garantia formal do direito à moradia e b) analisar a política municipal de regularização fundiária do município de São Bernardo do Campo, discutindo a aderência da política ao panorama legal e institucional vigente e seus resultados até o momento.

A metodologia empregada foi principalmente a pesquisa bibliográfica relacionada ao tema, para construir o arcabouço teórico institucional e legal dos temas abordados, e igualmente, a pesquisa documental junto a prefeitura de São Bernardo do Campo, para complementar e/ou enriquecer as informações obtidas. Será baseada em livros físicos e digitais, artigos, teses e documentos resultantes de congressos e seminários relevantes para o tema.

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro deles intitulado “A questão fundiária no Brasil e as políticas públicas” buscará traçar um breve histórico e contextualizar o conflito pela terra no Brasil a partir do século XIX, seus desdobramentos e sua relação com a política habitacional brasileira e, conseqüentemente com a regularização fundiária, além de propor uma discussão teórica quanto ao tema da favela, em contraposição ao modelo formal de cidade. O segundo capítulo “O procedimento da regularização fundiária”, apresentará o arcabouço legal e jurídico da regularização fundiária, apresentando as bases e os marcos legais dos quais se constitui e a discussão atual do novo marco legal e os fundamentos da regularização fundiária. O terceiro e último capítulo “A política municipal de regularização fundiária de São Bernardo do Campo” analisará a política municipal de regularização fundiária do município de São Bernardo do Campo, discutindo a aderência da política ao panorama legal e institucional vigente, que será discutido no capítulo 2 e seus resultados até o momento.

Segundo a Lei Federal nº 11977/2009, que consagrou a construção da política nacional, a regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sem diferenciar, neste conceito, a área urbana e rural. Destacamos que esta Lei foi revogada pela Lei Federal n. 13.465/2017 (conversão da Medida Provisória nº 759 de 22/12/2016), que trouxe, em seu art. 9º, uma definição semelhante, para a área urbana,

denominada REURB:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes

Este trabalho propõe o recorte do espaço urbano, no qual a regularização fundiária é um procedimento jurídico e urbanístico de garantia de direitos e justiça social no Brasil, onde a existência de favelas é uma realidade latente do contexto urbano. Assim, a relevância do tema está na garantia de direitos numa sociedade que é extremamente desigual e carece de planejamento urbano.

1. A QUESTÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL E AS RESPECTIVAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 A TERRA COMO ELEMENTO DE DISPUTA: BREVE ABORDAGEM HISTÓRICA

No Brasil, até o século XVIII, período colonial, vigorava o sistema de sesmarias. A terra pertencia ao rei (de Portugal) e era doada a beneficiários no período colonial. A sesmaria era uma vasta porção de terra doada em troca de sua colonização e cultivo, com o objetivo de cultivar e povoar o território brasileiro, além de auferir renda para a Coroa através dos tributos pagos pelas atividades exercidas nelas. Neste regime, os beneficiários detinham a posse, porém nenhuma garantia de propriedade das grandes porções de terra às quais se dedicavam. Aqueles que não cultivassem e pagassem à Coroa o tributo pelo seu uso da terra, perderiam sua posse, e a terra passaria a ser devoluta. Esta forma de distribuição de terras originou a concentração de terras, tornando a questão fundiária no Brasil desigual e problemática desde o início. (BIZIAK, 2014) (ALCANTARA FILHO; FONTES, 2009) (COUTINHO; RODRIGUES, 2015)

No século XIX, foi promulgada a Lei nº 601 de 1850, mais conhecida como a “Lei de Terras”. Ela tinha como objetivo legitimar a propriedade dos beneficiários das sesmarias, proibir o domínio sobre as terras devolutas e transformar a posse em domínio. É uma das leis mais antigas em vigor até hoje e inovou ao regular a aquisição de terras, que a partir dali não poderia mais ocorrer através de doação, e sim, apenas em transações de compra e venda, criando um registro das terras. Esta lei deu início a era da mercantilização da terra no Brasil, legitimou a concentração de terras no país e reforçou ideia da propriedade privada. (BIZIAK, 2014) (ALCANTARA FILHO; FONTES, 2009) (COUTINHO; RODRIGUES, 2015)

Na época da constituição do Brasil enquanto República, com a abolição da

escravatura e a entrada de muitos imigrantes no país, o acesso à terra tornou-se ainda mais difícil que antes, dado os altos preços praticados no mercado, o que impedia os escravos recém libertos e os imigrantes de conquistarem um pedaço de terra. Havia estruturas de poder imbricadas à questão fundiária, já que os proprietários das antigas sesmarias tinham íntima ligação com o governo e interesse na manutenção de suas posses. O cenário excludente impossibilitava o acesso dos menos favorecidos à terra. Concomitante a isso, multiplicavam-se as aglomerações em cortiços¹. (COUTINHO; RODRIGUES, 2015)

No Brasil República, fim do século XIX, com a explosão dos cortiços emergiu a política higienista de remoção de cortiços paralelamente aos grandes investimentos nas urbanizações do centro republicano. A criação de um mercado de trabalho repleto de ex-escravos e imigrantes e a mercantilização da terra, aliadas ao crescimento das atividades urbanas, criaram as condições para que o complexo da construção civil começasse a se configurar (FIX, 2011)

Do século XX até hoje houve diversas tentativas e iniciativas de reforma agrária² e grandes lutas que lograram conquistas importantes e representativas quanto à questão da terra no Brasil.

Os problemas das cidades e as suas respectivas soluções guardam forte paralelo com os dilemas do campo. No centro da questão da reforma urbana está o tema da propriedade, assim como no centro da questão agrária no país está o tema da propriedade rural. A concentração da terra

¹ Cortiço: "Habitação Coletiva Precária de Aluguel", HCPA, uma unidade de moradia coletiva multifamiliar apresentando, total ou parcialmente, as características de: - ser constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano, com ocupação excessiva; - subdivididas em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título, à revelia da legislação que regula as relações entre proprietários e inquilinos (Lei do Inquilinato); - ter várias funções exercidas no mesmo cômodo; - ter acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações elétrica e sanitária (banheiros, cozinhas e tanques); - ter circulação e infra-estrutura precárias; - ter superlotação de pessoas, em geral." Os cortiços também são conhecidos como "cabeça de porco", nome pelo qual passaram-se a ser chamados popularmente após a demolição do maior cortiço do Rio de Janeiro, o "Cabeça de porco", por ordem do prefeito Candido Barata Ribeiro, em 1893. PICCINI, Andrea. Cortiços e reestruturação do centro urbano de São Paulo: Habitação e instrumentos urbanísticos. São Paulo: Annablume, 1999

² A reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção (Estatuto da Terra - Lei nº 4504/64).

nas cidades e a construção do desenho das cidades, sob a ótica dos interesses contidos na expansão urbana, são problemas no cerne dos quais se situa a questão da propriedade. (SILVA, 2001)

Apesar disso, a estrutura fundiária permanece com a mesma base desigual. Segundo a OXFAM³ (2016), grandes propriedades somam apenas 0,91% do total dos estabelecimentos rurais brasileiros, mas concentram 45% de toda a área rural do país. Por outro lado, os estabelecimentos com área inferior a dez hectares representam mais de 47% do total de estabelecimentos do país, mas ocupam menos de 2,3% da área total.

Em relação à terra urbana, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em 2010 existiam aproximadamente 6,07 milhões de domicílios vagos, incluindo os que estavam em construção, quantidade essa que superava em cerca de 200 mil o número de habitações que precisariam ser construídas para que todas as famílias brasileiras tivessem moradias: 5,8 milhões, ou seja, a questão habitacional está intimamente ligada com a propriedade da terra e acesso a ela, e não necessariamente à falta de moradias.

A estrutura capitalista do mercado de terras, e conseqüentemente da moradia, inviabiliza o pleno acesso à terra pelas classes menos favorecidas financeiramente. O reflexo disso são situações que se mostram cada dia mais latentes no cotidiano urbano, principalmente das grandes cidades: invasões, ocupações nos centros urbanos e proliferação de favelas. Apesar da evolução do panorama institucional e regulatório, com o surgimento de instrumentos legais e políticas na tentativa de viabilizar e democratizar o acesso à terra e à moradia, o problema fundiário no Brasil é histórico, institucionalizado e perpetua-se no tempo, contribuindo para a manutenção dos problemas habitacionais.

³ A Oxfam - Oxford Committee for Famine Relief (Comitê de Oxford de Combate à Fome) é uma organização sem fins lucrativos fundada na Inglaterra, em 1942, e que possui sede no Brasil. A instituição nasceu como resposta aos milhares de refugiados da segunda guerra mundial, buscando oferecer ajuda humanitária para essa população. Atualmente, é uma espécie de confederação de instituições humanitárias, reunindo vinte organizações com trabalhos em 94 países. (<https://www.oxfam.org.br/>)

1.2 POLÍTICA HABITACIONAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Apenas no século XX, a partir do fim da década de 1930, quando a industrialização e a urbanização no Brasil ganham novo impulso com a Revolução de 30 e com o novo fluxo migratório vindo do Nordeste para o Sudeste devido às oportunidades de trabalho, é que surge as primeiras bases de uma política habitacional - claramente, o mercado privado não possuía condições de resolver a questão habitacional e esta deveria ser uma tarefa do Estado. O empresariado pressionava o governo, já que o preço dos aluguéis demandava o aumento dos salários do operariado. Como resposta, o governo propôs o financiamento, por meio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, de casas a serem destinadas ao aluguel. A iniciativa não foi suficiente para mudar o problema da moradia (MARICATO, 1997) (BONDUKI, 1994) (MOTTA, 2014)

Em 1942, o governo interviu na dinâmica imobiliária com uma lei de congelamento de aluguéis. Momentaneamente, ela era positiva para o trabalhador; por outro lado, desestimulava a oferta de novas moradias. Em seguida, a medida do governo que mais se destacou na época foi a “Fundação Casa Popular”- FCP, que apesar dos tímidos resultados efetivos - 16964 moradias em 18 anos de existência - foi o primeiro órgão nacional criado em 1946 para gerir a questão habitacional. As consequências da lei de congelamento dos aluguéis culminaram no estímulo à autoconstrução periférica e o incremento das favelas, uma vez que a casa própria era enaltecida em detrimento do aluguel pela FCP e a população mais pobre não conseguia acesso à moradia nem através do Estado e nem através do mercado (MARICATO, 1997). O fracasso da FCP pode ser explicado pelo caráter emergencial e pontual das ações, uma vez que o principal objetivo não era atacar a estrutura do problema da habitação, e sim, questões políticas (AZEVEDO; ANDRADE, 1982) (BONDUKI, 1994)

O golpe militar de 1964 marca uma época de forte intervenção estatal na produção do espaço urbano e habitação, com a criação do Plano Nacional de Habitação, estruturado pelo Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH), com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda”⁴.

O SFH/BNH passou por três períodos em sua trajetória:

- 1964-1969: implantação e expansão do BNH e das COHAB's⁵, onde o financiamento de moradias para o mercado popular foi considerável - em torno de 40% dos investimentos - como forma de legitimar e aproximar a ideia do BNH junto às classes de menor renda
- 1970-1974: esvaziamento e crise do SFH devido à perda das capacidades financeiras das COHAB's, que se fragilizaram continuamente com a inadimplência provocada pela perda do poder de compra do salário mínimo, situação esta que atingia o principal público atendido pela COHAB, proveniente das camadas mais pobres.
- 1975-1980: reestruturação e revigoramento das COHAB's, com aumento de moradias produzidas, a grande maioria destinada às faixas mais altas do mercado popular (3 a 5 salários mínimos). (MOTTA, 2014)

Porém, aquilo que parecia ser um novo passo para o tratamento da questão habitacional popular no Brasil, acabou por atender à classe média emergente e à classe alta.

Para além das ações diretamente relacionadas à habitação, o Plano buscava a

⁴ Lei nº 4 380/64 de 21 de agosto de 1964.

⁵ Entre 1964 e 1965 são criadas, em diversas cidades do país, as Companhias de Habitação Popular (COHABs), empresas públicas ou de capital misto que tinham como objetivo principal atuar na concepção e execução de políticas para redução do déficit habitacional, sobretudo através de recursos oriundos do BNH. Esse formato de empresa pública convergia com o ideal do governo da época de realizar uma política que tivesse uma gestão baseada em modelos empresariais.

dinamização da economia, o desenvolvimento do país com a geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil. Assim, o setor da construção civil foi o principal responsável pela produção habitacional formal, adotando os pressupostos de gestão do BNH, que eram rígidos e centralizados conforme o regime militar e impermeáveis à incorporação das práticas desenvolvidas pela população para enfrentar, a custos mais baixos, o problema da habitação, tais como: administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução, nos programas públicos. (BONDUKI, 2008) (MOTTA, 2014)

A crise resultante da estratégia econômica implementada no regime repercutiu no SFH tornando a sustentação financeira do modelo inviável. A crescente luta pela abertura democrática refletiu numa oposição popular à ditadura e aos órgãos executantes de seu projeto nacional. Essa conjuntura acirrou as críticas ao BNH. A queda de moradias de aluguel se dá paralelamente ao crescimento das favelas e manteve-se o ideal da casa própria moldando a política até o fim da atuação do BNH/SFH em 1986, que resultou no financiamento de aproximadamente 4 milhões de moradias (legais e ilegais), sendo responsável por financiar aproximadamente $\frac{1}{4}$ de toda produção habitacional construída no período. Do total de moradias produzidas, 35% foram destinadas ao “mercado popular”, com comprometimento de apenas 13% de todos os recursos investidos pelo BNH. (MARICATO, 1997)

O hiato temporal entre 1986 e 2003, chamado por Nabil Bonduki (2008) de “período pós BNH”, por se tratar de um contexto de crise e conseqüente falta de planejamento em escala nacional fez com que ações relacionadas à questão habitacional fossem diversas e heterogêneas, marcadas por uma diversidade de iniciativas, principalmente em âmbito municipal, carentes de uma articulação e coordenação em nível nacional.

No período da redemocratização o crescimento da mobilização dos movimentos de

moradia ampliou a pressão por mais participação dos municípios em questões habitacionais. Nesse contexto, destaca-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana na ocasião da Assembleia Nacional Constituinte, grupo bastante heterogêneo e que trouxe à tona a necessidade de as questões urbanas serem tratadas de maneira integrada. A Constituição Federal de 1988 consolidou o processo de descentralização de políticas públicas de planejamento urbano, tornando a habitação competência concorrente dos três níveis de governo, com ênfase para o município, visto que a gestão local possibilitaria, em tese, ampliar a eficácia e efetiva democratização das políticas, principalmente de cunho habitacional.

Assim, contextualizando, após a Constituinte, forma-se em 1987 o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), com o objetivo imediato de pressionar o Congresso Nacional para regulamentar o Capítulo da Política Urbana, da Constituição Federal de 1988. Durante árduos doze anos, foi esta uma de suas tarefas principais, até a promulgação em 2001 da lei federal denominada Estatuto da Cidade⁶ (SAULE JR; UZZO, 2009), que estabelece os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, pelos Estados e Municípios, com destaque para o Plano Diretor, principal instrumento utilizado para a garantia de desenvolvimento urbano, criando um sistema de planejamento e gestão da cidade no sentido de orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas em âmbito municipal. Dentre os instrumentos e diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade, entre outros, está a regularização fundiária.

o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal, aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira, sobretudo no que toca à questão da regularização fundiária. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007)

Após a criação do Ministério das Cidades em 2003, a Secretaria Nacional de Habitação desenvolve a Política Nacional de Habitação, coerente com a

⁶ Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. (Estatuto da Cidade): Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Constituição Federal e com as diretrizes do Estatuto da Cidade. Essa política é norteada pelos seguintes princípios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004):

- Moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de qualidade, infra-estrutura básica, transporte coletivo e serviços sociais;
- Função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana possibilitando melhor ordenamento e maior controle do uso do solo de forma a combater a especulação e garantir acesso à terra urbanizada;
- Questão Habitacional como uma Política de Estado; poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários;
- Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos;
- Subordinação das ações em habitação à política urbana de modo atrelado com as demais políticas sociais e ambientais.

No âmbito dessa política, logo em seguida surge o Programa Papel Passado, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, primeira iniciativa estatal de uma política nacional curativa de regularização fundiária para áreas urbanas, visando reconhecer de forma plena os direitos dos habitantes de assentamentos já consolidados nas cidades. O Programa visa a apoiar Estados, Municípios, entidades da administração pública indireta, associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas, através de orçamento próprio e transferências aos Estados e Municípios (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007) (CARVALHO, 2017)

Possui estratégia de ação em três frentes: apoio financeiro às ações de regularização, remoção de obstáculos jurídicos e legais e apoio à autonomia e

capacitação das equipes municipais e comunidades locais. Dentro da estratégia de remoção de obstáculos jurídicos, por exemplo, destaca-se a Lei Federal nº 10.931, de 2004, ao estabelecer a gratuidade do primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária implementados pelo poder público. Outro exemplo é a parceria entre o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg), que possibilitou a agilização dos processos de regularização. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007) (CARVALHO, 2017)

Até 2016 (última Carta Consulta do Programa Papel Passado), o acesso aos recursos do programa se deu por meio de consulta pública, onde a seleção dos proponentes beneficiados ocorre a partir de critérios que levam em conta a magnitude do problema, o número de famílias beneficiadas, o processo de gestão democrática implementado no Município, a capacidade do proponente em levar adiante o processo de regularização e o nível de urbanização do assentamento a ser beneficiado. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007) (CARVALHO, 2017). A Lei 11.977/2009 marcou a construção da política de Regularização Fundiária, que ocorreu entre 2004 e 2009, lei esta que foi alterada em parte pelo novo marco legal, inaugurado pela recente Lei Federal 13.465/2017 e seus decretos regulamentadores editados em março de 2018⁷, e que será discutido mais a frente neste trabalho. Devido a isso, o Programa Papel Passado poderá sofrer alterações, ainda não conhecidas.

A elaboração do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003 abriu espaço para uma progressiva institucionalização e legalização da questão urbana, bem como para a discussão da temática, elevando a tratativa das questões urbanas ao patamar de política de Estado, tal como ocorreu com a Política de Habitação e um de seus principais braços, a Política de Regularização Fundiária. O problema habitacional sempre foi suprimido por questões políticas e de mercado, intensificando o déficit habitacional com o passar do tempo. Atualmente, segundo a

⁷ Os Decretos 9.309, 9.310 e 9.311 de 15 de março de 2018 regulamentam a Lei Federal 13.465/2017. Estes decretos não serão objeto de análise, pois a pesquisa objeto deste trabalho de conclusão já estava finalizada quando de sua edição.

Fundação João Pinheiro (2015), o déficit habitacional quantitativo⁸ no Brasil é de 9,3%, o que representa 6.186.503 unidades domiciliares.

Local	Urbano	Rural	Total do déficit	Total relativo em relação ao total de domicílios
Brasil	5.414.800	771.709	6.186.503	9,3%
Região Sudeste	2.383.963	46.373	2.430.336	8,4%
São Paulo	1.297.622	8.745	1.306.367	8,8%
Região Metropolitana de SP	622.577	1.076	623.653	8,9%

Tabela 1: Déficit Habitacional quantitativo total e relativo por situação do domicílio (2015).

Fonte: Fundação João Pinheiro

Entretanto, para a Fundação João Pinheiro, a irregularidade fundiária figura como uma Inadequação dos domicílios, também conhecido como déficit qualitativo⁹. No Brasil, os dados mais atuais do déficit qualitativo são de 2013-2014, período no qual 11,3 milhões dos domicílios tinham alguma inadequação. Desses, 1.888.384 eram inadequados em relação à situação fundiária, o que corresponde a 16% do déficit qualitativo.

⁸ Déficit habitacional quantitativo: Necessidade de construção de novas unidades habitacionais, em função de habitação precária, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados. (Fundação João Pinheiro)

⁹ Déficit habitacional qualitativo: também chamado de inadequação dos domicílios. As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação por motivos de carência de infraestrutura básica, adensamento excessivo em domicílios próprios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e Inadequação fundiária ou cartorial, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. (Fundação João Pinheiro)

Local	Déficit qualitativo - Inadequação urbana (em domicílios)
Brasil	1.888.384
Regiões Metropolitanas	954.495
Região Sudeste	1.119.197
São Paulo	567.897
Região Metropolitana de SP	348.211

Tabela 2: Déficit habitacional qualitativo - Inadequação fundiária (2013-2014)

Fonte: Fundação João Pinheiro

A concepção tardia da moradia enquanto direito, aliada à ausência de uma política que estruturasse a questão, tornou o atual cenário um dos maiores desafios urbanos contemporâneos.

1.3 FAVELA E A CIDADE (IN)FORMAL

“A causa básica da favelização urbana parece ser não a pobreza urbana, mas a riqueza urbana”

Gita Dewan Verma

“A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional e das violações contra os direitos à terra e à moradia”

Letícia Marques Osório

A palavra “favela” deriva de uma planta endêmica brasileira também conhecida como faveleira e mandioca-brava, com sementes semelhantes às de fava. Daí os nomes “favela”, “faveleira” e “faveleiro”. A palavra se popularizou com o episódio da Guerra de Canudos, na Bahia. Os soldados das tropas federais enviados para combater Canudos se instalaram no “morro da Favela”, local que era posição estratégica para os soldados e onde predominava a planta. Quando voltaram para o Rio de Janeiro, os soldados foram morar no morro da Providência, onde construíram barracos improvisados, que pouco a pouco passou a ser chamado de “Favela” e a expressão tornou-se popular, consolidando-se como conhecemos hoje. (QUEIROZ FILHO, 2011) (VALLADARES, 2000)

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), atribui uma nomenclatura diferente à sua unidade operacional para designar as favelas, chamando-as de “aglomerados subnormais”:

É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente.(IBGE, 2010)

Segundo o dicionário Houaiss (2009), favela é o “Conjunto de habitações populares que utilizam materiais improvisados em sua construção tosca, e onde residem pessoas de baixa renda. ETIM Fava + ela” (p. 878)”. Já o dicionário Saconni (2010), define favela como “Conjuntos de barracos ou habitações toscas e improvisadas, construídas pelos próprios moradores, geralmente em morros, em áreas urbanas desvalorizadas ou sob grandes viadutos, caracterizado na sua origem pela ausência de infra-estrutura, como guias, água, luz, saneamento básico, arruamento, etc”.

Tais definições e preceitos estão significativamente enraizados no entendimento do senso comum sobre o que são as favelas, remontando a elas como algo anormal, um problema, um espaço (des)conectado da cidade (formal) e portanto, constantemente interpretada como algo a ser “resolvido”, “removido” e “não desejado”. Essa estigmatização, advinda do modelo idealizado de cidade, afoga e esconde as múltiplas facetas e significados sociais contidos no fenômeno das favelas. A favela deve ser compreendida como um fenômeno e realidade social e sendo parte integrante da cidade. A superação da sua condição original de antítese da cidade, rumo à sua efetiva integração à cidade, pressupõe um processo político de disputa e de conquista da cidade pelos segmentos populares. (BURGOS, 2009)

A definição de uma cidade “formal”, pressupõe necessariamente uma “cidade

informal”, baseada na ótica da ausência, carência e homogeneidade desta última em relação à anterior, onde sempre a favela é definida em função da concepção formal de cidade, e não sendo definida como a favela por si só, pelo organismo que de fato é e representa; esta é sempre posta comparativamente à cidade idealizada: “a favela não possui arruamento irregular”; “não há oferta formal de serviços públicos”; “a ocupação é ilegal”, entre outros exemplos.

[...] a legalidade urbana (é) o conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas e de construção que regulam a produção do espaço da cidade. Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. Aí reside, talvez, um dos aspectos mais interessantes da lei: aparentemente funciona, como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. [...] Porém, ao estabelecer formas permitidas e proibidas, acaba por definir territórios dentro e fora da lei, ou seja, configura regiões de plena cidadania e regiões de cidadania limitada. (ROLNIK, 1997)

Elaborar uma definição que efetivamente englobe e mostre com veracidade o que é uma favela é uma tarefa difícil, dadas as múltiplas configurações que esses espaços podem ter e suas dinâmicas ímpares. Dessa forma, o Observatório de Favelas (2009) elencou características que parcialmente ou totalmente são capazes de revelar aspectos comuns que designam as favelas, tais como:

- insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços;
- forte estigmatização socioespacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade;
- edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado;
- apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia;
- ocupação marcada pela alta densidade de ocupações;
- níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho;
- ocupação de locais urbanos marcados por alto grau de vulnerabilidade ambiental;

- alta concentração de negros (pretos e pardos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região do Brasil;
- relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização de espaços comuns como lugar de convivência.

Segundo o IBGE, a população brasileira cresceu 1,9% ano ano entre 1980 e 1991 e 1.6% entre 1991 e 2000. Entretanto, a população favelada cresceu respectivamente 7,65% e 4,18%, o que demonstra um processo intenso de “favelização”, em grande medida associado a urbanização acelerada e a um planejamento excludente, desconsiderando a demanda crescente por habitação, principalmente de interesse social. 32,9% da população urbana vive em 11 metrópoles, onde estão também 82,1% dos domicílios localizados em favelas do total nacional. (MARICATO, in: DAVIS, 2006, p. 215)

Mike Davis (2006), em sua obra critica principalmente o comportamento do poder público como mero “capacitador do mercado”, atuando como agente facilitador de liberação de barreiras que restringem a produtividade dos agentes econômicos. Como já visto, no Brasil o histórico habitacional foi bastante marcado por essa tendência, o que compromete o cumprimento dos objetivos e a eficácia de políticas de habitação voltadas para as camadas mais pobres, e que contribui ainda mais para o agravamento da questão da moradia. A “informalidade” é estrutural, histórica e as grandes organizações financeiras, mercados e Estados parecem ignorá-la, reforçando a desigualdade social, a dificuldade de acesso ao mercado formal de terras pela população de baixa renda, a segregação urbana e os conflitos urbanos por terra, comuns nas grandes cidades, fatores esses muitas vezes materializados no espaço na forma de grandes favelas, que crescem assustadoramente ao redor do mundo. “A população das favelas cresce na base de 25 milhões de pessoas a cada ano”, segundo Davis. Além das questões socioeconômicas que permeiam a discussão acerca das favelas, é relevante considerar que é impossível separar a sustentabilidade e saúde ambiental da condição de pobreza em massa, na maioria das vezes refletida no espaço da favela. Muitas vezes, o habitar em favelas representa riscos geológicos e geotécnicos à população e pressão sobre o meio

ambiente, dadas as condições precárias de infraestrutura e saneamento. Desta forma, a pobreza urbana compromete a questão ambiental em grande medida, não só no Brasil, como em todo o mundo. É importante ressaltar que do ponto de vista da regulação urbanística e ambiental, considerando-se ocupações urbanas consolidadas, há diferentes graus de ilegalidade e irregularidade e essas nuances devem ser consideradas no planejamento urbano e no tratamento da questão habitacional.

"As favelas criam um desafio para o Estado, de repensar-se e responder às características reais de nossas cidades" (BUENO, 2009)

2. O PROCEDIMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A irregularidade/ informalidade pode se expressar das mais diversas formas no contexto urbano. O foco deste trabalho é a irregularidade habitacional fundiária urbana associada à impossibilidade formal de obtenção da moradia da população de baixa renda, e não a irregularidade exercida por outros motivos, e muitas vezes, propositalmente como forma de burlar a lei. Feito este recorte, uma das principais expressões dessa realidade no espaço territorial é a favela, e a regularização fundiária de assentamentos informais vem como um instrumento para tratá-la. Na vigência da Lei Federal 11.977/2009, era então denominada de regularização fundiária de interesse social, sendo aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010). Atualmente denominada REURB-S pela Lei Federal 13.465/2017:

Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades:

- I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal;
- II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

A Lei Federal nº 11.977/2009 definia a regularização fundiária como o “conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”, integrando os assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.

A Lei 11.977/09 trazia na forma como estruturou a política de regularização fundiária a interpretação da mesma como sendo um procedimento (art. 49) *“Observado o disposto nesta Lei e na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Município poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território.”*. Este “status” de procedimento da regularização fundiária pressupõe sua execução em etapas, etapas essas que possuem mecanismos e instrumentos próprios e que caracterizam o procedimento. A não observância dessas etapas põe em risco sua estruturação, bem como a adequada e efetiva aplicação da política pública.

2.1 FUNDAMENTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A regularização fundiária está calcada em fundamentos que estruturam e norteiam a política de regularização fundiária. O dicionário Michaelis define fundamento como "aquilo que confere a alguma coisa a sua existência ou a sua razão de ser". Os fundamentos da regularização fundiária são exatamente isso: o que confere a ela sua razão de ser, aquilo que dá sentido à regularização fundiária e que não se pode perder de vista e que são indissociáveis quando se trata do tema. Segundo Abib de Almeida (2018, no prelo) os 5 fundamentos da regularização fundiária são: a) a regularização fundiária é uma política pública; b) a regularização fundiária é um procedimento, e como tal, implica em etapas; c) participação e controle social; d) garantia do direito às cidades sustentáveis e cumprimento da função social da propriedade; e) garantia do direito à moradia digna.

A regularização fundiária é uma política pública pois está inserida dentro da política habitacional, que por sua vez é um dos braços da política urbana brasileira. Além disso, a regularização fundiária está intimamente ligada à garantia do direito à moradia digna e ao cumprimento da função social da propriedade, ambos elementos constitucionais e, por estas razões, configura-se enquanto política pública. Dada sua complexidade, a regularização fundiária foi concebida enquanto procedimento, o que pressupõe sua aplicação e execução em etapas (jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais), onde cada etapa envolve instrumentos e mecanismos

próprios, visando proporcionar uma tratativa adequada às múltiplas facetas que envolvem o problema habitacional da irregularidade fundiária no Brasil. No contexto de inúmeras situações distintas de irregularidade fundiária no Brasil, onde cada assentamento deve ser observado e tratado individualmente em termos jurídicos, sociais, ambientais e urbanísticos, a participação e controle social tornam-se elementos primordiais para que a política seja suficientemente adequada às diversas realidades e efetiva em seus objetivos, bem como seja verdadeiramente inclusiva, contando com a contribuição ativa da população em todas as etapas do procedimento, para que aspectos particulares de cada assentamento, principalmente aqueles de cunho cultural sejam considerados e respeitados.

A garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, constante no artigo 2º do Estatuto da Cidade, remete ao procedimento da regularização fundiária como algo amplo, para além do registro dos imóveis. A regularização fundiária enquanto procedimento deve abarcar questões sociais em seu conceito, não somente o "morar", bem como o circular, trabalhar e recrear, inerentes à vida urbana e essenciais para a caracterização de uma moradia digna, para além de paredes e teto.

O cumprimento da função social da propriedade é objetivo e pressuposto do procedimento da regularização fundiária. Previsto na Constituição Federal no artigo 5º, o fundamento da função social da propriedade pode atuar em duas vias, através do ente municipal: a) garantindo o direito de propriedade proporcionando a devida segurança jurídica aos ocupantes regularizando imóveis e/ou assentamentos já ocupados e b) através da aplicação do princípio às propriedades que não cumpram sua função social originalmente de acordo com os parâmetros do plano diretor, passando a ser cumpridos através de instrumentos indutores do cumprimento da função social da propriedade e, posteriormente a isso, destinação dessas propriedades para a habitação de interesse social, com a delimitação de ZEIS, por exemplo.

Como já citado neste trabalho, a moradia é um direito social assegurado pela Constituição Federal a partir do ano 2000. Apesar de a Carta Magna fazer menção apenas ao direito à moradia, sem adjetivações, e de forma tardia, isso não isenta o Estado brasileiro de prover a moradia digna, assim entendida como um sentido amplo do princípio da dignidade da pessoa humana, ou ainda como interpretação de diplomas internacionais que versam sobre o assunto. A Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948 já incluiu o direito à moradia digna em seu artigo 25:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (ONU, 1948)

Em 6 de julho de 1992, por meio do Decreto 591, o Brasil ratificou o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos da ONU, fazendo-o ingressar na Ordem Jurídica Nacional com força de norma constitucional. Esse Pacto , em seu artigo 11, prevê a obrigação do Estado brasileiro de proteger e promover o direito à moradia digna:

Art. 11. 1. Os Estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-partes tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento. (ONU, 1992)

Outro documento importante por apresentar parâmetros que auxiliam na definição e interpretação de moradia adequada, por sua vez considerada moradia digna é o Comentário Geral nº 04, de 12 de dezembro de 1991, do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas. A moradia para que seja considerada adequada/digna, deve ser dotada de:

Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.

Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a

moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.

Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes.

Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.

Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levados em conta.

Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas.

Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ONU, 1991).

2.2 MARCOS LEGAIS

Apesar de ser uma questão estrutural no Brasil, a problemática habitacional passou a ser de fato reconhecida legalmente de forma tardia.

A moradia, por exemplo, só foi estabelecida como um direito social em 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, 12 anos depois da elaboração do texto original da CF/88, incorporando a moradia como um direito social no artigo 6º (MORAIS et al, 2006).

Seguindo nesta linha, ressalte-se que a Lei 6766/79, conhecida como Lei Lehmann ou lei de parcelamento do solo urbano, com muitas alterações mas em vigor até hoje, levanta dois importantes pontos relacionados a regularização fundiária:

O primeiro deles é o conteúdo de seu artigo 4º, inciso II onde prevê a metragem mínima de 125m² dos lotes, admitindo exceção quando se tratar de urbanização específica ou edificações de interesse social, deixando que o município legisle especificamente nesses casos, em complementação à norma. Nesse ponto, o

Estatuto da Cidade e a revogada Lei 11.977¹⁰ também mencionam a não obrigatoriedade de aplicação dos padrões urbanísticos¹¹ vigentes quando se trata de áreas demarcadas como ZEIS, em virtude da diversidade dos assentamentos e, muitas vezes, até da impossibilidade de adequar determinadas regiões aos parâmetros do restante da cidade, priorizando a adequação à conformação urbanística já constituída.

O segundo ponto relevante é o artigo 41, onde:

Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as prestações do preço avençado, poderá obter o registro, de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado. (BRASIL, 1979)

Este artigo era de extrema importância quando se tratava da regularização fundiária. Antes da lei, a transferência de propriedade de imóvel só era efetivada a partir de escritura definitiva de compra e venda. Ocorria que em muitos loteamentos, o loteador agia em desconformidade com a lei, prejudicando os adquirentes, quando da não outorga dessa escritura pública no ato da compra/venda do lote. Assim, este artigo tornou possível obter o registro do imóvel utilizando-se o contrato particular de compromisso de compra e venda ou do de cessão de direitos, que ganharam eficácia de escritura pública, sem recorrer ao Judiciário. (LARA, 2004)

Ainda, a regularização fundiária tem, atualmente, fundamentos constitucionais e legais. Vejamos um panorama destas normas e princípios que fundamentam a regularização fundiária como procedimento de garantia à moradia digna:

¹⁰ Lei 11.977/2009. Artigo. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

¹¹ Lei 13.465/2017. Artigo 11. Parágrafo 1º. Para fins da Reurb, os Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios.

Em 1988, pela primeira vez a Política Urbana é tratada diretamente em âmbito constitucional. A função social da propriedade passou a figurar na Constituição Federal, artigo 5º, inciso XXIII, juntamente com a inserção do capítulo da Política Urbana, composto pelos artigos 182 e 183, após emenda popular proposta pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O objetivo constitucional da política urbana passa a ser “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O capítulo constitucional explicita o protagonismo municipal em promover o desenvolvimento urbano; estabelece a obrigatoriedade de Plano Diretor, definido como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, para cidades com mais de 20.000 habitantes e associa a função social da propriedade urbana ao atendimento das disposições contidas no Plano Diretor. Além disso, faculta à municipalidade a exigência do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação das seguintes sanções: parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida pública e estabelece a usucapião especial de imóvel urbano, vedada a aquisição de imóveis públicos, e a concessão.

Em 2001, foi promulgada a Lei Federal 10.257, também conhecida como Estatuto da Cidade, que se dispôs a regulamentar o capítulo da Política Urbana da Constituição. O Estatuto da Cidade é um marco na legislação, visto que estabelece diretrizes gerais para o desenvolvimento da política urbana, relaciona e disciplina os instrumentos a serem utilizados pelos Municípios para ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto é

regido por diversas diretrizes vinculantes, todas elencadas no artigo 2º da Lei, dentre elas: a) garantia do direito às cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações; b) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante normas urbanísticas especiais e c) uso dos instrumentos que induzem o cumprimento da função social da propriedade.

O marco legal traz em seu conteúdo a regularização fundiária como um de seus eixos estruturadores. Engloba instrumentos capazes de atuarem diretamente sobre o problema, voltados à regularização jurídica da titularidade da moradia e à flexibilização dos critérios urbanísticos com as ZEIS. (BEZERRA; CHAER, 2013)

Esta lei também reforça o papel do município enquanto responsável pela execução da política urbana, de acordo com as peculiaridades e especificidades de cada município.

O Plano Diretor municipal, previsto no Estatuto, é de suma importância pois é ele que definirá os conceitos de função social da propriedade, de imóveis subutilizados, além de delimitar as áreas onde os instrumentos da política urbana para exercício da função social da cidade e da propriedade podem e devem ser aplicados. Além disso, em suas diretrizes vinculantes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, fica assentada a questão fundiária e de atendimento habitacional, especialmente destacamos:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

Dentre os diversos instrumentos jurídicos possíveis de serem aplicados a partir dos planos diretores, para fins desta pesquisa, destacam-se principalmente aqueles diretamente relacionados à regularização de assentamentos informais urbanos, por exemplo a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, legitimação de posse e a usucapião especial de imóvel urbano. A política municipal de regularização fundiária aliada à delimitação das ZEIS possibilita que o município atue diretamente e decisivamente na problemática habitacional em nível local, gerenciando o território de forma otimizada, identificando e transformando áreas não utilizadas e subutilizadas em espaços que se faça cumprir a função social da cidade e da propriedade social, contribuindo para a melhoria do contexto urbano como um todo.

Em 2009 foi promulgada a Lei 11977, que dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas e sobre o Programa Minha Casa Minha Vida. Ela alterou completamente o panorama do tema, concentrando-o em uma legislação robusta e estruturadora da política de regularização fundiária, considerada como um grande avanço regulatório e normativo. Em seu artigo 48 trazia a estratégia de articulação com os demais âmbitos da política urbana, ou seja, intrínseca ligação entre as políticas setoriais de saneamento, habitação, mobilidade e meio ambiente, criando assim uma estruturação forte da política de regularização fundiária, um *modus operandi* da política, após tantos anos de iniciativas esparsas e desarticuladas ligadas ao tema. Dessa forma, uma série de outras legislações relacionadas também sofreram alterações face a esta Lei, construindo uma harmonia no sistema jurídico e conseqüente redução de entraves à execução da política. A Lei da Regularização Fundiária era regida pelos seguintes princípios, consonantes com as diretrizes da Política Urbana (artigo 48):

I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda,

com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental; II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização; IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e V - concessão do título preferencialmente para a mulher.

Esses princípios revelavam a abrangência e a grandeza do procedimento e da política pública da regularização fundiária, onde depreende-se a regularização para além da formalização do título de propriedade ao morador, mas sim enquanto procedimento executado em etapas, onde presume-se a articulação entre políticas setoriais, a participação popular e o combate às desigualdades sociais através da integração social proposta pela política.

A regularização fundiária é especialmente assentada nas normas constitucionais de política urbana, que estabelecem, entre os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro, conferir dignidade para a pessoa humana, reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza e a marginalização (Artigo 3º, inciso III da C.F.), e define como obrigação da União, Estados e Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promover a integração social dos setores desfavorecidos, e promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Artigo 23, inciso IX e X da C.F.). Todos, indissociáveis fundamentos constitucionais da regularização fundiária - como política pública e como procedimento. (ABIB DE ALMEIDA, 2018, no prelo)

A legislação previa que o município regulamentasse a regularização fundiária, porém a ausência dessa regulamentação não deveria ser impeditivo para que a regularização fosse implementada por este ente (artigo 49 da Lei 11.977/2009).

Em matéria de política urbana, principalmente após o Estatuto da Cidade, o município é tido como principal e responsável ente na execução de ações que visam a execução da política urbana. Entretanto, a legislação previa que a regularização fundiária poderia ser promovida por qualquer ente federativo, e ainda por organizações da sociedade civil, por seus beneficiários, fundações, entre outros (artigo 50). Previa ainda o conteúdo mínimo do projeto de regularização fundiária, e

admitia sua execução em etapas (artigo 51).

A regularização fundiária poderia ser de interesse específico (quando não se enquadra na definição de interesse social) ou de interesse social. É considerada regularização fundiária de interesse social aquela alvo de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos: a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia; b) de imóveis situados em ZEIS; ou c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social (artigo 47, inciso VII).

A Lei 11977 trouxe ainda outros avanços, tais como: a) definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização; b) obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental; componentes do processo; c) possibilidade de compatibilização do direito à moradia e do direito a um meio ambiente saudável, estabelecendo regras para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente urbanas; d) criação dos instrumentos demarcação urbanística e legitimação de posse, que agilizam os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião; e) ao pagamento da indenização em desapropriação de imóveis; f) ao registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei 6.766/79. (OLIVEIRA, 2015).

A Lei 11977 não está mais em vigor, sendo a regularização fundiária atualmente regulada pela Lei 13465/2017, a qual será tratada no tópico a seguir.

2.3 O NOVO MARCO LEGAL: LEI 13.465/2017

Em 11 de julho de 2017 a medida provisória nº 759 de 2016 foi convertida na Lei 13465, advinda do projeto de lei de conversão (PLV) 12/2017, a nova lei da regularização fundiária. Essa lei dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal e institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União. Cabe ressaltar que o PLV se converteu em Lei sem qualquer discussão pública sobre as modificações na legislação e revogou todo o Capítulo III da Lei 11.977, que tratava da matéria de Regularização Fundiária anteriormente.

Eis que, contudo, o panorama jurídico altera-se pela recente aprovação da Lei Federal 13.465/2017 (MP n. 759/2016) - atualmente questionada em sua constitucionalidade pela ADI 5771¹² interposta em setembro último pela Procuradoria Geral da República - legislação esta que se propõe a inaugurar uma “nova” ordem sobre a regularização fundiária rural e urbana. (ABIB DE ALMEIDA, 2018, no prelo)

A legislação dá o nome de Regularização Fundiária Urbana (Reurb) às medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (artigo 9). A legislação anterior fazia menção à “assentamentos urbanos”, nomenclatura já habitualmente utilizada quando se falava em regularização fundiária, e trazia claros parâmetros definidores deles. Já a lei que

¹² O argumento nesta Ação Direta de Inconstitucionalidade, dentre outros, é de que a lei questionada decorrente da conversão da Medida Provisória 759/2016 - modifica mais de uma dezena de leis ordinárias, editadas há mais de uma década por meio de processos legislativos que envolveram grande participação popular, não tendo sido ainda justificado o caráter de urgência, inerente às medidas provisórias.

Fonte <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=354860>, acesso em 13/09/2017.

está em vigor muda a nomenclatura para “núcleo urbano” e não apresenta parâmetros claros de caracterização. Além disso, foi ampliado o alcance da regularização para todo e qualquer núcleo urbano informal que tenha usos e características urbanas, ainda que situado em área rural. Este aspecto é bastante perigoso pois, apesar de a primeira vista parecer algo benéfico, provoca uma ampliação da aplicabilidade da regularização fundiária, mesmo em locais em que o ideal não seria regularizar nos padrões urbanos, devido à aspectos ambientais e culturais. A Regularização muito frequentemente provoca uma valorização do imóvel e do local, estimula a ocupação e o adensamento e fomenta a atividade do mercado imobiliário, fator esse que pode ser extremamente nocivo em algumas regiões no país.

A Reurb possui duas modalidades: de interesse social, e de interesse específico, assim como descrito na lei anterior, 11.977/2009, onde considera-se de interesse específico tudo que não se enquadra na definição de interesse social. Porém, na lei atual, há uma significativa distinção. Antes, a regularização fundiária de interesse social caracterizava-se pela “regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda” (artigo 47, inciso VII) e elencou os casos em que cabia a regularização fundiária de interesse social. Agora, a Reurb-S é aplicável “aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal”. Isto significa que, para que seja considerada Reurb-S, é necessário ato do poder público municipal para caracterizar tal núcleo como de baixa renda, caso contrário, automaticamente a regularização é considerada como de interesse específico. Essa modificação na legislação enfraquece o caráter da regularização fundiária tal como foi concebida na legislação anterior, como uma política pública onde o interesse social era efetivamente voltado para a população de baixa renda, que é quem de fato necessita da política, independente da discricionariedade do município declará-la como tal.

Com a revogação da Lei 11.977/2009, um dispositivo de extrema importância dentro

da política de regularização fundiária perde força: as ZEIS¹³. A Lei 13.465/2017 não condiciona a Reurb à existência de ZEIS.

Na 11.977 o dispositivo das ZEIS precedia o procedimento da regularização fundiária para a população de baixa renda onde não era aplicável Usucapião, CUEM¹⁴ ou onde não era área da União, Estados ou Municípios. Uma vez delimitada como ZEIS pelo município, a destinação para a finalidade de habitação de interesse social para as áreas de ZEIS estava posta, fosse para construção de novas moradias (ZEIS de vazios) ou regularização de habitação social já existente (ZEIS de áreas já ocupadas).

Além disso, é pela existência das ZEIS e é no espaço delas onde se admite a aplicação de padrões construtivos e urbanísticos diferenciados se tratando de regularização fundiária; elas se sobrepõem ao zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor ou lei específica municipal. As ZEIS têm regime urbanístico especial ao reconhecer o direito à diferença e se baseia no imperativo ético de que o Poder Público deve facilitar o exercício do direito social à moradia no território. Dessa forma, elas são essenciais para que existam regras especiais a serem aplicadas da porção territorial delimitada como ZEIS, cuja destinação é/será a produção ou manutenção da habitação de interesse social. Esses fatores conferiam muita força e robustez às ZEIS. As ZEIS é um dispositivo que já era parte integrante do modo de pensar nas ações de regularização. O fato de a lei atual enfraquecer este dispositivo pode afetar a harmonia a estrutura da política, visto que agora não necessariamente a Reurb está condicionada à existência de ZEIS.

Os princípios que norteavam a regularização fundiária estão presentes no atual texto da lei, porém elencados como “objetivos”, no artigo 10 da 13.465/2017. Na lei atual, por exemplo, a articulação entre políticas setoriais deixa de ser princípio e está elencada como apenas um objetivo no artigo 10 da 13.465/2017; ponto esse tão primordial e importante para a estruturação e harmonização da política, estas

¹³ Lei 13.465/2017. Artigo 18. §1º Considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. § 2º A Reurb não está condicionada à existência de ZEIS.

¹⁴ Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (Lei 10.257/2001)

tão difíceis de conquistar após os longos anos de construção do que veio a se tornar a política com a Lei 11.977/2009.

Outro aspecto relevante é que na norma antiga, havia clara preocupação com a melhoria da qualidade vida dos beneficiários das ações de regularização fundiária, considerando a regularização um processo amplo e um procedimento realizado em etapas, que englobava aspectos sociais, ambientais, urbanísticos, jurídicos e culturais. No texto atual, apesar de ter sido definida de forma similar¹⁵, observa-se bastante preocupação com o tema do registro das unidades; é notório que os aspectos anteriormente abordados ligados à ideia de uma regularização fundiária plena, para além do registro da propriedade perderam importância face ao tema dos registros dos imóveis na legislação, como mostra por exemplo o art. 36 da Lei 13.465/2017, onde as obras de infraestrutura essencial não necessariamente precedem o registro das unidades:

§3º. As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

O Ministério das Cidades elaborou em 2017 uma apresentação enaltecendo alguns pontos da nova Lei. Dentre eles, foi ressaltado pelo Ministério que a Lei 13.465/2017:

desburocratiza, simplifica, agiliza e destrava os procedimentos da regularização fundiária urbana; amplia as possibilidades de acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda; promove o resgate da cidadania; aquece o mercado imobiliário, com novos registros de imóveis e o crescimento econômico do Município. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2017)

A partir do trecho acima e de uma análise mais crítica, é possível extrair o direcionamento que esta nova legislação toma; dá mais destaque à questão

¹⁵ Lei 13.465/2017. “Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes”.

econômica e notarial da regularização fundiária, afastando-se da concepção da regularização fundiária plena, enquanto política pública, conceito e procedimento, como construiu a Lei 11.977/2009.

Vale ressaltar que o processo para elevar a concepção da regularização fundiária tal como é definida no artigo 46 da lei 11977, como *“conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”* foi fruto de um longo processo de lutas na tentativa de tratar uma das facetas da realidade habitacional brasileira: a irregularidade/ilegalidade. Na nova Lei, essa definição é modificada em parte, esvaziando da definição principalmente o fundamento do direito social à moradia, do pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana e do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme versa o artigo 9º da Lei 13.465/2017:

Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

Essas diferenças face à legislação anterior representam um claro retrocesso para a temática da regularização fundiária.

na formulação dos programas de legalização e na definição do tipo de direito a ser reconhecido aos ocupantes é necessário compatibilizar a promoção da segurança individual da posse com outros interesses sociais e ambientais, bem como com o devido reconhecimento do direito social de moradia – que, novamente, não se reduz tão-somente ao direito individual de propriedade plena. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007)

3. A POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO

3.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DO CENÁRIO HABITACIONAL

O município de São Bernardo do Campo integra a porção sudeste da Região Metropolitana de São Paulo e faz parte da Região do Grande ABCD. O território municipal tem a peculiaridade de possuir mais da metade de seu território localizado em Área de Proteção Ambiental - 18,6% do território municipal corresponde ao espelho d'água da represa - e é entrecortado por importantes rodovias que o conectam aos principais centros urbanos do sudeste brasileiro, como Rodoanel, Anchieta e Imigrantes. (PMSBC¹⁶, 2012)



Figura 1: Localização do município de São Bernardo do Campo

São Bernardo do Campo é um município de grande importância para a Região Metropolitana de São Paulo, sendo a 6ª economia municipal do país, segundo o

¹⁶ Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo. Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2012.

IBGE¹⁷ (2015). Em 2010 o município tinha 765.463 habitantes, dispostos em 239.337 domicílios. Atualmente, a população estimada é de 827.437¹⁸. No território de 406,18km² de São Bernardo do Campo, aproximadamente 118km² estão urbanizados. O grau de urbanização municipal, em 2007, era de 98,45%. A área mais intensamente urbanizada localiza-se ao norte do município. (PMSBC, 2012)

Até o ano de 2009, além da enorme precariedade habitacional existente, o município não dispunha de uma política ou plano habitacional que pudesse nortear as ações do poder público para o enfrentamento dos problemas existentes e para concretizar o direito constitucional à moradia para as famílias de baixa renda¹⁹ e/ou em situação de vulnerabilidade social, bem como não dispunha de dados adequados sobre o problema habitacional. Com a gestão do prefeito Luiz Marinho (2009-2016), a temática da habitação foi alçada como uma das prioridades da administração municipal e partir daí envidaram-se esforços no sentido de dar a devida atenção à problemática, a começar pela criação da Secretaria de Habitação, que antes de 2009 era anexa à Secretaria do Meio Ambiente. Depois disso, essa mesma Secretaria realizou um levantamento para construir um panorama habitacional da cidade, juntamente com a Fundação de Apoio, Pesquisa, Ensino e Extensão (FUNEP), intitulado “Mapeamento e Caracterização dos Assentamentos Precários e/ou Irregulares”, que foi concluído em 2010, viabilizado com recursos municipais. O Mapeamento foi realizado a partir de levantamento em campo, com vistoria em cada assentamento, depois cruzada com dados levantados nas bases existentes da Prefeitura e de concessionárias. Com isto, conseguiu-se a caracterização de todos os assentamentos em seus aspectos físico-ambientais, fundiários e socioeconômicos, o que permitiu agrupá-los com tipologias de problemas comuns, orientando o planejamento das intervenções. A classificação

¹⁷ IBGE - Estudo “Produtos Internos Brutos dos municípios brasileiros”, ano 2015.

¹⁸ IBGE - Censo Demográfico 2010; Estimativa da população, 2017.

¹⁹ Lei Municipal N° 5.959, de 13 de agosto de 2009, dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e Habitação de Interesse Social (HIS). Em seu artigo 26 define especificamente como HIS a habitação “destinada às famílias de baixa renda, produzida pelo Município ou em parceria com outros órgãos públicos, agências de fomento ou entidades da sociedade civil ou empresas”. O mesmo dispositivo considera baixa, a renda familiar mensal não superior a 3 (três) salários mínimos.

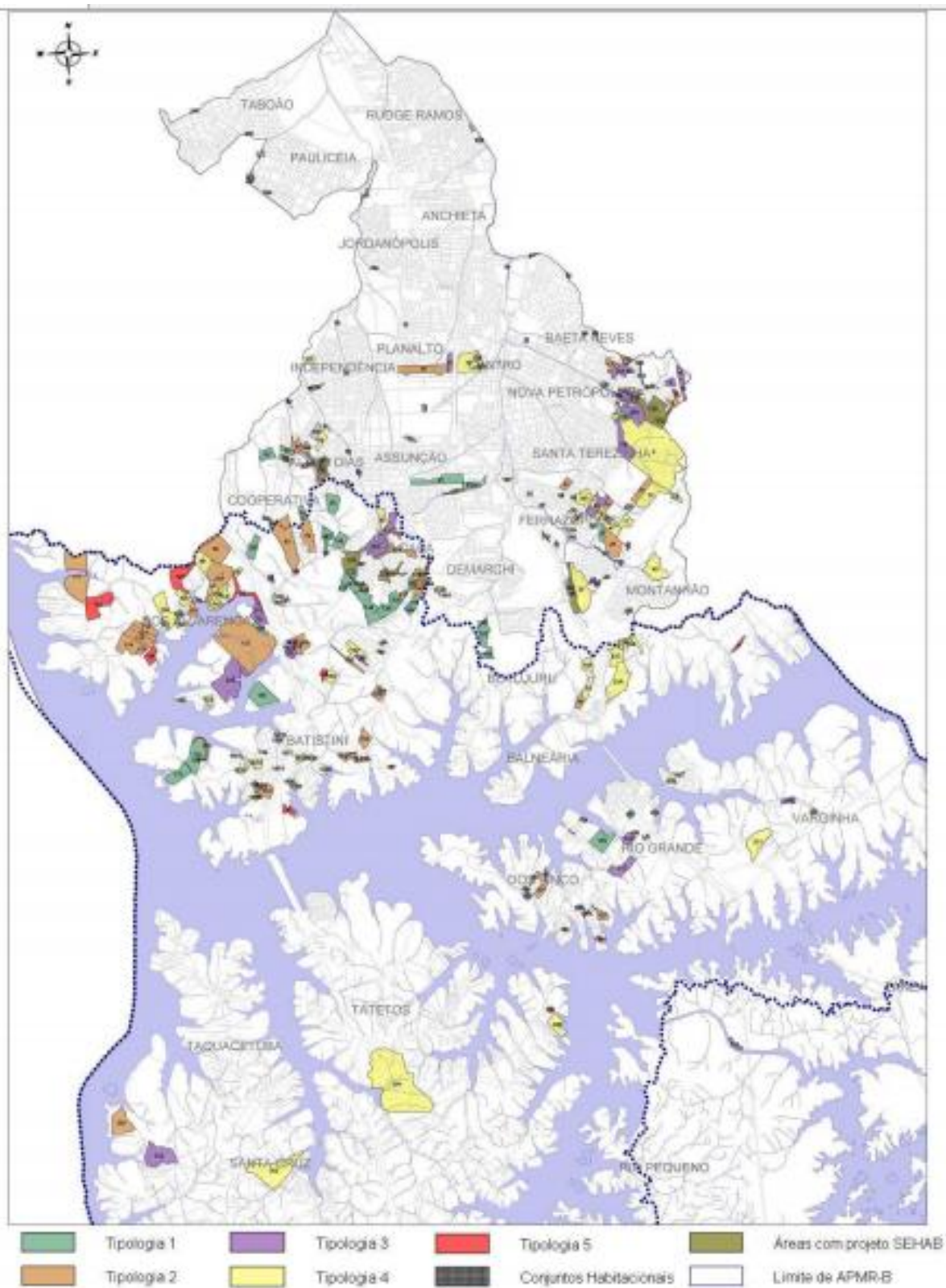
dos assentamentos em tipologias comuns objetivava não só conhecer as características, mas também delinear as possibilidades de ação em tais assentamentos, de modo a orientar intervenções integradas, capazes de combinar soluções para provisão de moradia digna, com a recuperação urbanística e ambiental desses núcleos, além de orientar a implementação de instrumentos que contribuam para evitar novas ocupações irregulares. (PMSBC, 2012)

O conceito de Assentamento Precário e/ou Irregular que orientou a elaboração do Mapeamento, tomou como ponto de partida o conceito utilizado pelo Ministério das Cidades. [...] [o conceito] engloba diversas tipologias habitacionais, tendo como características comuns a precariedade das condições de moradia e sua origem histórica. Definidos como uma categoria abrangente de inúmeras situações de inadequação habitacional e de irregularidade, seja urbanística — quanto ao parcelamento do solo e em relação à edificação, com o descumprimento da legislação de uso e ocupação do solo, seja ambiental — com a ocupação de áreas de risco e de proteção ambiental, seja fundiária — quanto à propriedade da terra — que constituem as formas predominantes de moradia das pessoas e famílias de baixa renda no Brasil (CARDOSO, 2009). É nesse sentido então que se entendem os assentamentos precários em São Bernardo, considerando ainda a população de baixa renda aquela com até 3 salários-mínimos, que não é atendida pelo mercado formal. (PMSBC, 2012)

O Mapeamento identificou 261 assentamentos precários e/ou irregulares e 86.820 edificações (que são compostas por 82.570 edificações efetivamente contadas, somadas a um percentual de correção de 5% a mais - que tem objetivo de corrigir possíveis subestimações na contagem realizada). Dos 151 assentamentos que se encontram em APRM – Área de Proteção e Recuperação de Mananciais, 55% constituem Loteamentos Irregulares, enquanto 45% são Favelas. Já dentre os 110 núcleos fora de APRM, 79% se caracterizam como Favela e 21% como Loteamentos Irregulares – o que denota uma predominância de loteamentos irregulares nas áreas de proteção ambiental.

Assentamentos	Nº. assentamentos	%	UHs	%
EM área de manancial	151	100	44.898	100
Favelas	68	45	17.166	40
Loteamentos Irregulares	83	55	25.534	60
FORA de manancial	110	100	39.870	100
Favelas	87	79	35.159	88
Loteamentos Irregulares	23	21	4.711	12
Total	261		82.570	

Tabela 3: Localização das favelas e loteamentos irregulares dentro e fora de área de manancial, Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. PMSBC (2012)

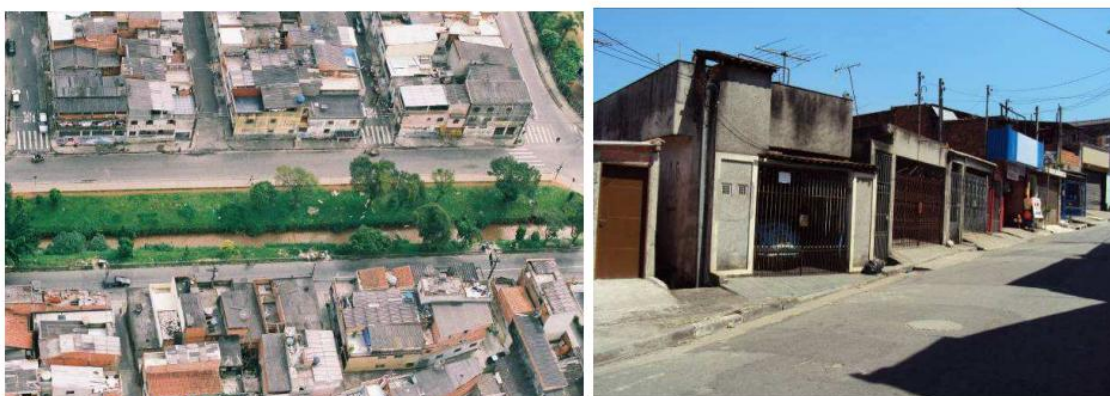


Fonte: PMSBC, 2011

Mapa 1: Assentamentos Precários e/ou Irregulares por Tipologia de Intervenção - São Bernardo do Campo

A análise dos dados obtidos no Mapeamento demonstrou a existência de características similares entre assentamentos quando se considerava: infraestrutura implantada, padrão de edificações e nível de consolidação do parcelamento. Assim, a Prefeitura definiu tipologias para classificar os assentamentos mapeados de forma a organizar problemáticas habitacionais semelhantes e entender as intervenções demandadas por cada tipologia de problema. Foram identificadas 5 tipologias assim conceituadas:

Tipologia 1: é definida por assentamentos caracterizados pelo nível satisfatório de consolidação, com infraestrutura básica e habitações adequadas.



Fonte: PMSBC, 2010

Figura 2: Núcleos de assentamento de tipologia 1 - Vila Chaminé e Vila Santa Mônica

Tipologia 2: é composta por assentamentos parcialmente consolidados, mas que demandam execução ou complementação de alguns serviços de infraestrutura e podem ainda abrigar habitações inadequadas.



Fonte: PMSBC, 2010

Figura 3: Núcleos de assentamento de tipologia 2 - Núcleo Golden Park e Jardim Vila Nova

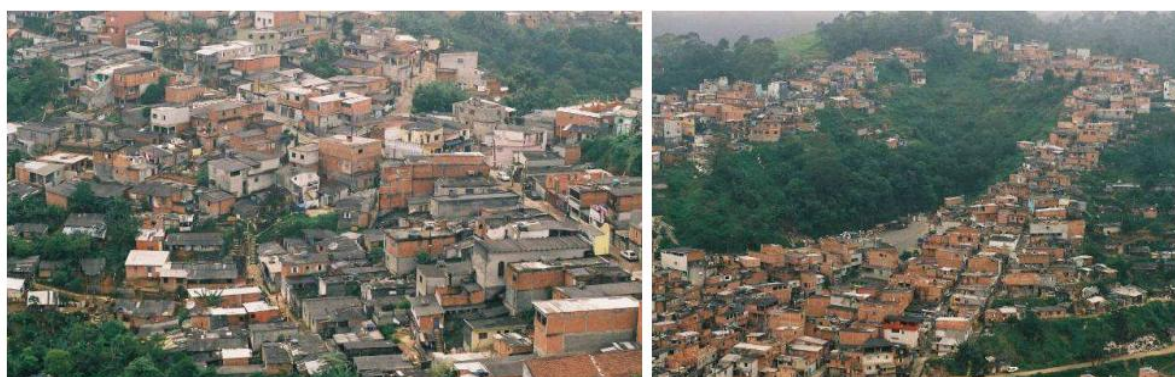
Tipologia 3: é definida por assentamentos não consolidados, caracterizados pela carência de infraestrutura, traçado regular, baixa ou média densidade e/ou não apresentam a necessidade de execução de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica ou de drenagem urbana. Abrigam habitações inadequadas, mas passíveis de adequação. Apresentam baixo índice de necessidade de remoções (até 5%).



Fonte: PMSBC, 2010

Figura 4: Núcleos de assentamento de topologia 3 - Núcleo Belita Nazareth e Núcleo Pai Herói.

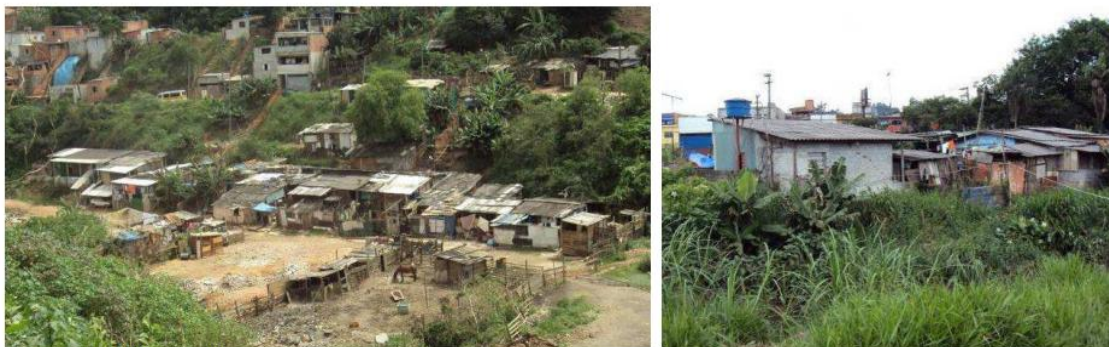
Tipologia 4: abrange assentamentos precários, mas passíveis de consolidação, caracterizados pela carência de infraestrutura, traçado irregular, alta densidade e/ou apresentam a necessidade de execução de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica ou de drenagem urbana. Essa tipologia envolve também habitações inadequadas e a necessidade de promover remoções.



Fonte: PMSBC, 2010

Figura 5: Núcleos de assentamento de tipologia 4 - Vila SABESP e Jardim Silvina Audi

Tipologia 5: é caracterizada por assentamentos não consolidáveis, onde incidem restrições de natureza jurídica ou física-ambiental que impedem sua consolidação onde estão implantados e impõem a remoção total do assentamento por meio da realocação das famílias em outro terreno.



Fonte: PMSBC, 2010

Figura 6: Núcleos de assentamento de tipologia 5 - Núcleo Lixão Alvarenga e Núcleo Capitão Casa

Tipologia 6: não foi inserida no estudo detalhado do Mapeamento de Assentamentos, pois se constitui de Conjuntos Habitacionais Irregulares promovidos pelo Poder Público, com procedimentos de aprovação e licenciamento concluídos ou em curso, e com bom nível de consolidação e infraestrutura. Nestas áreas, a intervenção de regularização não depende de nenhum volume de investimento em obras ou depende de pequenas intervenções do poder público. Somam-se a esses números 3.429 Unidades Habitacionais em 11 Conjuntos Habitacionais Irregulares, que não são caracterizados como precários (PMSBC, 2012)

TIPOLOGIA DE PROBLEMA	TOTAL DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS E/OU IRREGULARES	TOTAL UHS MAPEADAS
Tipologia 1: Assentamentos Consolidados que só demandam Regularização Fundiária	53	12.675
Tipologia 2: Assentamentos Parcialmente Urbanizados, que precisam de obras complementares de infraestrutura e Urbanização Simples sem remoções	66	21.977
Tipologia 3: Assentamentos Irregulares Parcialmente Urbanizados, que precisam de obras complementares de infraestrutura e Urbanização Simples com remoções	36	9.834
Tipologia 4: Assentamentos Precários e Irregulares Consolidáveis com carência de toda infraestrutura, Urbanização complexa e um percentual significativo remoções	69	33.119
Tipologia 5: Assentamentos Irregulares Não Consolidáveis, Remoção Total	25	2.028
Tipologia 6: Conjuntos Habitacionais Irregulares Promovidos Pelo Poder Público	11	3.429
Projetos SEHAB	12	7.187
TOTAL	272	86.820

Tabela 4: Total de assentamentos e unidades mapeadas por tipologia de problema.
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. PMSBC. (2012)

Os critérios para a caracterização dos assentamentos precários possuem correspondência com as categorias de intervenção adotadas pelo governo municipal no âmbito deste plano, e estas, por sua vez, foram definidas em função das necessidades existentes em cada tipo de assentamento para que este atinja uma condição de moradia digna, conforme preconiza a Política Nacional de Habitação, que indica a necessidade de garantia de patamar básico de qualidade habitacional e urbana, considerando a implantação de infraestrutura básica e a erradicação das situações de risco e regularização. Neste sentido, a ação municipal no campo da habitação fica definida basicamente em três categorias de intervenção física, sendo que elas não são excludentes entre si: a urbanização (que pode ser simples ou complexa), o reassentamento e o remanejamento (ou ainda remoção) do assentamento. A estas intervenções físicas se soma a regularização fundiária comum a todas as tipologias. Desse modo, o município de São Bernardo do Campo, considerando as tipologias de problema mapeadas, classificou os tipos de atendimento necessário em Programas de Intervenção definidos dentro do contexto da Política Habitacional Municipal. (PMSBC, 2012)

TIPOLOGIA DE PROBLEMA	PROGRAMA DE INTERVENÇÃO
Tipologia 1	- Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Consolidados
Tipologia 2	- Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Consolidados + Ação pontual de urbanização das secretarias municipais correspondentes
Tipologia 3	- Programa de Regularização de Assentamentos Consolidados + Ação pontual de urbanização das secretarias municipais correspondentes - Programa de Produção Habitacional para apoio a reassentamento e para atender ao déficit
Tipologia 4	- Programa de Urbanização Integrada e Regularização de Assentamentos Precários - Programa de Produção Habitacional para apoio a reassentamento e para atender ao déficit
Tipologia 5	- Programa de Produção Habitacional para apoio a reassentamento e para atender ao déficit
Tipologia 6	- Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Consolidados

Quadro 1: Tipologia dos assentamentos x Programa de Intervenção.
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. PMSBC. (2012)

Assim, foi possível relacionar cada tipologia de problema urbano-habitacional do Mapeamento com os Programas de Intervenção Municipais necessários. Estas tipologias de problemas e intervenções têm relação específica com os diversos tipos de déficit.

A metodologia utilizada para calcular o déficit habitacional em São Bernardo do Campo foi a mesma utilizada pela Fundação João Pinheiro, já que ela constitui o instrumental de referência nacional para estudo do referido tema. Em linhas gerais, esta metodologia classifica as diferentes situações de necessidades habitacionais em dois grupos: (i) Déficit Habitacional Quantitativo²⁰, que abrange as situações que demandam a construção de novas moradias, e (ii)²¹ Inadequação Habitacional, em

²⁰ (i) Conceito de Déficit Habitacional Quantitativo pela Fundação João Pinheiro: a. Famílias Conviventes: são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, e que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal; b. Cômodos: domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, etc; c. Domicílios Improvisados: locais construídos sem fins residenciais e que servem como moradia; d. Ônus Excessivo com Aluguel: famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel; e. Domicílios Rústicos: não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças.

²¹ (ii) Conceito de Inadequação Habitacional pela Fundação João Pinheiro: a. Adensamento Excessivo: domicílio apresenta um número médio de moradores superior a três por dormitório; b. Domicílios sem Banheiro; c. Inadequação Fundiária: refere-se aos casos em que pelo menos um dos

que se enquadram as situações que não demandam novas moradias, apenas reformas, regularização, e ampliação da unidade habitacional. Essa classificação busca diferenciar as possíveis soluções para distintos tipos de carências habitacionais, não se restringindo apenas à construção de novas moradias, mas considerando também soluções para problemas habitacionais que sejam menos onerosas, assim como menos impactantes urbanística e ambientalmente.

O conceito de Déficit Habitacional ou Déficit Quantitativo envolve tanto a necessidade de construção de novas unidades habitacionais, englobando domicílios sem condições de habitabilidade que necessitam de reposição, assim como a de incremento do estoque, em decorrência da coabitação familiar ou da moradia em locais impróprios. Segundo os dados da FJP (2005), o Déficit Habitacional Básico em São Bernardo do Campo, ou seja, aquele que representa a necessidade de novos domicílios é de 14.591 domicílios. (PMSBC, 2012)

Déficit Habitacional Básico						Domicílios Vagos		
Absoluto			% do Total dos Domicílios			Absoluto		
Total	urbana	rural	Total	urbana	rural	Total	urbana	rural
14.591	14.335	256	7,37	7,37	7,81	24.974	24.694	280

Tabela 5: Déficit habitacional básico (quantitativo) e domicílios vagos em São Bernardo do Campo em 2000.

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. PMSBC (2012)

A situação de inadequação dos domicílios é definida pela FJP (2005) como aquela que não demanda, necessariamente, a construção de nova unidade habitacional. Relaciona-se ao estoque de moradias urbanas já existentes, que demandam políticas voltadas à melhoria habitacional, especialmente para as famílias de baixa renda e, sobretudo, aquelas com até três salários mínimos de renda familiar. Uma das dificuldades de se estimar com precisão o déficit por inadequação diz respeito ao fato de que uma mesma moradia pode ser inadequada segundo vários critérios

moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não possui a propriedade, total ou parcial, do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza; d. Carência de Infraestrutura: domicílios que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo. As informações sistematizadas pela FJP, a partir dos conceitos supracitados, utilizam como fonte de dados primários os Censos Demográficos e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD).

simultâneos, razão pela qual os números de domicílios por tipo de inadequação não podem ser somados. Os critérios utilizados pela FJP para classificação dos domicílios por inadequação envolvem aqueles com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, em alto grau de depreciação, sem unidade sanitária exclusiva no domicílio ou, ainda, os domicílios com problemas de natureza fundiária. Os casos de inadequação fundiária em São Bernardo do Campo, em 2000, abrangiam 21.168 domicílios (10,88% dos domicílios urbanos). (PMSBC, 2012)

INADEQUAÇÃO FUNDIÁRIA		ADENSAMENTO EXCESSIVO		DOMICÍLIO SEM BANHEIRO		CARÊNCIA DE INFRAESTRUTURA	
absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
21.168	10,88	19.077	9,80	1.739	0,89	16.903	8,69

Tabela 6: Inadequação dos domicílios urbanos - Município de São Bernardo do Campo em 2000.
Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. PMSBC. (2012)

Embora os dados da FJP/IBGE forneçam as principais características das necessidades habitacionais do município, fez-se necessário desenvolver cálculos de ajuste do total de domicílios que compõem o déficit habitacional em São Bernardo do Campo. O cálculo do déficit habitacional acumulado do município de São Bernardo do Campo envolveu a análise preliminar de dados da FJP, mas buscou o aprimoramento com dados produzidos no município, para que fosse possível estimar, da forma mais precisa possível, o tamanho e as características das necessidades habitacionais atuais.

Programa de intervenção	Déficit priorizado nos assentamentos precários		Déficit priorizado nos bairros regulares	Déficit acumulado por programa	Demanda futura
	Quantitativo	Qualitativo			
Produção Habitacional para apoio a reassentamento e para atender ao déficit	26.377		11.640	38.017	46.215
SUB-TOTAL NOVAS UNIDADES A CONSTRUIR (DÉFICIT QUANTITATIVO)				38.017	
Urbanização Complexa e Regularização De Assentamentos Precários		22.300	-	22.300	
Regularização Fundiária - Sub-programa Regularização Assentamentos Consolidados		43.895	-	43.895	
Regularização Fundiária - Sub-programa Regularização De Conjuntos		3.429	-	3.429	
SUB-TOTAL UNIDADES A REGULARIZAR E/ OU URBANIZAR (DÉFICIT QUALITATIVO)				69.624	
DÉFICIT ACUMULADO	26.377	69.624	11.640	107.641	

Quadro 2: Quadro síntese - quantificação das necessidades habitacionais por programas, priorizados pelo PLHIS, em desenvolvimento pela Secretaria de Habitação do Município de São Bernardo do Campo.

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social. PMSBC (2012)

3.2 A POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O Plano Diretor do município de São Bernardo do Campo²², diploma que disciplina a Política Municipal de Habitação, dispõe em seu artigo 18 que “o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS é o instrumento de implementação da política de habitação de interesse social no Município e o instrumento de adesão ao Sistema Nacional de Habitação.”. O PLHIS é o instrumento de planejamento das ações da Política Habitacional de Interesse Social, abrangendo famílias de baixa renda (rendimentos de zero a três salários-mínimos), não atendidas pelo mercado formal. Foi concebido como instrumento de implementação das ações da Política Nacional de Habitação (PNH) no município e foi elaborado para o horizonte temporal de 2010 a 2025, correspondendo a quatro períodos de Plano Plurianual, visto que não se trata de uma questão de governo, e sim de Estado, que demanda

²²

Lei municipal nº 6184 de 21 de dezembro de 2011.

tempo e implementação em etapas, que envolvem ações de curto, médio e longo prazo. Foi elaborado em atendimento aos requisitos previstos na Lei Federal 11.124/05²³ que trata da obrigatoriedade de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para acesso dos municípios aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). (PMSBC, 2012)

Trata-se do primeiro PLHIS de São Bernardo do Campo, elaborado dentro de um processo tecnicamente subsidiado e amplamente debatido com a sociedade. A construção do PLHIS foi resultado de um processo de debates travado ao longo de 6 meses (de outubro de 2010 a fevereiro de 2011) no Fórum constituído para este fim: o Fórum do PLHIS. A participação da sociedade foi garantida por meio das instâncias de gestão participativa já constituídas que tratam do tema: o Conselho da Cidade e do Meio Ambiente – ConCidade²⁴ – composto por 20 representantes do Poder Público Municipal e 20 da Sociedade Civil, e o Conselho Municipal do Orçamento – CMO - constituído por 20 membros eleitos regionalmente no município. Os membros destes Conselhos, junto com convidados com direito a voto dos organismos públicos, estaduais e federais, atuantes na área da habitação do município, compuseram o Fórum Deliberativo do PLHIS, que discutiu e deliberou sobre todos diversos temas no âmbito do plano. Este processo de debates e deliberações constituiu-se em uma dinâmica de capacitação dos agentes públicos e da sociedade, e de efetiva construção conjunta da política habitacional. (PMSBC, 2012)

O PLHIS de São Bernardo do Campo tem como objetivo geral planejar, de maneira

²³ Lei 11124 de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.

²⁴ Dentro do esforço de dotar o município de instância de participação da população nas políticas públicas foi instituído pela Lei Municipal 6.021 de 2010 o ConCidade, que é o órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativa e normativa integrante da estrutura da Administração Municipal, vinculado ao Gabinete do Prefeito (GP) que tem por finalidade garantir a participação dos diferentes segmentos da população na formulação, implementação e gestão da política urbano-ambiental. No âmbito das políticas habitacionais, compete ao ConCidade de São Bernardo contribuir na formulação da Política Municipal de Habitação e na elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

participativa, as ações do setor habitacional no município, no período de 2010 a 2025, com vistas à criação de condições para que sejam viabilizadas soluções de moradia digna, adequada e regular à população do município, por meio da integração de ação e recursos dos três níveis de governo. Nele são priorizadas as famílias com renda até três salários mínimos e a totalidade das famílias residentes em assentamentos precários e irregulares. (PMSBC, 2012)

A Política Habitacional de São Bernardo do Campo foi construída segundo os diplomas legais vigentes na época, ou seja, o PLHIS foi elaborado à luz da Lei 11977/09 e dos demais diplomas a ela atrelados, seguindo o sistema legal-normativo estruturado em vigor no momento da elaboração, se tratando de política habitacional e regularização fundiária. O PLHIS do município apresenta os princípios, esses consonantes com o sistema legal ali colocado:

- a) Direito à moradia, enquanto um direito individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988;
- b) Moradia digna como vetor de inclusão social, garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- c) Cumprimento da função social da propriedade urbana, de forma a combater a retenção especulativa e garantir o acesso à terra urbanizada, com a implementação de instrumentos de reforma urbana que possibilitem melhor ordenamento e maior controle do uso do solo;
- d) Política Habitacional como instrumento para melhorar a qualidade de vida dos cidadãos e contribuir com a preservação e recuperação ambiental;
- e) Política Habitacional como responsabilidade comum entre União, Estado e Município, a ser concretizada pelo investimento compartilhado das três esferas de governo, assegurando sustentabilidade econômica às ações; Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo
- f) Política Habitacional como ação do Governo Municipal com dimensão de Política de Estado, ou seja, com mecanismos institucionais estáveis, que transcendem as administrações e a constituem como política pública contínua e permanente;
- g) Gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade como instrumento de controle social e transparência nas decisões e procedimentos da política e do Plano;
- h) Articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais. (PMSBC, 2012)

As diretrizes e estratégias do PLHIS São Bernardo do Campo são as seguintes:

- a) Adotar critérios diferenciados de priorização da intervenção pública conforme a natureza das necessidades e das intervenções habitacionais

demandadas;

b) Priorizar soluções de moradia para a população que vive em situação de risco físico e ambiental;

c) Assegurar na formulação e implementação dos projetos de intervenção a adoção do conceito de moradia como habitat, que envolve o acesso à infraestrutura, aos serviços públicos e a inserção da habitação na cidade legal de forma sustentável;

d) Assegurar sustentabilidade ambiental nas soluções habitacionais planejadas;

e) Potencializar investimentos populares, urbanizando e regularizando os assentamentos existentes, sempre que a manutenção das famílias seja compatível

com a segurança e salubridade e a sustentabilidade ambiental;

f) Conceber os programas e projetos de forma articulada com as fontes de recursos externos existentes e acessíveis para o município;

g) Adotar mecanismos que incentivem a produção, pela iniciativa privada, de unidades habitacionais voltadas para habitação de interesse social e do mercado popular;

h) Incentivar a utilização de imóveis vazios e subutilizados para habitação de mercado

popular;

i) Apoiar esforços para aplicação de padrões mínimos de conforto ambiental, da redução do desperdício e da capacitação profissional para a execução e gestão de

obras;

j) Assegurar sustentabilidade financeira dos projetos e a adoção de soluções de mínimo custo;

k) Assegurar a acessibilidade socioeconômica às soluções públicas por meio da estruturação de uma política continuada de subsídios;

l) Articular as intervenções habitacionais aos demais programas de desenvolvimento urbano e social do Município;

m) Estabelecer planejamento integrado de trabalho e parcerias com as concessionárias

de serviços públicos, responsáveis pela provisão de serviços;

n) Apoiar medidas de controle da expansão da ocupação irregular no território;

o) Facilitar o processo de gestão e produção habitacional com a atualização das leis e normativos municipais relativos à habitação e ao desenvolvimento urbano;

p) Estimular e favorecer a participação da sociedade na implementação de ações habitacionais;

q) Assegurar transparência e publicização das ações da Política e do Plano Habitacional;

r) Institucionalizar os instrumentos de gestão da política habitacional, garantindo sua continuidade. (PMSBC, 2012)

Para aplicação e efetivação do PLHIS foram definidas linhas programáticas que por sua vez definem estratégias para enfrentar os problemas habitacionais do município e visam atender às diferentes necessidades de produção, urbanização, adequação de moradias e regularização do território. Elas se estruturam em programas e subprogramas específicos que articulam agentes coordenadores, operadores, financeiros e promotores habitacionais públicos e privados. As Linhas

Programáticas e programas propostos para o PLHIS aprovadas junto ao Fórum do PLHIS SBC foram estruturadas conforme as linhas gerais do Plano Nacional de Habitação e, adaptadas para São Bernardo conforme a seguir:

A LPA 1 “Integração Urbana de Assentamentos Precários e/ou Informais” abrange programas que se destinam ao atendimento das necessidades existentes no universo dos assentamentos precários e/ou irregulares, compreendendo: reparcelamento do solo (quando necessário), implantação de infraestrutura completa, execução de obras de correção de risco, viabilização da regularização fundiária e promoção de melhorias habitacionais nas áreas. Tem-se nesta linha programática, os seguintes programas: “Programa de Urbanização Integrada e Regularização de Assentamentos Precários e Irregulares” e “Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Irregulares Consolidados”.

A LPA 2 “Produção da Habitação” abrange o conjunto de ações que visam a produção de novas unidades habitacionais no município, que se orientam pelo “Programa de Produção de Unidades Habitacionais” e seus subprogramas.

A LPA 3 “Desenvolvimento Institucional” abrange o conjunto de ações de gestão necessárias à implementação do Plano de Habitação de Interesse Social no município, consolidando ações de desenvolvimento institucional e normativo e arranjos de gestão e execução do Plano. As ações necessárias foram organizadas conforme a sua natureza em dois programas, a serem coordenados pela Secretaria de Habitação, e um conjunto de ações a serem desenvolvidas em articulação institucional com os demais agentes, especialmente públicos, que atuam no setor habitacional. Os Programas que estruturam suas ações são: o “Programa de Desenvolvimento Institucional da Habitação” e o “Programa de Gestão Participativa”, e respectivos subprogramas. (PMSBC, 2012)

Segundo a Prefeitura de São Bernardo do Campo, o custo estimado para aplicação do PLHIS durante o horizonte temporal de 2010 a 2025 é de R\$ 4.262.914.993.

Programas/ Modalidade	Recursos captados ou em captação em 2011 (excedem o PPA 2010- 2013) *	PPAs futuros (2014/2025)	Total
	A	B	A + B
LPA 1- Integração Urbana	R\$ 636.270.551	R\$ 638.864.052	R\$ 1.275.134.603
LPA 2- Produção da Habitação	R\$ 560.512.390	R\$ 2.414.708.000	R\$ 2.975.220.390
LPA 3- Desenvolvimento Institucional	R\$ 1.560.000	R\$ 11.000.000	R\$ 12.560.000
ORÇAMENTO TOTAL	R\$ 1.198.342.941	R\$ 3.064.572.052	R\$ 4.262.914.993

Fonte: PMSBC/FESPSP, 2011

Tabela 7: Orçamento total do PLHIS.

A elaboração de um plano de longo prazo exige, conforme o Plano Nacional de Habitação, a formulação de projeções sobre as principais variáveis que interferem no planejamento habitacional considerando o horizonte temporal previsto, de modo a estabelecer as referências que possam orientar a estratégia proposta. Ponto que merece destaque é que, mesmo mantendo os níveis atuais nos investimentos em habitação no município (10 vezes maior que a média dos períodos anteriores), o Poder Público não conseguiria mobilizar os recursos necessários para as necessidades habitacionais e institucionais para o período de 2014-2025. Assim, a formulação de projeções no contexto do município de São Bernardo do Campo partiu do pressuposto de que o município não possui condições financeiras de arcar com todo o investimento necessário para sanar o déficit habitacional acumulado até 2025, sendo necessário considerar recursos dos três níveis de Governo na composição do investimento para ações habitacionais locais, bem como, de outras fontes. Dentre as possíveis fontes de captação de recursos (além do tesouro municipal e do Fundo Municipal de Habitação, estão: Governo estadual, Governo Federal (principalmente com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, do FGTS e também do Programa Minha Casa Minha Vida), organismos internacionais, principalmente os bancos multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (PMSBC, 2012)

A seguir, o gráfico com informações declaradas pelo município sobre o investimento em Habitação, aponta a média de despesas nessa pasta, por períodos de gestão,

desde 1998. É nítido o volumoso investimento em Habitação realizado pela gestão municipal nos anos de 2010-2013, investimento esse inclusive significativamente superior à média nacional. É preciso ressaltar que essa fonte de dados apresenta imprecisões nos anos anteriores à gestão 2010-2013, uma vez que ela parte de informações autodeclaradas e, ainda, que pode superestimar (quando outros gastos, como saneamento e infraestrutura, por exemplo, são incluídas na função habitação) ou subestimar (quando os gastos em habitação são declarados em outras funções) os recursos aplicados nessa rubrica do orçamento. Essa última situação, por exemplo, ocorre no período do PPA 2006-2009, quando o investimento em habitação está evidenciado em valores muito abaixo daqueles apresentados em anos anteriores. (PMSBC, 2012)

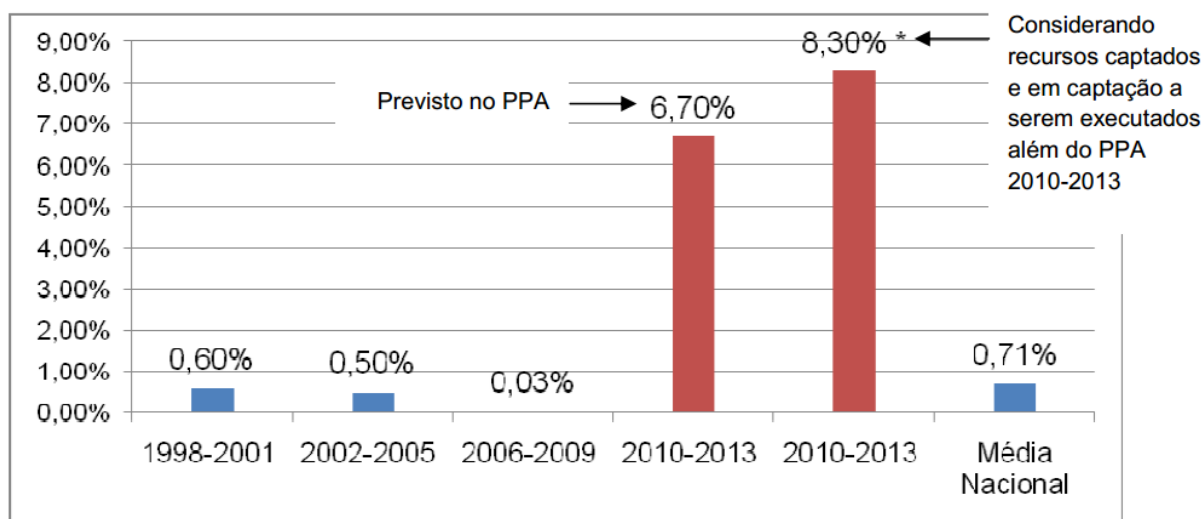


Gráfico 1 - Participação da Habitação no orçamento de gestões municipais recentes de São Bernardo do Campo.

Fonte: Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional (2011) / Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo.

Mesmo mantendo o montante de recursos destinados à habitação no período de 2010-2013, durante todo o horizonte temporal do Plano (2010-2025), considerando os cenários traçados não será possível atender em sua totalidade as necessidades habitacionais e institucionais mapeadas, portanto, fez-se necessário traçar prioridades nas metas a serem perseguidas pelo governo municipal. Assim, no 5º e último Fórum de Debate Temático do PLHIS de São Bernardo do Campo, os representantes da sociedade junto com a Equipe de Governo, discutiram metas

qualitativas prioritárias e deliberaram unanimemente pelas seguintes metas físicas e financeiras para os próximos PPAs (PMSBC, 2012):

a) Garantia de cumprimento de 100% das seguintes metas qualitativas prioritárias:

- Regularização Fundiária de 100% das áreas classificadas como Tipologias 1, 2, 3 e 6;
- Remoção de 100% dos domicílios classificados pelo Programa Municipal de Redução de Risco - PMRR como risco não corrigível e dos assentamentos precários enquadrados em Tipologia 5;
- Destinação de 100% dos recursos estimados como necessários para as obras emergenciais de correção de risco;
- Destinação de 100% dos recursos necessários para o Sub-Programa de Monitoramento de Áreas de Risco;
- Destinação de 100% dos recursos necessários para o Programa de Fiscalização;
- Destinação de 100% dos recursos necessários para o Desenvolvimento institucional do Setor Habitacional;

b) Distribuição proporcional dos recursos remanescentes pelos demais programas.

Conforme metas acordadas apresenta-se a seguir o quadro síntese com o número de famílias a serem atendidas, os valores e percentuais de investimentos definidos por tipo de ação no âmbito do PLHIS. Note-se que o valor total mobilizável (R\$ 2,53 bilhões) é dividido, em primeiro lugar, pelas ações que foram definidas como 100% de prioridade, e só então o restante de recursos foi distribuído proporcionalmente entre os programas de Urbanização e Produção da Habitação.

Tipo de Ação	Custo Total da Ação	Valores Conforme Metas Qualitativas Prioritárias	2014-2025		Resultado
			(valor para distribuição no restante)	unidades passíveis de atendimento	
Urbanização	R\$ 438.840.000		R\$ 349.046.392 (15% do valor restante)	11.635	Conseguirá atender 90% do déficit
Regularização	R\$ 24.024.052	R\$ 24.024.052	R\$ 24.024.052	32.094	Atenderá 100% do déficit
Redução de Risco ⁽¹⁾	R\$ 170.500.000	R\$ 170.500.000	R\$ 170.500.000	-	100% do recurso previsto como necessário
Fiscalização, Controle e Prevenção de Ocupações Irregulares	R\$ 5.500.000	R\$ 5.500.000	R\$ 5.500.000	-	100% do recurso previsto como necessário
Produção da Habitação	R\$ 2.414.708.000		R\$ 1.977.929.556 (85% do valor restante)	22.999	Conseguirá atender 85% do déficit
Desenvolvimento Institucional	R\$ 11.000.000	R\$ 11.000.000	R\$ 11.000.000	-	100% do recurso previsto como necessário
Total	R\$ 3.064.572.052	R\$ 211.024.052	R\$ 2.538.000.000	66.728	

(1) Inclui Sub-Programa Renda Abrigo

Fonte: PMSCB, 2011. Elaboração: FESPSP, 2011.

Quadro 3: Metas físicas propostas para o PLHIS.

Apesar de sua importância estratégica, o PLHIS representa um momento dentro do processo de planejamento habitacional do município. Ele não é estático e algumas de suas bases de planejamento precisam ser monitoradas e atualizadas continuamente. Para garantir sua adequação permanente são necessárias revisões periódicas. Como o fator investimento é determinante, estão previstas revisões a cada PPA até 2025 (2013, 2017, 2021). Em pesquisa ao site do Sistema de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo - SIHISB, não foi encontrado nenhum indicativo de revisão do PLHIS no ano de 2017. (PMSBC, 2012)

Dentre os desafios previstos para a execução do Plano, a dificuldade mais significativa para a efetividade do PLHIS refere-se à mobilização de recursos

financeiros para investimento e isto exige, além da ação continuada do município como operador da política local de habitação, a necessária concretização do investimento compartilhado entre as três esferas do poder público – União, Estado e Município. Além disto, constitui outro desafio importante, a manutenção do fluxo de produção, urbanização e regularização previsto no PLHIS, que é ousado e que demanda um alto nível de comprometimento do conjunto do Governo, já que diversas áreas interagem diretamente para tanto. (PMSBC, 2012)

3.3 RESULTADOS DA POLÍTICA MUNICIPAL DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

As informações objeto deste capítulo foram extraídas do Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC²⁵, que são as únicas disponíveis e mais atualizadas quanto à aplicação do PLHIS e seus resultados. Foi realizado contato com a Secretaria de Habitação da Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo em busca de informações mais detalhadas e atuais quanto ao andamento da Política de Habitação e Regularização Fundiária proposta no PLHIS em 2012, porém não houve retorno positivo durante o período de coleta de dados e elaboração do presente trabalho.

Segundo dados Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC (2016), até o momento da elaboração do diagnóstico, a situação dos 250 assentamentos em São Bernardo do Campo que demandavam regularização fundiária era a seguinte, vide tabela:

²⁵ Elaborado pelo Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e Universidade Federal do ABC em 2016.

Situação da regularização fundiária*	Iniciada **	Não iniciada	Em andamento***	Concluída
Assentamentos	113	108	70	29

Tabela 8: Situação das ações de regularização fundiária por assentamentos.

* A situação se refere ao momento de elaboração do diagnóstico – julho/2016

** Foram considerados iniciados os casos em que a Prefeitura elaborou, em qualquer data, um documento para começar os procedimentos necessários, tais como: diagnóstico fundiário, levantamento planialtimétrico cadastral, cadastramento de famílias ou outros similares.

*** Ao identificar os processos que estão “em andamento atualmente”, ou seja, até julho de 2016, percebeu-se um menor número de casos em relação aos já iniciados, o que decorre do fato de que nem todo o procedimento que começou em algum momento anterior teve continuidade e está em tramitação no presente. Assim, classificou-se como “em andamento atualmente” aqueles assentamentos que possuem desde algum tipo de documentação para iniciar o processo de regularização, até os casos em que o processo avançou, passando por alguma das etapas posteriores da regularização fundiária.

Para a execução da Política Habitacional Municipal, especialmente referente à regularização fundiária, o Plano Diretor²⁶ dispõe dos seguintes instrumentos de Política Urbana, em conformidade com o Estatuto da Cidade²⁷:

Artigo 59. Serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana, disponibilizados pela legislação municipal, estadual ou federal específica:

III - Instrumentos de Regularização Fundiária: a) usucapião especial de imóvel urbano; b) concessão do direito real de uso, individual ou coletiva; c) concessão de uso especial para fins de moradia, individual ou coletiva; d) desapropriação e cessão de posse; e) compra e venda de imóveis; f) zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS; g) demarcação urbanística; h) legitimação da posse; i) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

Além disso, cabe ressaltar que no momento da elaboração do PLHIS foi levantada a necessidade de revisão do Plano Diretor, que anteriormente datava de 2006²⁸, e para que o PLHIS fosse efetivamente aplicado, fazia-se necessária uma revisão a fim de regulamentar alguns instrumentos e adequá-lo a Lei Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo²⁹, além da inserção de novas áreas de vazios urbanos ou áreas subutilizadas como ZEIS destinadas à produção habitacional no Município. (PMSBC, 2012)

²⁶ Lei Municipal 6184 de 21 de dezembro de 2011. Plano Diretor de São Bernardo do Campo

²⁷ Lei Federal 10257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade

²⁸ Lei Municipal Complementar 5.593/2006. Antigo Plano Diretor de São Bernardo do Campo

²⁹ Lei Municipal 6222 de 3 de setembro de 2012. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Bernardo do Campo

Apesar de ter ocorrido uma mudança na legislação, da Lei 11977/2009 para a atual Lei 13465/2017, ao analisar o conteúdo do PLHIS foi possível observar que não há necessidade de uma reestruturação do Plano em função da mudança normativa, ou qualquer inobservância ou incoerência com a lei vigente, dado que o PLHIS foi elaborado segundo os princípios e fundamentos da regularização fundiária e que estes se mantêm previstos e assegurados na Lei 13465/2017.

CONCLUSÃO

A estrutura fundiária da forma como foi concebida e desenvolvida no Brasil foi determinante para o atual cenário de elevado déficit habitacional e grave situação de irregularidade fundiária. A concepção tardia da moradia enquanto direito intensificou ainda mais as questões relacionadas à problemática fundiária e habitacional. Nesse sentido, a Regularização Fundiária é uma política pública que se faz necessária e indispensável, na medida em que se apresenta enquanto alternativa para a garantia do direito social à moradia digna, bem como medida corretiva para um quadro de irregularidade fundiária que é tão grave no Brasil, e que, com a necessidade da população por teto e moradia num contexto de impossibilidade de acesso a ela pelo mercado formal, se agrava cada vez mais.

Tardio também foi o surgimento de uma política robusta e estruturada que viesse a tratar do tema de maneira sistemática e encadeada, com uma implementação em etapas e competências claras a cada ente da federação. A Lei 11977/2009 foi o marco da concepção da Regularização Fundiária enquanto política pública e procedimento, alicerçada e inserida no contexto legal-normativo como forma de encarar o problema fundiário e habitacional de maneira abrangente, compreendendo a Regularização Fundiária como um procedimento complexo e amplo, necessário de ser implementado em etapas e que considerasse aspectos ambientais, sociais, jurídicos e culturais, conferindo cidadania aos beneficiários da política. para além do título da residência.

A criação da Política de Regularização Fundiária através da Lei 11.977/2009 obviamente foi um grande passo, porém, sua efetiva aplicação esbarra na capacidade institucional dos municípios de aplicá-la. A diversa e precária capacidade de institucional de grande parte dos municípios impossibilita a aplicação de uma política de tamanho porte, da maneira como deveria ser. Nesse aspecto, o

município de São Bernardo do Campo foi o escolhido neste trabalho para ilustrar a elaboração e implementação de uma Política Municipal de Regularização Fundiária, conforme preconiza o Ministério das Cidades, a Política Nacional de Habitação, a Lei 11.977/2009 e todos os agentes e diplomas que dispõem sobre a temática. A revogação do capítulo III da Lei 11.977/2009, que deu lugar à Lei 13.465/2017 como principal diploma vigente norteador da Regularização Fundiária preocupa por sinalizar uma desestruturação da Política de Regularização Fundiária, tão arduamente construída por longos anos e que resultou na Lei 11.977/2009. Os fundamentos da Regularização Fundiária discutidos no capítulo 2 deste trabalho não podem deixar de compor e nortear a Política e as ações dela decorrentes.

Quanto à Política de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo observou-se aderência aos parâmetros legais vigentes à época que foi elaborada. Foi construída de maneira abrangente e participativa, alicerçada no direito à moradia digna, em conformidade com todo o sistema jurídico-normativo colocado, estruturando-se efetivamente enquanto política. Foi concebida pensando numa execução em etapas, de forma contínua e num horizonte temporal bem delimitado. Foi construída, portanto, para que não fosse descontinuada e nem interrompida.

O PLHIS, bem como a Política de Regularização Fundiária de São Bernardo do Campo, apesar de terem sido elaborados na vigência da lei 11977/2009 contém os fundamentos da Regularização Fundiária, que devem ser mantidos em qualquer circunstância, que são: a regularização fundiária é uma política pública; a regularização fundiária é um procedimento, e como tal, implica em etapas; participação e controle social; garantia do direito às cidades sustentáveis e cumprimento da função social da propriedade e por fim garantia do direito à moradia digna, ou seja, a Lei 13465/2017 não afeta a validade e execução do PLHIS.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIB DE ALMEIDA, Guadalupe M. J.. **Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Planejamento Urbano.** in Desafios e Perspectivas da Regularização Fundiária Urbana à luz da Lei Federal nº 13.465/2017. Coord: Luis Felipe Tegon Cerqueira Leite e Mariana Mencio. Ed. Letras Jurídicas. 2018. NO PRELO.

ALCANTARA FILHO, José Luiz; FONTES, Rosa Maria Olivera. **A formação da propriedade e a concentração de terras no Brasil.** Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada – Vol. 4 Nº 7 Jul-Dez 2009. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/heera/files/2009/11/ESTRUTURA-FUNDI%C3%81RIA-ze-luispara-pdf.pdf>>. Acesso em julho/2017

AZEVEDO, S., ANDRADE, LAG. **A trajetória recente da política de habitação popular.** In: Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011, pp. 69-96. ISBN: 978-85-7982-055-7. Disponível em: <<http://books.scielo.org/id/xnfq4/pdf/azevedo-9788579820557-08.pdf>>. Acesso em julho/2017

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima; CHAER, Tatiana Mamede Salum. **A avaliação de programas de regularização fundiária de interesse social: o que conquistamos e como avançar?.** 2º Seminário Nacional de Construções Sustentáveis. Passo Fundo - RS. 07 e 08 de novembro de 2013. Disponível em: <<https://www.imed.edu.br/Uploads/A%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20de%20Programas%20de%20Regulariza%C3%A7%C3%A3o%20Fundia%C3%A1ria%20de%20Interesse%20Social%20o%20que%20conquistamos%20e%20como%20avan%C3%A7ar.pdf>>. Acesso em agosto/2017.

BIZIAK, Juliano. **Histórico da distribuição fundiária no Brasil e a evolução legislativa.** 2014. Disponível em: <<https://julianobiziak.jusbrasil.com.br/artigos/136290939/historico-da-distribuicao-fundiaria-no-brasil-e-a-evolucao-legislativa>>. Acesso em 25/07/2017

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil.** Revista Análise Social vol. xxix (127), 1994 (3.º), 711-732. Disponível em:

<<http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223377539C9uKS3pp5Cc74XT8.pdf>>. Acesso em julho/2017

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula.** *Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: <http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf>. Acesso em julho/2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em julho/2017.

BRASIL. **Decreto 591 de 6 de julho de 1992. Adesão ao Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm>. Acesso em março/2018.

BRASIL. **Lei 13465 de 11 de julho de 2017. Lei de regularização fundiária.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art66>. Acesso em agosto/2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 601 de 18 de setembro de 1850. Lei de Terras.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm>. Acesso em julho/2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 6766 de 19 de dezembro de 1979. Lei de parcelamento do solo urbano.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm>. Acesso em julho/2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 10257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em julho/2017.

BRASIL. **Lei Federal nº 11977 de 7 de julho de 2009. Lei de regularização fundiária e Programa Minha Casa Minha Vida.** Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em julho/2017

BRASIL. **Manual da Regularização Fundiária Plena**. Ministério das Cidades. 2007. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/237/titulo/manual-da-regularizacao-fundiaria-plena>>. Acesso em agosto/2017.

BRASIL. **Política Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Maio de 2004. Disponível em: <http://www.jbnn.com.br/planodiretor/arquivos/politica_nacional_habitacao.pdf>. Acesso em agosto/2017.

BRASIL. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Livro_Regularizacao_Fundiaria_Plena_Referencias_Conceituais.pdf>. Acesso em julho/2017.

BRASIL. **Regularização Fundiária Urbana Lei Federal 13.465/17**. Ministério das Cidades – Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano – Departamento de Assuntos Fundiários. 2017. Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/Apresentacao%20Reurb%20julho%202017.pdf>>. Acesso em março/2018.

BURGOS, M. T. B. ; PAIVA, A. . **A Escola e a Favela**. 1. ed. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2009.

CARVALHO, Guilherme Carpintero de. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na Política Nacional Urbana: O Programa Papel Passado no Estado de São Paulo**. Mestrado – Universidade Federal do ABC. 2017. Disponível em: <https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.xhtml?popup=true&id_trabalho=5535971>. Acesso em abril/2018.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC e UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC. **Diagnóstico habitacional regional do Grande ABC - Relatório final**. Setembro de 2016. Disponível em: <http://www.consorcioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Diagnostico%20Habitacional%20Regional%20do%20Grande%20ABC_versao%20final.pdf>. Acesso em agosto/2017.

COUTINHO, Júlia Lara Roque; RODRIGUES, Débora Cristina Bandeira. **Estrutura fundiária e cidadania: a questão da terra no Brasil**. 2015. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2015/pdfs/eixo10/estrutura-fundiaria-e-cidadania-a-questao-da-terra-no-brasil.pdf>>. Acesso em julho/2017.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo editorial, 2006

FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286383>>. Acesso em julho/2017.

LARA, Glória Maria Motta. **O Registro Especial do Art 41 da Lei 6766/79: Importante Instrumento de Regularização Fundiária**. III Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico - 2004. Disponível em: <<http://www.ibdu.org.br/imagens/oregistroespecialdoartigo41.pdf>>. Acesso em agosto/2017.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. Série Espaço & Debate. 3ªed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

MARICATO, Ermínia. **O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Boletim de Políticas Sociais - acompanhamento e análise. 12 de fevereiro de 2006. IPEA. Disponível em: <http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio2_ministerio12.pdf>. Acesso em julho/2017

MORAIS, Maria da Piedade, GUIA, George Alex, PAULA, Rubem. **Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004)**. In “Políticas sociais - acompanhamento e análise” (pág 230-241). IPEA, 2006. Disponível em: <http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio4_monitorando12.pdf>. Acesso em julho/2017.

MOTTA, Luana Dias. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. 2014. Disponível em: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf>. Acesso em julho/2017.

OLIVEIRA, Leonardo Henrique Schutz. **Regularização fundiária urbana no Brasil segundo a lei 11.977/2009**. 2015. Disponível em: <<http://www.vvs.adv.br/artigos-juridicos/regularizacao-fundiria-urbana-no-brasil-segundo-a-lei-119772009>>. Acesso em agosto/2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Comentário Geral n. 4 do Comitê sobre**

os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. 1991. Disponível em: <<http://www.dhnet.org.br/direitos/sos/moradia/trabalhohabitacaopronto.html#7>>. Acesso em março/2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Assembléia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III). 10 de dezembro de 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em janeiro/2018.

OXFAM. **Terrenos da desigualdade: terra, agricultura e desigualdades no Brasil Rural.** 2016. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos_desigualdade-brasil.pdf>. Acesso em agosto/2017

PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de São Bernardo do Campo.** Maio de 2012. Disponível em: <http://sihisb.saobernardo.sp.gov.br/sihisb/arquivos/PLHIS_Sao-Bernardo-do-Campo_2010_2025.pdf>. Acesso em agosto/2017

QUEIROZ FILHO, Alfredo Pereira de. **Sobre as origens da favela.** Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 23, p. 33-48, set./dez. 2011. Disponível em: <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/651/365>>. Acesso em julho/2017.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei : legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo** - São Paulo : Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SACARDO. Criscia Eloize Galan, et al. **Moradia, inclusão social e cidadania - A política habitacional de São Bernardo do Campo no período 2009 - julho/2016 e os desafios da intervenção em assentamentos precários.** Seminário URBFAVELAS. Rio de Janeiro - RJ. 2016. Disponível em: <<http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2016/ARQUIVOS/GT1-171-49-20160814210207.pdf>>. Acesso em agosto/2017.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei municipal nº 6184 de 21 de dezembro de 2011. Plano Diretor.** Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo. Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/documents/10181/23112/L.M.6184-11_Planos_Diretor-%5Bcompilada_at%C3%A9_09-11-15%5D.pdf/f4349d97-c87e-

4e0e-92e5-113ab7441e38>. Acesso em fevereiro/2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Supremo Tribunal Federal, o direito à moradia e a discussão em torno da penhora do imóvel do fiador**. In: FACHIN, Zulmar (coord.). 20 anos de Constituição cidadã. São Paulo: Método, 2008. pp. 41-66.

SAULE JR. Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. 2009. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf>>. Acesso em julho/2017.

SENADO FEDERAL DO BRASIL. **Sancionadas regras para regularização fundiária rural e urbana**. 12/07/2017. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/07/12/sancionadas-regras-para-regularizacao-fundiaria-rural-e-urbana>>. Acesso em julho/2017

SILVA, Jailson de Souza et al (Orgs). **O que é favela, afinal?**. Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/o-que-%C3%A9-favela-afinal.pdf>>. Acesso em julho/2017.

SILVA, José Borzacchiello. **O Estatuto da Cidade e a Reforma Urbana no Brasil**. Geosp , São Paulo - SP, n.10, p. 09-26, 2001. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/geosp/article/download/123590/119830>>. Acesso em abril/2018.

VALLADARES, Licia do Prado. **A gênese da favela carioca: a produção anterior às ciências sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 15, nº 44, p.5-34, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010269092000000300001&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em julho/2017