

Mecanismos que inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana.

Autora: Keyla Araújo Boaventura

Orientador: Dr. Cleandro Henrique Krause

Coletânea de Pós-Graduação, v.5, n.1
Políticas Públicas



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

MINISTROS

Ana Arraes (Presidente)
Bruno Dantas (Vice-Presidente)
Walton Alencar Rodrigues
Benjamin Zymler
Augusto Nardes
Aroldo Cedraz
Vital do Rêgo
Jorge Oliveira
Antonio Anastasia

MINISTROS-SUBSTITUTOS

Augusto Sherman Cavalcanti
Marcos Bemquerer Costa
André Luis de Carvalho
Weder de Oliveira

MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TCU

Cristina Machado da Costa e Silva (Procuradora-Geral)
Lucas Rocha Furtado (Subprocurador-Geral)
Paulo Soares Bugarin (Subprocurador-Geral)
Marinus Eduardo de Vries Marsico (Procurador)
Júlio Marcelo de Oliveira (Procurador)
Sérgio Ricardo Costa Caribé (Procurador)
Rodrigo Medeiros de Lima (Procurador)



**DIRETORA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS,
PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Flávia Lacerda Franco Melo Oliveira

**CHEFE DO DEPARTAMENTO
DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISAS**

Clemens Soares dos Santos

CONSELHO ACADÊMICO

Maria Camila Ávila Dourado

Tiago Alves de Gouveia Lins e Dutra

Marcelo da Silva Sousa

Rafael Silveira e Silva

Pedro Paulo de Moraes

COORDENADORA ACADÊMICA

Renata Miranda Passos Camargo

COORDENADORES PEDAGÓGICOS

Pedro Paulo de Moraes

Flávio Sposto Pompêo

COORDENADORA EXECUTIVA

Maria das Graças da Silva Duarte de Abreu

PROJETO GRÁFICO E CAPA

Núcleo de Comunicação – NCOM/ISC

Mecanismos que inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana.

Autora: Keyla Araújo Boaventura

Monografia de conclusão de curso submetida ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como requisito parcial para a obtenção do grau de especialista.

Orientador(a):

Prof. Dr. Cleandro Henrique Krause

Banca examinadora:

Gustavo Ferreira Olkowski

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

BOAVENTURA, Keyla Araújo. **Mecanismos inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana.** 2022. Monografia (Especialização em Avaliação de Políticas Públicas) – Instituto Serzedello Corrêa, Escola Superior do Tribunal de Contas da União, Brasília DF. 106 fl.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO(A) AUTOR(A): Keyla Araújo Boaventura

TÍTULO: Mecanismos inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana.

GRAU/ANO: Especialista/2022

É concedido ao Instituto Serzedello Corrêa (ISC) permissão para reproduzir cópias deste Trabalho de Conclusão de Curso e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. Do mesmo modo, o ISC tem permissão para divulgar este documento em biblioteca virtual, em formato que permita o acesso via redes de comunicação e a reprodução de cópias, desde que protegida a integridade do conteúdo dessas cópias e proibido o acesso a partes isoladas desse conteúdo. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte deste documento pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Keyla Araújo Boaventura
keylaab@tcu.gov.br

FICHA CATALOGRÁFICA

L131a Boaventura, Keyla Araújo

Instrumentos que inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana / Keyla Araújo Boaventura. – Brasília: ISC/TCU, 2022.

106 fl. (Monografia de Especialização)

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Regularização Fundiária Urbana em Reurb-S 2. 3. Título Instrumentos que inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana.

CDU 02
CDD 020

Mecanismos que inibem a expulsão da população de baixa renda após a implementação das políticas públicas sociais de regularização fundiária urbana

Keyla Araújo Boaventura

Trabalho de conclusão do curso de pós-graduação lato sensu em Avaliação de Políticas Públicas realizado pelo Instituto Serzedello Corrêa como requisito para a obtenção do título de especialista.

Brasília, 29 de março de 2022.

Banca Examinadora:

Dr. Cleandro Henrique Krause
Orientador
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Gustavo Ferreira Olkowski
Avaliador
Tribunal de Contas da União (TCU)

E a situação sempre mais ou menos
Sempre uns com mais e outros com menos
A cidade não para, a cidade só cresce
O de cima sobe e o de baixo desce.

Chico Science, letra da música A cidade,
1994.

Agradecimentos

Inicialmente, agradeço ao meu orientador Cleandro Krause, que, com seu vasto conhecimento e sua paciência, conduziu cuidadosamente este trabalho, ouviu serenamente minhas angústias e me guiou pelo caminho do conhecimento deste tema complexo e controverso.

Agradeço à Coordenação da Pós-Graduação do ISC, que esteve sempre próxima e atenta às necessidades dos alunos. Faço uma saudação especial à Gracinha, pessoa leve e de bom humor, que tornou a pós muito agradável e vai deixar saudades das histórias secretas sobre os professores no início de cada disciplina.

Aos professores da Pós-Graduação em Políticas Públicas por fazerem parte da minha formação com a promoção de valiosas discussões, a introdução de importantes conceitos e a ampliação dos meus conhecimentos e repertório.

Aos colegas da pós-graduação, que, mesmo à distância, foram muito presentes e atenciosos nos trabalhos em grupo e no compartilhamento de informações.

Agradeço imensamente às entrevistadas, profissionais dedicadas Tarcyla Fidalgo, Mariana Bomtempo e Mirna Chaves, que estão à frente de movimentos, projetos e da formulação de programas e políticas públicas essenciais à oferta de habitação social digna e justa.

Ao amigo Rommel Brandão, que conduziu, com a sua reconhecida dedicação, a SeinfraUrbana durante o meu afastamento para a elaboração do Trabalho de Conclusão do Curso.

À minha família, em especial à minha mãe, Dulcenéa, pelo amor incondicional, pela dedicação e valorização do estudo e da educação desde a minha infância e às minhas queridas irmãs, que me apoiam e me inspiram sempre.

Ao Mário, meu marido, pela dedicação às nossas filhas, em especial quando tive que abdicar das diversões em família.

E finalmente, às minhas amadas filhas Lara e Cecília pela compreensão e respeito durante os meus estudos.

Resumo

O objetivo deste Trabalho de Conclusão de Curso é analisar os mecanismos que inibem a “expulsão” da população de baixa renda de espaços urbanos após a implantação de políticas públicas sociais de regularização fundiária. A segurança da posse do imóvel para a população carente é, predominantemente, garantida por dois fatores: o primeiro se relaciona com a titulação do lote, que protege os cidadãos das expulsões promovidas pelo próprio poder público, que remove os moradores para implantar projetos urbanísticos, turísticos, de eventos esportivos, entre outros. O segundo, que é o objeto deste estudo, relaciona-se com a garantia de permanência da população, após a titulação e urbanização das áreas, para resistir à especulação imobiliária e à “expulsão branca”. Os mecanismos existentes no ordenamento jurídico brasileiro, em especial as Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS – regulamentadas pelo Estatuto da Cidade com o propósito de preservar espaços na cidade e manter assentamento no local de origem – têm sido desconsiderados, o que os torna ineficazes para conter o fenômeno denominado gentrificação em favelas. Esse fenômeno resulta na mudança progressiva da paisagem, aumento do custo de vida e substituição dos moradores por outros de maior renda. Foi possível verificar ainda que os programas federais de habitação deixam de direcionar os recursos públicos para as áreas demarcadas como ZEIS, o que tem provocado aumento do custo dos terrenos nos loteamentos de baixa renda. Ademais, os recursos federais têm sido direcionados para necessidades habitacionais minoritárias, tendo em vista que, o maior montante de recursos federais tem sido investido em produção habitacional. Em que pese a inadequação afligir 24,8 milhões de domicílios, equivalente a mais de seis vezes o déficit habitacional (apurado em 5,8 milhões de unidades habitacionais em 2019), tem sido incipiente o investimento do governo federal nos programas públicos de urbanização, regularização fundiária urbana de interesse social e melhorias habitacionais, quando comparado com os valores direcionados à produção habitacional na última década.

Palavras-chave: ZEIS; regularização fundiária; melhorias habitacionais; urbanização de assentamentos precários; Reurb-S; gentrificação.

Abstract

The objective of this Course Completion Work is to analyze the mechanisms that inhibit the “expulsion” of the low-income population from areas submitted to social public policies for urban land regularization. Security of tenure for the target population is predominantly guaranteed by two factors: the first is related to the land title, which protects citizens from expulsions promoted by the public policy itself, which evicts residents to implement urban, tourist, sporting events, among others. The second, which is the object of this study, is related to the guarantee of the permanence of the population in the areas submitted to titling and urbanization, to resist real estate speculation and “eviction by market forces”. The existing mechanisms in the Brazilian legal system, especially the Special Zones of Social Interest-ZEIS, regulated by the City Statute (Law 10.257 of July 10, 2021) to preserve spaces in the city and maintain settlement in the place of origin, have been disregarded, which makes them ineffective for containing the phenomenon called gentrification in favelas. This phenomenon results in a progressive change in the landscape, an increase in the living cost, and the replacement of residents by others with higher incomes. It was also possible to verify that federal housing programs fail to direct public resources to areas demarcated as ZEIS, which has increased the cost of land subdivisions. In addition, federal resources have mostly been directed towards to minority housing needs, considering that the largest amount of federal resources has been invested in housing production. Despite the inadequacy affecting 24.8 million households, equivalent to more than six times the housing deficit, which, in 2019, was calculated at 5.8 million housing units, the federal government's investment in urbanization, urban land regularization of social interest and housing improvements has been incipient when compared to the values directed to housing production in the last decade.

Keywords: ZEIS; land regularization; housing improvements; urbanization of precarious settlements; Reurb-S; gentrification.

Lista de figuras

Figura 1 – Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios (2019).....	44
Figura 2 – Utilização dos instrumentos jurídicos existentes para a constituição do TTC	59
Figura 3 – Postos da CODHAB instalados nas localidades atendidas pela ATHIS.....	63
Figura 4 – Localidades onde foram instalados os postos da CODHAB no DF	64
Figura 5 – Tipos de melhorias habitacionais executadas pela CODHAB	65
Figura 6 – Beneficiários e seus projetos de melhorias habitacionais	67

Lista de gráficos

Gráfico 1 - Percentual das ações desenvolvidas pelo PAC - Urbanização de Assentamentos Precários	27
Gráfico 2 – percentual da população residente em domicílios inadequados por renda	46
Gráfico 3 - percentual da população residente em domicílios inadequados por raça	47
Gráfico 4 - Execução orçamentária dos programas de produção habitacional x urbanização, regularização fundiária e melhorias	74

Lista de tabelas

Tabela 1 – Tipo de inadequação por região geográfica.....	48
Tabela 2 - Ações orçamentárias destinadas aos programas federais de Produção Habitacional	108
Tabela 3 - Ações orçamentárias destinadas aos programas federais de Urbanização, Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais.....	111

Lista de quadros

Quadro 1 – Comparação entre os componentes e valores do Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios	45
Quadro 2 – Aspectos relacionados e pontos observados em relação aos elementos do Direito à Cidade	53
Quadro 3 - matriz de aderência dos mecanismos com o Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais-Regmel.	85
Quadro 4 – Lista das ações orçamentárias compiladas nos gráficos	103
Quadro 5 - calendário de recepção, seleção e contratação de propostas do programa pelo MDR	114

Lista de abreviaturas e siglas

AF	Agente Financeiro
AP	Agente Promotor
ARIS	Áreas de Regularização de Interesse Social
ATHIS	Assistência Técnica em Habitações de Interesse Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXA	Caixa Econômica Federal
CAU/BR	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil
CLT	<i>Community Land Trust</i>
CMAP	Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas
CODEPLAN/DF	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CODHAB	Companhia de Desenvolvimento Habitacional
COHAB	Companhia de Habitação (Estadual ou Municipal)
ComCat	Comunidades Catalisadoras
CRCs	Contratos de Repasse com a Caixa
DSPP	Diagnóstico Social Prévio Participativo
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCP	Fundação da Casa Popular
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HBB	Programa Habitar-Brasil/BID
HIS	Habitação de Interesse Social
IAPs	Institutos de Aposentadoria e Pensão
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana
MCid	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
NUI	Núcleos Urbanos Informais

OGU	Orçamento Geral da União
ONGs	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa por Amostra de Domicílios
PPC	Poder de Paridade de Compra (em inglês, PPP, <i>Purchasing Power Parity</i>)
REGMEL	Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais
REURB-E	Reurb de Interesse Específico
REURB-S	Reurb de Interesse Social
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SNH	Secretaria Nacional da Habitação do MDR
TS	Trabalho Social
TTC	Termo Territorial Coletivo
UPPs	Unidades de Polícia Pacificadora
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZHIS	Zonas Habitacionais de Interesse Social
ZIA	Zona de Interesse Ambiental

Sumário

1. Introdução	18
2. Do problema privado ao problema público	22
2.1. Legislações, declarações e tratados.....	29
2.2. A regularização fundiária urbana de interesse social e a gentrificação periférica.....	34
2.3. Gentrificação	39
2.4. Déficit habitacional e Inadequação de domicílios	42
3. Mecanismos que inibem a migração da população de baixa renda após a implementação da regularização fundiária urbana	48
3.1. Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)	49
3.2. Organização Social e autogestão de terras urbanas	54
3.3. Imersão de agentes públicos na realidade local e assistência técnica	61
3.4. O trabalho técnico social e o planejamento participativo	69
4. Dotação orçamentária em produção de habitação x urbanização, regularização fundiária e melhorias habitacionais	73
5. Aderência do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais (Regmel) aos mecanismos identificados	77
5.1. Matriz de aderência	84
6. Considerações finais.....	87
Referências bibliográficas.....	90
Apêndice A – Infográfico com a cronologia dos fatos e normativos sobre habitação social	98
Apêndice B – Questionários das entrevistas com as especialistas	99
Apêndice C – Descrição das ações orçamentárias destinadas à Produção Habitacional e à Urbanização, Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais	103
Anexo A – Dotações orçamentárias para os programas habitacionais	108
Anexo B – Calendário atual do REGMEL	114

1. Introdução

A sociedade brasileira é uma das mais desiguais do mundo¹ e isso se replica no grau de alcance do direito à moradia. Essa situação tem sido potencializada com direcionamento das políticas públicas de habitação social para a população com faixa de renda que se encontra fora do déficit habitacional. Além disso, os programas públicos têm desconsiderado, em sua formulação, a segurança da posse e a permanência dos moradores de baixa renda na terra urbanizada, que é um direito fundamental.

O reflexo da ausência de controle pelo Estado sobre o uso e ocupação do solo resulta em invasão de terra para morar por parte da população urbana. De acordo com Ermínia Maricato:

Grande parte da cidade brasileira é construída informalmente à margem da legislação urbanística e até da legislação de propriedade. O mercado residencial formal abrange menos da metade da população em nossas metrópoles. O Estado não controla a totalidade do uso e da ocupação do solo e nem oferece alternativas habitacionais legais. Uma parcela da cidade, aquela que se dirige à maior parte da população e evidentemente às parcelas de rendas mais baixas é resultado da compra e venda de loteamentos ilegais ou simplesmente da invasão de terras.

(...)

Essas áreas periféricas onde são localizados também os conjuntos habitacionais de promoção pública, constituem praticamente uma outra cidade: ilegal, informal, invisível. Um verdadeiro depósito de gente desprovido de todos os equipamentos e serviços que caracterizam “a cidade” (MARICATO, 2017, p. 129-130).

As áreas urbanas beneficiadas pelo poder público com revitalização, regularização fundiária e investimentos em infraestrutura passam a ser mais valorizadas, com o conseqüente aumento dos custos dos imóveis e a dinamização da compra e venda nessas regiões em decorrência da especulação imobiliária. O resultado desse processo é a “expulsão pelo mercado” e o deslocamento do beneficiário de baixa renda para novas áreas não regularizadas, gerando assim um círculo vicioso que altera substancialmente o propósito original dos programas.

¹ O estudo (2021) do World Inequality Lab (Laboratório das Desigualdades Mundiais) que integra a Escola de Economia de Paris, co-dirigido pelo economista Thomas Piketty, autor do bestseller “O Capital do Século 21 (disponível em <https://wir2022.wid.world/>) apontou que o Brasil é o país mais desigual do mundo, onde os 10% mais ricos possuem de 70% a 80% do patrimônio privado.

As políticas públicas de habitação social não têm conseguido impedir a elitização e a dinâmica de mercado nas áreas urbanizadas, em grande parte, pela banalização do conceito da função social da propriedade. Seguindo os ditames do Estatuto da Cidade, os planos diretores dos municípios registram a concepção, mas, na prática, a lógica de mercado prevalece, e qualquer uso que atenda ao ordenamento territorial definido no plano tem sido considerado como função social da propriedade (JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Ao contrário do que se imagina, a titulação do lote não é suficiente para promover a garantia da posse, a função social da terra e a moradia digna. Nas situações em que as áreas bem localizadas e valorizadas da cidade são ocupadas por população de baixa renda, a titulação chega a facilitar o processo de transferência do território para o mercado e estimula a especulação imobiliária.

O mecanismo regulamentado pelo Estatuto da Cidade para enfrentar esse processo de substituição dos moradores por outros de maior renda, as Zonas Especiais de Interesse Social, tem sido cada vez mais enfraquecido e deixado de cumprir a sua função. Isso ocorre, em boa medida, devido à falta de regulamentação da legislação nacional pelos municípios e pelo fato de as ZEIS serem desconsideradas na implementação dos programas habitacionais de interesse social. A consequência é o aumento do preço da terra, com observado no Programa Minha Casa Minha Vida. Após o lançamento do PMCMV, os valores dos terrenos dobraram nas periferias de São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Brasília e Fortaleza (MARICATO, 2017, p.56).

A legislação prevê a demarcação de ZEIS em vazios urbanos, como forma de reservar áreas centrais, urbanizadas e bem localizadas para serem destinadas à habitação social. Contudo, o que se observa é a periferização das moradias nos programas públicos de produção habitacional. Em relação às moradias produzidas no âmbito do PMCMV-Entidades, apenas 2% estão situadas em área central, com 68% localizadas na periferia da cidade e 23% em área de expansão urbana (RIBEIRO, 2021, p. 94).

Diante disso, a presente pesquisa se propõe a mapear os mecanismos e algumas possíveis respostas para o impasse de como qualificar o espaço urbano sem expulsar a população de baixa renda das áreas legalizadas e urbanizadas, assim como dotá-la de mecanismos capazes de levá-la a resistir à pressão do mercado.

O objetivo geral deste trabalho é identificar mecanismos urbanísticos, jurídicos e sociais que possam evitar ou reduzir a expulsão involuntária da população de baixa renda para áreas não regularizadas. A partir do repertório identificado, busca-se ainda verificar se o mais recente Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional do governo federal possui aderência a esses mecanismos.

A metodologia adotada é a pesquisa analítica, de caráter exploratório, com método indutivo e enfoque predominantemente qualitativo, por meio de revisão bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas com especialistas, avaliações *ex post* de áreas submetidas aos processos de urbanização e regularização fundiária (dominial) em nome dos moradores de habitações localizadas em assentamentos precários, assim como análises de referências históricas e normativas sobre política pública de regularização fundiária no Brasil.

Foram utilizadas avaliações de implementação de programas federais e outros programas estaduais e municipais, na busca de resultados positivos dos referidos programas em diferentes localidades do país, como forma de identificar os fatores que asseguram e contribuem para a permanência da população de baixa renda nos assentamentos regularizados.

O trabalho está estruturado em quatro partes. A primeira, intitulada “do problema privado ao problema público no Brasil”, expõe o rápido crescimento urbano ocorrido no país, acompanhado pelo aumento das condições precárias de moradia e da irregularidade na ocupação do solo urbano; e a elevação do fluxo demográfico campo-cidade somado à falta de políticas habitacionais e de acesso à terra. O capítulo relaciona ainda as legislações, declarações e tratados internacionais que promoveram avanços no tema da regularização fundiária urbana no Brasil e apresenta os valores mais recentes do déficit habitacional e da inadequação de moradias. A segunda parte, “mecanismos que inibem a migração da população de baixa renda após a implementação da regularização fundiária urbana”, discorre sobre os mecanismos que podem garantir a ocupação e a permanência da população local após o processo de regularização fundiária. A terceira apresenta a “dotação orçamentária para habitação versus urbanização, regularização e melhoria” e expõe a discrepância entre os investimentos públicos nos dois tipos de programas habitacionais. Finalmente, a quarta parte analisa a “aderência do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais (Regmel) aos mecanismos identificados.

O trabalho foi complementado por entrevistas com especialistas no tema, realizadas de forma *on line*, em janeiro de 2022, que contribuíram sobremaneira para a compreensão das diversas facetas do problema público. As questões que conduziram as entrevistas estão registradas no Apêndice B.

2. Do problema privado ao problema público

A acelerada urbanização que ocorreu no Brasil a partir do final do século XIX e o crescimento das camadas populares urbanas geraram uma sobrecarga nas cidades e intensificaram a necessidade de infraestrutura e equipamentos urbanos. A baixa capacidade estatal de planejamento para responder à demanda, a descontinuidade dos programas públicos e o atendimento dos interesses econômicos dominantes contribuíram para o problema habitacional e para as condições inadequadas de moradia da população de baixa renda.

A problemática urbana é tratada por diversos autores que consideram a situação de difícil solução. O espaço urbano brasileiro é ocupado de forma desequilibrada e a especulação imobiliária prevalece sobre a função social do solo urbano e da cidade como um todo (RUBIN; BOLFE, 2014 p. 211).

No Brasil, em torno de 51,7 milhões de pessoas moram em ocupações irregulares, enquanto 78,2% da população urbana dos países menos desenvolvidos vivem realidade semelhante, o que corresponde a um terço da população global residindo em favelas. (CARVALHO, 2017, p. 1).

Esse cenário contrasta com o que ocorria até a década de 1930, quando a população brasileira era essencialmente rural. A partir da industrialização e do desenvolvimento das forças produtivas, iniciou-se o processo de migração para as cidades.

Segundo Graziela Rubin e Sandra Bolfe (2014),

Nessa época, o tipo de moradia predominante era a casa de aluguel. A produção habitacional estava ligada à iniciativa privada, o Estado não possuía grande participação no setor habitacional até a era Vargas (1930-1945), quando ocorreram transformações no país e o Estado precisou intervir. O que ocorria naquele momento era um surto urbano e industrial que acabou modificando a estrutura de muitas cidades brasileiras (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 5).

A população brasileira passou de predominantemente rural para majoritariamente urbana em menos de 40 anos (1940-1980). “Além de excludente, o modelo de urbanização foi também concentrador: 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100 mil habitantes, dos quais 94 pertencem a

aglomerados urbanos e regiões metropolitanas com mais de um milhão de habitantes” (ROLNIK, 2006, p.1).

As moradias baratas dos trabalhadores e operários chegaram a ser construídas por indústrias, companhias ferroviárias e empresas de mineração, que identificavam benefícios em fornecer habitação para garantir a produtividade dos trabalhadores. As moradias construídas pelos particulares com objetivo de alugar para os trabalhadores eram construções baratas de forma a viabilizar rendimentos com aluguéis.

A produção habitacional era privada e o Estado concedia favores ao setor. De acordo com Bonduki, “os incentivos para as construções de vilas operárias beneficiaram mais os investidores do que os trabalhadores” (BONDUKI, 2007, p.43 apud CARVALHO, 2017).

Outra parte da população de baixa renda, devido à falta de habitações adequadas, morava em cortiços, que eram construções privadas alugadas a baixo custo. No final do século XIX, houve uma grande campanha de higienização e moralização, expulsando as classes pobres das áreas centrais das cidades e dos cortiços, que eram “habitação problema”, com a justificativa de controle sanitário como meio de normatização da sociedade. Assim, a população de baixa renda buscou suprir a crise de habitação ocupando terrenos vazios encontrados nos subúrbios das cidades ou em encostas de morros.

No primeiro período Vargas (1930-1945), percebeu-se que a iniciativa privada não era capaz de enfrentar o problema e a intervenção do Estado se fazia necessária. Assim, criou-se a ideia que o Estado deveria garantir as condições dignas de moradia e, para isso, era necessário investir em recursos públicos e fundos sociais com o objetivo de viabilizar a casa própria para o trabalhador de baixa renda (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 5).

A década de 40 do século XX pode ser considerada o período em que se iniciaram as intervenções do Estado nacional na questão habitacional por meio da produção habitacional conduzida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensão IAPs, criados nos anos 30 para proporcionar benefícios previdenciários aos associados (CARVALHO, 2017, p. 47).

O Estado Novo passou a considerar a habitação como símbolo da valorização do trabalhador de baixa renda e também da classe média atingida pela crise econômica mundial iniciada com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York em 1929. Nessa época, foi discutida a questão do crescimento horizontal das cidades, que gera

altos custos de urbanização e manutenção de serviços públicos. Foram criados os IAPs, que construíram moradias para a classe trabalhadora em várias capitais do país. Um dos ícones realizados pelos IAPs é o conjunto residencial do Pedregulho, localizado no bairro de São Cristóvão, Rio de Janeiro, projetado pelo arquiteto Affonso Eduardo Reidy para abrigar funcionários públicos.

A Fundação da Casa Popular (FCP), primeiro órgão federal a tratar exclusivamente da provisão habitacional, foi criada em 1946 com a proposta de gerar um setor com visão abrangente de habitação, extrapolando a produção habitacional para outras áreas como infraestrutura, saneamento, produção de conhecimento e tecnologia, indústria voltada à habitação, entre outras. A proposta visava garantir recursos de forma permanente por meio de empréstimos compulsórios e subordinar as carteiras prediais dos IAPs e das operações imobiliárias (CARVALHO, 2017, p. 47).

Em 1964, em resposta à crise habitacional, o governo militar criou o Banco Nacional de Habitação-BNH (Lei 4380/64), estruturado com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço-FGTS, e o Sistema Financeiro de Habitação-SFH, que beneficiou a classe média, público-alvo das políticas habitacionais da época. A partir de 1965, o crescimento demográfico intenso e a modernização dos setores produtivos fizeram com que o movimento migratório aumentasse. As Companhias Estaduais de Habitação-Cohabs eram as responsáveis pelo atendimento das demandas do banco. O BNH foi extinto em 1986 e suas funções e encargos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal, o que resultou no desmembramento do BNH e no enfraquecimento das COHAB (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 210).

Até a década de 70, com raras exceções, tinha-se a concepção de que as favelas deveriam ser erradicadas, ou seja, as famílias deveriam ser todas removidas para conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, que possuíam de forma ainda mais aguda déficits de equipamentos públicos e sistemas de transporte. A partir de então, com maior conhecimento sobre o universo da informalidade, a segregação da pobreza ganha outra dimensão e a consciência sobre a injustiça espacial se amplia. Segundo Maricato (2017 apud TASCHNER, 1983; IBRAM, 2002; DENALDI, 2003; CARDOSO, 2007), até os anos 1980, as favelas eram “caso de polícia” e passam, nessa década, a ser também caso de políticas sociais.

A partir dos anos 80, as metrópoles apresentam crescimento maior do que o país como um todo e as cidades médias (com população entre 100 mil e 500 mil habitantes).

De acordo com Flávio Villaça, além do crescimento concentrado em grandes centros urbanos, tem-se o chamado “padrão periférico de crescimento”, originando o fenômeno da baixa densidade populacional em virtude do espraiamento da cidade (MASCARENHAS, 2012, p. 30).

A periferia é o destino residencial dos trabalhadores, ainda que haja áreas vagas em locais mais próximos do centro, ou mais bem providos de recursos básicos. E não são somente os recém-chegados que se devem dirigir aos bairros longínquos. As populações mais pobres que vivem nas áreas de povoamento antigo da cidade são dali expulsas pela valorização dos terrenos (CAMARGO et alli., 1975: 35 apud MASCARENHAS, 2012, p. 30).

A população de baixa renda é inserida diretamente na periferia das cidades devido a uma questão histórica e não a partir da visualização das reais necessidades desse contingente populacional. A tendência de alta acelerada e especulativa da terra gera desigualdade e a expulsão dos pobres para as franjas das cidades, áreas longínquas ou pouco aptas à urbanização, como as encostas de morros, as beiras de córrego e mangues.

Letícia Osório afirma que as leis e os códigos de conduta estabeleceram padrões ideais de cidade que geravam um diferencial no preço das terras localizadas em áreas centrais, enquanto as periferias continuavam sem regulamentação, produzindo uma paisagem dividida: “a cidade formal, legal e urbanizada, e a cidade informal, ilegal e desprovida de infraestrutura”. Ela registra também que:

Os trabalhadores vão se assentando nas periferias devido aos baixos salários recebidos que eram insuficientes para adquirir um terreno ou alugar uma casa nas áreas centrais das cidades. Mais tarde, na década de 70, os financiamentos imobiliários também não impulsionaram a democratização do acesso à terra, pois os créditos privilegiaram as classes médias e altas e as moradias populares produzidas pelo Estado geralmente eram construídas nas periferias. A extensão das redes de infraestrutura realizada pelo poder público em direção às áreas distantes valorizava as áreas vazias localizadas neste trajeto, beneficiando as atividades especulativas e penalizando os moradores das periferias e os contribuintes que, ao final, arcaram com estas obras (OSÓRIO, 2003, p. 8).

A incapacidade do Estado em prover habitações populares no volume necessário levou à construção de casas à margem do mercado formal, na irregularidade e a ilegalidade, configuração urbanística considerada promíscua, indisciplinada e desregrada, sem serem reconhecidas como parte da cidade oficial. É o que Bonduki (2011, p. 281) denomina “autoempreendimento da moradia popular,

baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução”, que se tornou “a forma mais comum de moradia nos setores populares” (KRAUSE, 2019, p. 187).

Após um período marcado quase que exclusivamente pela erradicação das favelas, em que, por vezes, as expulsões eram feitas com uso da violência por parte do Estado, passou-se a promover o desadensamento e reordenamento da ocupação por outras razões.

O programa de urbanização de favelas integrante do PAC passou a estudar alternativas a fim de minimizar o remanejamento e o reassentamento das famílias. A remoção passou a ser admitida quando as pessoas estiverem expostas a riscos de incêndio, inundação, desabamento, deslizamento e tremores de terra; assentadas sob fios de alta tensão, próximas a locais insalubres; em áreas de preservação ambiental; em regiões imprescindíveis à regularização urbanística; para implantação de infraestrutura ou sistema viário; ou ainda, em áreas não passíveis de regularização (BRASIL, 2010, p. 14).

Na tentativa de solucionar a questão habitacional no Brasil, em 1996 foi apresentada a Política Nacional de Habitação e criado o Programa Pró-Moradia, voltado à urbanização de áreas precárias. Em 2001, por sua vez, foi criado o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para a produção de novas unidades destinadas a arrendamento, utilizando recursos do FGTS e de origem fiscal (RUBIN; BOLFE, 2014, p. 210).

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, foi lançado o primeiro programa nacional de regularização fundiária denominado Papel Passado, que teve alocação de recursos federais de 2004 a 2013 e foi precursor da Política Nacional de Regularização Fundiária Urbana. O programa impulsionou o início da regularização em muitos assentamentos e ajudou a estruturar o planejamento local das políticas de regularização (CARVALHO, 2017, p. 175).

Em 2007, foi implantado pelo governo federal o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC. Até 2010, foram alocados recursos da ordem de R\$ 21,4 bilhões destinados pelo PAC para Urbanização de Assentamentos Precários provenientes do Orçamento Geral da União-OGU, do Fundo Nacional de Habitação e de Interesse Social-FNHIS, do FGTS e do Fundo de Amparo ao Trabalhador-FAT. A política pública tinha o objetivo de proporcionar a melhoria das condições de habitabilidade de mais de 1,8 milhão de famílias com ações integradas de construção e

melhoramento de habitações, saneamento, infraestrutura, equipamentos públicos, trabalho social, regularização fundiária e recuperação de áreas degradadas. O percentual de recursos investidos para o trabalho social e regularização fundiária, juntos, equivalia a apenas 4% do total de recursos investidos no programa (BRASIL, 2010, p. 33).

Gráfico 1 - Percentual das ações desenvolvidas pelo PAC- Urbanização de Assentamentos Precários



Fonte: Urbanização de favelas: experiência do PAC, Ministério das Cidades, 2010, disponível em:

https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PAC_Urbanizacao_de_Favelas_Web.pdf

Em 2009, com o propósito de promover o crescimento econômico, foi criado o Programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV. Instituído pela Lei 11.977/09, que trouxe avanços importantes para a regularização fundiária, é considerada pioneira pela promoção de avanços legais, criação de normas gerais de regularização e definição de instrumentos para a atuação dos agentes promotores da regularização e custos cartoriais.

Essas iniciativas foram importantes precursoras nos estudos e avanços para a implementação da regularização fundiária urbana. No entanto, em termos de financiamento de recursos do Orçamento Geral da União, o montante destinado foi

muito aquém da demanda, ainda mais quando comparado com a destinação de recursos para as ações de produção habitacional.

Ainda, foi constatado o impacto negativo do programa sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis (MARICATO, 2017, p. 54).

O PMCMV vem sofrendo críticas pela falta de articulação com a política fundiária, por não ter sido direcionado às regiões metropolitanas, onde se concentra o maior déficit, e pela dificuldade de atender a população de baixa renda. O Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa, Minha Vida 2020, elaborado pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, evidenciou que a maior parte das entregas de residências do programa foram na Faixa 2 (renda familiar até R\$ 4 mil), ao passo que o déficit habitacional quantitativo se concentra na Faixa 1 (renda familiar até R\$ 1.800). Foram entregues para essa faixa apenas um terço das contratações e das unidades habitacionais do programa. A análise dos dados por região evidenciou ainda que as regiões Sudeste e Sul foram mais beneficiadas com recursos do programa quando comparados com as regiões Norte e Nordeste, mais pobres e onde se concentram os maiores déficits (CMAP, 2020, p. 21).

Além da baixa destinação de recursos para ações de regularização fundiária, constata-se a baixa execução dos orçamentos nessas ações devido à dificuldade de obtenção de informações para viabilizar a elaboração da base fundiária; a instauração de processos judiciais; a ocorrência de conflitos que demandam desapropriações e reintegração de posse; e a existência de interesses não convergentes.

Em 2020, passou a vigorar o Programa Casa Verde e Amarela - PCVA, instituído pela Medida Provisória 996/2020, convertida na Lei 14.118/2021, com natureza abrangente para abarcar todas as ações habitacionais geridas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Estão previstos em seu escopo a produção de novas unidades habitacionais, bem como o tratamento do estoque, a requalificação de imóveis existentes nos programas de urbanização de assentamentos precários, a regularização fundiária e a melhoria habitacional.

Conforme consignado na exposição de motivos da MP 996/2020, ao déficit habitacional são acrescentadas as habitações inadequadas – aquelas que carecem de um ou mais requisitos de habitabilidade, como serviços de infraestrutura urbana,

unidade sanitária interna, problemas de regularização fundiária e adensamento excessivo. A justificativa da medida provisória pontuou ainda, que:

“[...] historicamente, a falta de alternativas habitacionais gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, a baixa renda das famílias, a apropriação especulativa da terra urbanizada e a pouca abrangência das políticas de habitação levaram um contingente significativo da população brasileira a viver em condições inadequadas.”(BRASIL, 2020, p. 1).

O primeiro programa do rol do PCVA é o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (Regmel), que visa mitigar o déficit qualitativo relacionado à inadequação habitacional. O Programa tem o objetivo específico de promover o direito à moradia adequada à população de baixa renda residente nos núcleos urbanos informais classificados como Reurb de Interesse Social (Reurb-S), nos termos da Lei 13.465/2017. Isso se dá por meio da concessão de financiamento em condições especiais de subsídio para a execução de obras de melhorias habitacionais e serviços destinados à regularização fundiária.

O programa poderá cobrir despesas e custos necessários à implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a promover a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, incluindo despesas cartorárias e taxas administrativas, bem como despesas com material de construção, mão de obra, assistência técnica para elaboração de projetos e acompanhamento ou execução de obras de melhoria habitacional.

2.1. Legislações, declarações e tratados

Instrumentos, tratados, declarações e legislações federais compõem a regulação urbanística brasileira destinada a garantir o direito à moradia e a qualidade de vida dos moradores e da comunidade.

De acordo com a Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos,

1,1 bilhão de pessoas está agora vivendo em condições inadequadas de moradia, apenas nas áreas urbanas. O direito a uma moradia adequada está vinculado a outros direitos humanos. Sem um lugar adequado para se viver, é difícil manter a educação e o emprego, a saúde fica precária e a participação social fica impedida. Apesar da centralidade da habitação na vida de todas as pessoas, poucos direitos humanos têm sido tão frequentemente violados quanto o direito à moradia (OSÓRIO, 2003, p. 2).

O arcabouço legal da política urbana brasileira reúne o conjunto necessário de instrumentos e diretrizes para viabilizar a indução do desenvolvimento urbano, promover a regularização fundiária e a democratização da gestão urbana em direção à promoção de habitação adequada e de assentamentos humanos sustentáveis (MARGUTI, 2016, p. 125).

Conforme preceitua Letícia Osório, o Estado brasileiro tem a obrigação de adotar políticas públicas de habitação que assegurem a efetividade do direito à moradia:

O direito à moradia é reconhecido como um direito humano em diversas declarações e tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é parte, em especial na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigo XXV, item 1); no Pacto Internacional de Direitos Sociais, Econômicos e Culturais de 1966, Artigo 11(1)²⁷; na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial de 1965, Artigo 5(e)(iii); na Declaração sobre Raça e Preconceito Racial de 1978, Artigo 9(2); na Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher de 1979, Artigo 14(2)(h); Convenção sobre os Direitos da Criança de 1989, Artigo 27(3); na Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver de 1976, Seção III(8) e capítulo II(A.3); na Agenda 21 sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, capítulo 7(6) e na Agenda Habitat de 1996 (OSÓRIO, 2003, p. 21).

Ao longo dos anos, a legislação brasileira evoluiu no sentido de dar concretude a esse objetivo. A Carta Constitucional de 1934 limitou expressamente, pela primeira vez, o direito de propriedade, o qual não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A Constituição de 1937, em seu art. 1227, garantiu o direito à propriedade, prevendo a desapropriação em caso de utilidade pública. A Constituição de 1946, por sua vez, dispôs que o uso da propriedade seria condicionado ao bem-estar social. (MASCARENHAS, 2012, p. 27 a 31).

Em seguida, a função social da propriedade, prevista na Constituição de 1967/69, foi convertida em princípio básico da política urbana na Constituição Federal de 1988 (art. 5º inciso XXIII), a qual estabeleceu, no art. 182, § 2º, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

Por meio da Emenda Constitucional 26, em 2000, a moradia passa a ser reconhecida como direito social. Os artigos 182 e 183 da Carta Magna, que integram o capítulo da política urbana, somente foram regulamentados em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257), no qual foram definidos os instrumentos a serem utilizados pelo poder público para cumprir a função social da propriedade a fim de

garantir o direito à moradia e à segurança da posse (PAULA; GUIA; MORAIS, 2006, p. 232).

Com o Estatuto da Cidade, o plano diretor assume realmente um novo papel, sendo identificado como planejamento de operação técnico-política e pactuação socioterritorial. A partir daí, passam a ser reconhecidos os direitos dos ocupantes da cidade informal, que até então eram vítimas da ideia dominante de remoção (MASCARENHAS, 2012, p. 37).

Passadas mais de três décadas da CF 88 e ao completar 20 anos do Estatuto da Cidade, o que ainda se observa é a atuação tímida do governo federal em ações de promoção da regularização fundiária urbana. Essa atuação contribui para a insegurança da posse para a população de baixa renda residente em assentamentos precários e invasões nas grandes cidades.

É importante que a União tenha postura mais proativa nesse campo, pois exerce forte liderança no processo de regularização fundiária. Além de definir normas, princípios e diretrizes em função da competência constitucional de legislar sobre direito urbanístico², o governo federal possui papel fundamental no financiamento da política urbana destinada a induzir e viabilizar a implementação de projetos de regularização fundiária, assim como detém a propriedade de um volume considerável de imóveis (CARVALHO, 2017, p. 103).

O Estatuto da Cidade define os instrumentos que o poder público pode utilizar para garantir o cumprimento da função social da propriedade, a regularização fundiária e a gestão democrática e participativa dos espaços urbanos. No amplo leque de medidas para assegurar o direito à moradia, presentes na lei, destacam-se o usucapião urbano, a concessão do direito real de uso e as Zonas Especiais de Interesse Social, que tratam da segurança da posse, considerada pelo UN-Habitat como prerrogativa básica contra despejos forçados (PAULA; GUIA; MORAIS, 2006, p. 231). De acordo com o Estatuto da Cidade, estes são os instrumentos disponíveis:

- Instrumentos de garantia do cumprimento da função social da propriedade - plano diretor, parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade imobiliária urbana progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir (solo criado);

² A Constituição Federal de 1988 preceitua (art. 24) que compete à União, aos estados e ao DF legislar concorrentemente sobre direito urbanístico e cabe aos municípios (art. 30) promover o ordenamento territorial, legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

- Instrumentos de regularização fundiária - usucapião urbano, concessão especial para fins de moradia, concessão do direito real de uso, Zonas Especiais de Interesse Social;
- Instrumentos de gestão democrática da cidade - conselhos de política urbana, conferências da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, estudo de impacto de vizinhança (OSÓRIO, 2003, p. 24).

O Estatuto incorporou ainda o termo “cidades sustentáveis”, conforme transcrito a seguir:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito à 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;
(BRASIL, 2001, p.1)

Nesse contexto, os municípios possuem protagonismo, pois são responsáveis pela instituição e regulamentação de instrumentos que vão garantir a sustentação de uma ordem urbana socialmente justa e inclusiva. Cabe constitucionalmente aos entes municipais o papel executório fundamental, assim como o de regular e legislar sobre o seu território, atendendo às legislações de iniciativa da União.

Autores identificam a regularização fundiária como um meio termo entre a conciliação do direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, ressaltando que, sem a intervenção estatal a área continuaria ocupada, gerando danos maiores ao meio ambiente. Para isso, é preciso que as políticas de regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários prevejam mecanismos destinados a garantir a permanência da população de baixa renda na localidade após a execução das melhorias.

A Lei 13.465/2017, conhecida com a Lei da Reurb, que revogou o capítulo III “da regularização fundiária de assentamentos urbanos” da Lei 11.977/2009, que dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, trouxe uma maior ênfase na questão da garantia da posse em detrimento de outras dimensões (como a integração urbanística e ambiental) no que se refere aos procedimentos requeridos para alcançar a regularização (CARVALHO, 2017, p. 31). No entanto, críticos apontam que a lei prestigia a regularização do ponto de vista registral e de titulação em desfavor de aspectos urbanísticos e sociais, o que pode incentivar processos de expulsão mercadológica de populações vulneráveis

situadas em áreas de interesse econômico, violando ainda mais a segurança da posse dessas pessoas.

Em seu art. 9º, a Lei prevê que a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) abrange o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. Define também que os núcleos urbanos informais consolidados são aqueles de difícil reversão. Nesse conceito, são considerados o tempo de ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, dentre outras circunstâncias a serem avaliadas pelos municípios.

A Lei estabelece duas modalidades de regularização, sendo que o foco deste trabalho é na Reurb de Interesse Social (Reurb-S):

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; e
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 (BRASIL, 2017).

Outros autores entendem que o conceito de regularização fundiária anterior se referia a um conjunto de medidas visando tornar assentamentos regulares e agora a medida destina-se à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial. A melhor solução, porém, seria a articulação de ambas as políticas (BISSANI; PEREIRA, 2020, p. 696): tanto políticas públicas de habitação de interesse social quanto ações de regularização fundiária devem necessariamente culminar na inclusão de comunidades carentes à cidade urbanizada.

O longo processo de debate conceitual e as diversas modificações legislativas, no entanto, não foram capazes de levar à resolução do problema. Por mais que o direito humano à moradia esteja consubstanciando na Constituição Federal e em tratados internacionais, observa-se no Brasil que milhares de brasileiros não têm acesso a uma moradia digna, situação evidenciada pelos indicadores sociais. Em 2019, o déficit habitacional chegou a 5,8 milhões e a inadequação de moradias alcançou 24,8 milhões de domicílios.

Ao contrário do que se espera, as legislações nem sempre imprimem avanços em direção à função social da propriedade e à proteção da população menos

favorecida. O que se tem observado como tendência são alterações destinadas a garantir os direitos individuais, proteger a propriedade privada de pequenos grupos e aumentar a arrecadação municipal com a titulação das terras.

Durante a tramitação da MP 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, que dispõe sobre o regime de regularização fundiária, entidades, acadêmicos e lideranças de movimentos por moradia direcionaram severas críticas ao conteúdo da MP e ao que consideraram falta de debate prévio com a sociedade. Para eles, a lei subtraiu aspectos sociais da matéria ao impor novas exigências para a legitimação fundiária em áreas ocupadas por população de baixa renda, mas flexibilizou a regularização de condomínios fechados de alto padrão, inclusive em áreas de preservação ambiental. Além disso, na Reurb-S, desvinculou-se a titulação do lote à implementação de infraestrutura essencial e deixou de ser obrigatória a instituição da Reurb-S à existência de ZEIS. Ou seja, a redução das exigências resultaria, na prática, em incentivo à grilagem de terras públicas, ameaçando o patrimônio ambiental e as comunidades tradicionais.

Nessa mesma linha, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 80/2019 para alterar os artigos 182 e 186 da Carta Magna com foco na proteção da propriedade privada, dificultando a desapropriação e indenização de áreas improdutivas, ao incluir a exigência de autorização legislativa ou decisão judicial. Os acréscimos propostos incentivam a reserva de terras, em meio urbano ou rural, para que se valorizem, e representam a prática de desconstrução geral de direitos, colocando os interesses individuais acima dos direitos coletivos, o que representa um retrocesso na implementação de uma reforma urbana destinada a tornar as cidades mais equilibradas e justas.

2.2. A regularização fundiária urbana de interesse social e a gentrificação periférica

A Fundação João Pinheiro aponta que quase a metade dos domicílios inadequados em termos fundiários pertencem a famílias com renda de até três salários mínimos (FJP, 2020, p. 53). A entidade constata também que a inadequação fundiária e edilícia apresentou crescimento entre os anos de 2016 a 2019.

No entanto, é consenso que hoje não se sabe, com precisão, qual é a dimensão da irregularidade fundiária no Brasil. Os dados levantados pelo IBGE não conseguem

representar de forma fidedigna essa realidade. Os problemas de natureza fundiária no Brasil são bem maiores do que os apresentados nas pesquisas. Existe a percepção de que os entrevistados, mesmo sem possuírem a documentação comprobatória da titularidade dos lotes, escolhem a resposta que lhes seja mais favorável, principalmente se residirem em áreas de conflitos fundiários ou com ameaças de despejos forçados (KRAUSE, 2019, p. 188).

Ainda, os dados censitários que delimitam os aglomerados subnormais, como forma de mapear a precariedade e informalidade urbana no Brasil, são limitados quanto à identificação e delimitação do aspecto da precariedade habitacional, da característica do entorno, condições de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Para suprir essa lacuna, o IPEA coordenou a pesquisa “Núcleos Urbanos Informais no Brasil”, desenvolvida entre 2019 e 2021, com mais de 30 pesquisadores para avançar na caracterização e reconhecimento da diversidade dos NUI no território brasileiro.

A pesquisa identificou a situação geral dos assentamentos e localizou 4.968 NUI nos seis polos pesquisados (Belo Horizonte, Brasília, Juazeiro do Norte, Marabá, Recife e Porto Alegre), buscou identificar quais assentamentos possuem condições mais favoráveis à regularização fundiária e ainda estimou modelos de regressão logística para a identificação de NUI por meio de variáveis físico-territoriais, como alta declividade e presença de APP – Área de Preservação Permanente; sociais, como famílias cadastradas no CadÚnico; do ambiente construído, como presença de edificações sem revestimento, entre outras (KRAUSE et al., [no prelo], p. 4).

Os moradores de assentamentos informais residem em casas construídas por eles próprios ou por gerações anteriores e possuem o senso de propriedade da terra subjacente, mesmo quando lhes falta documentação legal para isso (RIBEIRO et al., 2020). Esses agrupamentos se tornam consolidados, com um modo de vida firmemente estabelecido, no qual várias gerações vivem nesse local mesmo sem o direito legal de ocupar o terreno. Nesses casos, a regularização se torna um objetivo primordial para garantir legalmente a ocupação das terras.

A regularização fundiária contempla a titulação de área pública ou privada para o beneficiário, a implantação de infraestrutura essencial e de medidas de proteção ao meio ambiente, propiciando o direito à moradia digna. É um processo complexo que enfrenta dificuldades, como: a) execução de intervenções em áreas com alta densidade demográfica; b) incertezas que as etapas do processo jurídico-legal

impõem; c) limitada capacidade de investimento público; d) dificuldade na condução de processos participativos, que demanda, por vezes, a necessidade de remoção das famílias; e) inexistência de instância de controle social para interagir com os moradores locais a fim de contribuir com a resolução de conflitos; f) recusa dos beneficiários à solução proposta pelo poder público (DENALDI; PETRAROLLI, 2018).

A regularização fundiária é um processo que envolve a realização de uma sequência de procedimentos, depende da atuação de diversos atores públicos e privados e se divide nas seguintes etapas:

- a identificação da situação fundiária, por meio de pesquisa junto ao Cartório de Registro de Imóveis, ao Judiciário e demais entidades públicas;
- a elaboração ou atualização de levantamento topográfico, preferencialmente georreferenciado, bem como compra de fotos aéreas ou imagens de satélite;
- a elaboração de projetos voltados à regularização fundiária, envolvendo plantas, memorial descritivo da poligonal do assentamento e cadastro físico de lotes e domicílios;
- atividades de mobilização comunitária voltadas à regularização fundiária;
- a elaboração de cadastro socioeconômico dos beneficiários contendo as informações necessárias à instrução dos processos de regularização fundiária;
- a coleta de documentos pessoais dos moradores, necessários à instrução dos processos de regularização fundiária;
- medidas administrativas e legais necessárias para a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária tais como, desafetação, criação e regulamentação de ZEIS, regulamentação de outros instrumentos de regularização fundiária, conforme o caso;
- a elaboração de títulos de posse ou de propriedade (BRASIL, 2010, p. 17-18).

A questão fundiária impacta as intervenções de duas maneiras e em dois momentos distintos. A primeira diz respeito à identificação e comprovação da titularidade da área objeto da intervenção para efeitos de viabilização do início das obras. A segunda refere-se a como será garantida a posse ou propriedade dos lotes ou unidades habitacionais gerados a partir da intervenção aos beneficiários finais (BRASIL, 2010, p. 18).

No Programa Papel Passado (2003), alguns municípios, com o objetivo de conter ameaças de remoção, definiram como estratégia o registro dos títulos da posse antes de realizar as obras de urbanização. O programa se estruturou em três estratégias: (1) Articulação institucional visando à remoção de obstáculos jurídicos e legais à regularização fundiária; (2) Atividades de apoio à autonomia, capacitação técnica para agentes públicos visando sua formação e atualização profissional

(cursos, oficinas, seminários e publicações) e de comunidades locais; (3) Apoio aos estados, Distrito Federal e municípios, financeiro e técnico, para estruturação de programas e ações de regularização fundiária urbana (CARVALHO, 2017, p. 103).

Guilherme Carpintero de Carvalho, em sua dissertação de mestrado, realizou uma análise crítica do Papel Passado e avaliou a implementação de 29 Contratos de Repasse com a Caixa (CRCs) do programa no estado de São Paulo. A análise incluiu municípios considerados centralidades urbanas, a metrópole São Paulo e região metropolitana, as capitais regionais e um centro sub-regional. Ele concluiu que a efetividade do programa foi baixa, mesmo sendo em municípios com mais capacidade institucional quando comparados com restante do país.

Dentre as razões dessa baixa efetividade, o pesquisador destacou as complicações no processo de regularização decorrentes de características físicas dos assentamentos (com necessidade de obras para complementação da infraestrutura ou por necessidade de remoção) e/ou à complexidade da questão fundiária. Ele sugeriu a realização de iniciativas por parte do governo federal e do órgão setorial do estado para assessorar os municípios a definirem estratégias de regularização dos assentamentos selecionados. Entre elas, a maior periodicidade no lançamento dos editais do Programa, maior assiduidade nas ações de capacitação, o assessoramento aos municípios por meio de convênio entre o ministério e universidades para a realização de pesquisas, a criação de parâmetros específicos para a mensuração dos custos das atividades de regularização fundiária, impedir a seleção de assentamentos não consolidados e que possuam situações fundiárias complexas, que demandam obras e grandes remoções, além do programa passar a incluir a possibilidade de financiamento de pequenas obras.

Em que pese os obstáculos enfrentados pelo programa, como contratos de repasse cancelados, as dificuldades de licitação e as reduções de meta dos contratos, Carvalho (2017) afirma que o Papel Passado estimulou a inclusão da regularização na agenda local, impulsionou a medida em vários assentamentos, ajudou a estruturar melhor o planejamento local, e ainda:

A respeito das atividades realizadas, concluiu-se que o programa contribuiu para apoiar principalmente os estágios iniciais do processo de regularização: cadastro das famílias, elaboração da cartografia básica, diagnósticos, elaboração de plantas e de memoriais. Enquanto as ações de licenciamento ambiental, regularização da base fundiária, regularização do parcelamento do solo e titulação tiveram um menor alcance. Observamos que as atividades

que dependem de outras instituições, além da própria Prefeitura, tendem a ter uma produção menor (CARVALHO, 2017, p. 175).

Apesar de algum avanço promovido pelo programa, ainda faltam passos decisivos para que se alcance uma verdadeira regularização fundiária urbana de cunho social. O processo tem o intuito de garantir a segurança da posse nos assentamentos consolidados, fornecer ao morador um endereço formal e a possibilidade de acessar os serviços oferecidos pela cidade. Contudo, a especulação imobiliária e a “expulsão branca” dos moradores têm ocorrido a reboque nas localidades regularizadas e urbanizadas.

A titulação, por um lado, reduz a insegurança da posse e a possibilidade de remoção forçada por ações governamentais para qualificação de áreas centrais e de interesses mercadológicos. Sem a documentação, os moradores correm o risco de serem expulsos, sem negociação e indenização, desrespeitando sua dignidade. Por outro lado, no entanto, o que se observa é que a ênfase na propriedade e titulação individual tem frequentemente aumentado o risco de remoções involuntárias pela pressão de mercado, que se intensifica na sequência da legalização fundiária.

Sem nenhum mecanismo que resguarde a localidade e os moradores da pressão da especulação imobiliária, a titulação submete os moradores a outra incerteza, que pode resultar na “expulsão branca” pelo mercado. Isso ocorre em decorrência do aumento do custo de vida e pela pressão dos especuladores, que se antecipam para comprar imóveis quando há a divulgação de um processo de regularização fundiária numa favela com o objetivo de vender os imóveis depois por várias vezes o seu valor.

Diante desse impasse, há uma divergência entre os estudiosos sobre a urbanização de favelas e a implementação de regularização fundiária, tendo em vista que as melhorias promovidas acabam por aumentar o valor da terra e elevar o custo de vida na localidade, o que resulta na expulsão das famílias de baixa renda que ali residiam.

De acordo com Suzana Pasternak (2012):

Urbanizar favelas e regularizar loteamentos irregulares deve ser uma exceção e não uma regra contínua. Tanto favelas como loteamentos irregulares não deveriam se expandir. Já se percebeu que instrumentos “elitistas” diminuem a oferta de lotes legais. Entretanto, regularizar e/ou urbanizar qualquer coisa em qualquer lugar conduz a um tecido urbano bastante comprometido. O principal desafio é o de aumentar a oferta de casas

e lotes em áreas urbanizadas e com boa acessibilidade (Pasternak, 2010:142, apud MASCARENHAS, 2012, p. 54).

As críticas à ênfase na titulação individual em massa sob o regime da propriedade privada individual por meio da legitimação fundiária, presente nos dispositivos da Lei 13.465/2017, pode abrir ainda mais espaço para a especulação imobiliária e o atendimento dos interesses mercadológicos em lugar de uma proteção efetiva do direito à moradia e à segurança da posse das comunidades.

Caso a localidade não esteja amparada por legislações que garantam a permanência dos moradores, as consequências da aplicação generalizada da lei podem resultar em gentrificação, que é o fenômeno que resulta da mudança progressiva da paisagem, aumento do custo de vida e substituição dos moradores por outros de maior renda. Nas palavras dos autores:

Através da regulação de espaços antes excluídos sob a lógica da propriedade individual, aprofunda-se o processo de conversão da terra em mercadoria e, posteriormente, em ativo financeiro. Inseridos no mercado formal, territórios antes irregulares se tornam objeto de apropriação pelo mercado imobiliário, cuja expansão constante é uma condição básica de existência. Comunidades consolidadas, especialmente as localizadas em áreas nobres da cidade, se tornam vulneráveis diante de processos de remoção mercadológica, causados ou pelo aumento dos custos de vida ou pela pressão para a venda dos imóveis (RIBEIRO; LITSEK, 2020).

Há uma percepção de que os dispositivos da lei buscam acelerar, baratear e disseminar a regularização fundiária na tentativa de converter os ocupantes irregulares em proprietários individuais, sem, contudo, privilegiar procedimentos de interesse social voltados à baixa renda. Ou seja, a legislação deixa de ser garantidora de direito dos mais pobres, trazendo riscos elevados para significativa parcela da população:

Estes pontos devem guiar nossa reflexão sobre os objetivos da Lei 13.465/17 que, em seu texto final, traz perspectivas diversas e cristaliza interesses distintos sobre o tema. Assim, ao mesmo tempo em que podemos falar de interesses pontuais como os dos condomínios fechados de Brasília, devemos admitir uma perspectiva mais ampla, de disseminação de títulos de propriedade individual plena pelo largo estoque fundiário brasileiro. Essa disseminação vai ao encontro de demandas capitalistas mais gerais, permitindo uma nova rodada de mercantilização da terra no Brasil e sua possível conversão em lastro de títulos financeiros (RIBEIRO; LITSEK, 2020).

2.3. Gentrificação

A gentrificação é um termo que surgiu pela primeira vez na década de 60 do século XX, na obra de Ruth Glass, em referência às mudanças ocorridas na cidade de Londres, especialmente nas regiões habitadas pela classe operária. Na definição dada por ela, a gentrificação corresponderia ao conjunto de dois fatores observados em determinada área: (i) um processo de desalojamento de residentes pertencentes ao proletariado, substituídos por grupos oriundos de classes sociais mais altas e (ii) um processo de reabilitação física dessas áreas. Os movimentos de renovação ou revitalização de áreas específicas nas cidades, bem como o desenvolvimento de infraestrutura urbana, têm por consequência, em geral, de forma desejada ou não, o desalojamento de população, seja de forma direta, por meio de desapropriações e remoções, seja de forma indireta, pelas mudanças de padrão de moradia e consumo nessas áreas com a nova forma de urbanização. “Ocorre que essas transformações, visando à valorização do território, implicam a saída da população que originalmente habitava aquelas áreas e a entrada de grupos de maior renda, que garantem maior retorno de lucro aos investidores imobiliários, constituindo então o processo de gentrificação”, segundo Ribeiro (2018).

A gentrificação, em outros países, é geralmente associada ao êxodo de moradores de minorias de baixa renda dos bairros em transição, o que causa a erosão da base local. Nesses casos, os moradores expulsos perdem não apenas o lugar como também perdem as estruturas de apoio social (MATHEMA, 2015, p. 92).

Um exemplo foi a substituição gradual da população por outra de rendimento mais elevado nos conjuntos habitacionais do Banco Nacional de Habitação (BNH), em Natal, resultado da especulação imobiliária e das mudanças de uso do solo (MEDEIROS, 2017).

Como esse processo tem sido observado em favelas e assentamentos precários, é necessária a atenção por parte dos formuladores de políticas públicas de regularização fundiária para garantir que o perfil do cidadão contemplado com o benefício habitacional seja mantido naquela localidade.

Os pesquisadores têm ainda ampliado o conceito de gentrificação e alargado as possibilidades desse fenômeno com a identificação de novas formas como a “gentrificação de espaços públicos”, a “gentrificação comercial” e a “gentrificação de novas construções” (RIBEIRO, 2018, p. 9).

Tem sido observada também a “turistificação” (SANTOS, 2014) de favelas, provocada por turistas que passam a morar nas comunidades, o que eleva o valor dos

imóveis e dos aluguéis, levando à “expulsão branca” dos moradores locais, que deixam de ter condições financeiras para custear habitações nessas regiões.

A favela do Vidigal, localizada entre os bairros nobres de São Conrado e Leblon no Rio de Janeiro, tem sido objeto de pesquisa desse fenômeno devido à clara alteração de sua paisagem, desde os grandes eventos esportivos que ocorreram na cidade e a implantação das Unidades de Polícia Pacificadora-UPPs. Muitos moradores locais vendem suas casas por valores que, aparentemente, são grandes oportunidades, mas depois se arrependem e não conseguem retornar à comunidade porque os preços aumentam a cada dia. Por sua vez, aqueles que permanecem temem serem expulsos de suas casas.

Além de turistas, moradores de áreas mais nobres do Rio de Janeiro têm se mudado para a favela em busca da oportunidade de pagar um aluguel mais vantajoso. Quando as melhorias do Estado chegam, o investimento feito nas áreas em prol do turismo é compensado pela cobrança de impostos que afugenta os moradores mais necessitados e impossibilitados de pagar pelos serviços públicos.

De acordo com Karina Santa Rosa dos Santos, a ausência total do Estado em promover ações de diálogo e comunicação com os moradores de forma a prepará-los para o turismo faz com que o Vidigal caminhe para se tornar um bairro de classe média daqui a alguns anos:

O que se evidencia no Vidigal é um processo de gentrificação estimulado por diversos agentes. O turismo entra como um dos principais, senão o mais forte, pois é através dele que toda essa cadeia se move. Os empresários do ramo do turismo e o próprio turista que entraram na favela acabaram estimulando no morador, a ambição por essa possível melhoria de vida. Essa elevação dos preços condenada pelos moradores, também é praticada pelos mesmos em pequenas ações do dia a dia como o moto taxi, por exemplo, que custa R\$2,50 para subir, mas quando é turista eles cobram R\$10,00. Como quase todas as coisas aumentam de preço para o turista, os prestadores de serviços locais acabam aumentando o preço no geral, aí vem o aumento do custo de vida, a revalorização, a saída de moradores antigos e a chegada de novos (SANTOS, 2014, p. 64).

Em caso estudado relativo ao município de São Paulo na década de 1980, Silva (1990, p. 108) chama a atenção para o fato de que o preço dos lotes aumentou em virtude de sua inserção no mercado formal, viabilizando mais facilmente sua comercialização, mesmo tendo a regularização dos loteamentos envolvido somente o aspecto jurídico relacionado à situação dominial e registrária, sem a provisão de melhorias no empreendimento.

Essa valorização da terra em virtude da especulação imobiliária, que muitas vezes acarreta a expulsão da população original, é bastante presente quando se trata da regularização fundiária. Para barrar esse processo, poderiam ser utilizados mecanismos como as Zonas Especiais de Interesse Social, previstos nos planos diretores para a demarcação de áreas que poderiam passar por regularização fundiária. Em alguns municípios que utilizam as ZEIS, há cerca de duas décadas, como Diadema/SP, a avaliação é a de que o instrumento cumpriu seu papel em um primeiro momento, evitando a expulsão da população que se pretendia beneficiar pelos investimentos da ação pública, mas, em contrapartida, gerou um engessamento da dinâmica urbana, que aponta para a necessidade de uma revisão de seu uso e vigência numa mesma área (MASCARENHAS, 2012, p. 53).

Por isso, as políticas públicas de regularização fundiária precisam considerar em suas formulações os possíveis reflexos de sua implementação, para deixar de incentivar a expulsão pelo mercado da população mais necessitada.

2.4. Déficit habitacional e Inadequação de domicílios

O déficit de moradias é um importante indicador para as políticas de produção habitacional, construção de casas e apartamentos novos, seja subsidiada e/ou financiada com taxas de acordo com a renda do beneficiário. O conceito considera a necessidade de edificação de habitações em função da deficiência do estoque devido à precariedade construtiva, desgaste da estrutura física ou, ainda, por terem coabitação familiar. De acordo com o IBGE e a Fundação João Pinheiro, que aferem situações de precariedade e vulnerabilidade nas condições de moradia da população pobre, esse índice estava em torno de 5,2 milhões de unidades em área urbana em 2010 e em 5,8 milhões em 2019. Ou seja, o déficit habitacional cresceu 11% em todo o Brasil na última década (F. J. P., 2021).

Esses dados não incluem a inadequação de moradias, que não envolve a construção de novos imóveis, mas a necessidade de reparos ou ampliação daqueles existentes. Reflexo da qualidade de vida dos moradores em relação às especificidades internas de determinado estoque, essa inadequação, ao ser apurada, leva em conta apenas os domicílios não identificados em situação de *déficit* habitacional, sendo que um mesmo domicílio pode ser inadequado segundo mais de

um critério e não é possível a sua totalização sob a pena de dupla contagem (FJP, 2020, p. 18).

Os critérios considerados na inadequação de domicílios apontam para a necessidade de ampliação da oferta de serviços de infraestrutura básica, de ações de legalização da situação da posse da terra (regularização fundiária) e de linhas de crédito para reforma ou ampliação da moradia. A soma final, entretanto, fica prejudicada porque as moradias podem ser classificadas como inadequadas em mais de um componente, o que superestimaria o número devido ao problema de dupla contagem (OSÓRIO, 2003, p. 18).

Segundo dados da Fundação João Pinheiro, o quantitativo de moradias inadequadas em 2010, era da ordem de 10,5 milhões, avaliadas sob os critérios de inadequação edilícia (caixa d'água, dormitórios, banheiro, cobertura, piso); fundiária (titularidade do lote) e de infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e energia elétrica). Em 2019, esse quantitativo subiu 136%, alcançando o patamar de 24,8 milhões de domicílios (FJP, 2020).

A nova metodologia de cálculo do déficit habitacional e da inadequação domiciliar é estimada por meio dos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do IBGE e do Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico. Em 2019 foram incorporados no dimensionamento da inadequação edilícia a frequência dos serviços de abastecimento de água e de energia elétrica, a capacidade de armazenamento de água e o tipo de piso da edificação.

Cada tipo de déficit ou inadequação compreende componentes específicos, conforme se observa nas figuras a seguir:

Figure 1– Componentes e subcomponentes do déficit habitacional (2019)

SÍNTESE DOS INDICADORES DEFICIT HABITACIONAL Brasil 2019	Componentes e subcomponentes do deficit habitacional	
	Habitação precária 1.482.585 (25,2%)	Domicílios rústicos: 696.849 (11,9%)
		Domicílios improvisados: 785.736 (13,4%)
	Coabitação 1.358.374 (23,1%)	Unidades domésticas conviventes deficit: 1.261.407 (21,5%)
		Domicílios cômodos: 96.968 (1,7%)
	Ônus excessivo com aluguel: 3.035.739 (51,7%)	
Deficit Habitacional: 5.876.699 (100%)		

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) - 2019; Cadastro Único (CadÚnico) - Data de extração: 14/11/2020.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Fonte: Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias (FJP, 2021). Disponível em:

<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>

Figura 1 – Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios (2019)

SÍNTESE DOS INDICADORES DA INADEQUAÇÃO	Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios	
	Brasil – 2019	
	Carências de infraestrutura urbana: 14.257.395 (%)	Energia Elétrica: 406.143
		Abastecimento de água: 10.725.833
		Esgotamento sanitário: 4.916.086
		Coleta de lixo: 553.350
	Carências edilícias: 11.246.366	Inexistência de banheiro exclusivo: 359.872
		Número total de cômodos do domicílio igual a número de cômodos servindo de dormitório: 1.886.095
		Armazenamento de água inadequado: 9.000.021
		Piso inadequado: 69.187
Cobertura inadequada: 1.023.757		
Inadequação fundiária urbana: 3.557.117		
Domicílios inadequados: 24.893.961		

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) - 2019; Cadastro Único (CadÚnico) - Data de extração: 14/11/2020.
Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Fonte: Cartilha Déficit Habitacional e Inadequação de Moradias (FJP, 2021). Disponível em:

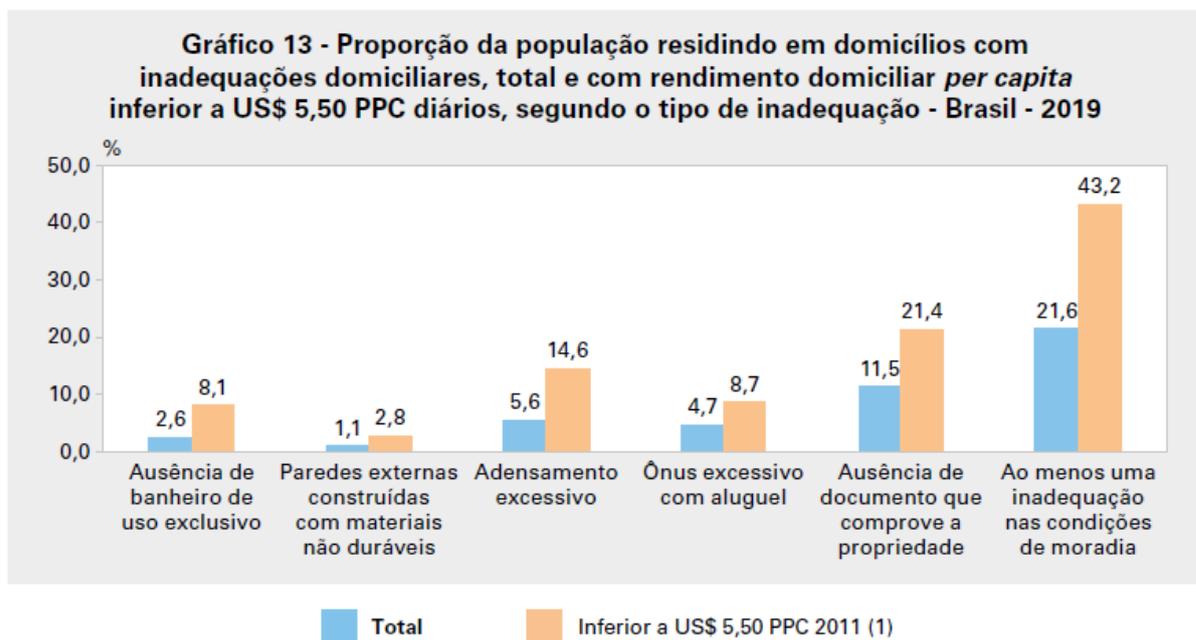
<http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>

Quadro 1 – Comparação entre os componentes e valores do Déficit Habitacional e Inadequação de Domicílios

DÉFICIT HABITACIONAL	INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS
a) domicílios improvisados,	1) domicílios próprios com densidade excessiva de moradores por dormitório;
b) coabitação familiar,	2) carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo);
c) cômodos alugados e cedidos,	3) inadequação fundiária urbana;
d) famílias conviventes secundárias com intenção de constituir domicílio exclusivo,	4) inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva; e,
e) ônus excessivo com aluguel e	5) cobertura inadequada
f) domicílios alugados com adensamento excessivo de moradores por dormitório.	
Em 2010: 5,2 milhões de UH	Em 2010: 10,5 milhões de domicílios
Em 2019: 5,8 milhões de UH	Em 2019: 24,8 milhões de domicílios
Aumento 11%	Aumento 136%

Fonte: Elaboração própria com dados do IBGE e da FJP 2020

Em 2020, o IBGE publicou a síntese de Indicadores Sociais – uma análise das condições de vida da população brasileira, na qual apresentou os resultados da Pesquisa por Amostra de Domicílios - PNAD Contínua, que, desde 2016, coleta informações relativas às características dos domicílios brasileiros. O levantamento também ajuda a compreender melhor o panorama da inadequação de moradias no Brasil.

Gráfico 2 – percentual da população residente em domicílios inadequados por renda

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

(1) Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, deflacionado pelo IPCA para anos recentes.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019

De acordo com o IBGE, 43,2% dos domicílios urbanos da população de baixa renda (inferior a US\$ 5,5 PPC³) apresentam algum tipo de inadequação, seja edilícia, fundiária ou de infraestrutura urbana.

Considerando as cinco inadequações selecionadas, uma proporção de 21,6% da população brasileira residia, em 2019, em domicílios nos quais havia ao menos uma inadequação domiciliar – isso significa que ao menos 45,2 milhões de pessoas, residentes em 14,2 milhões de domicílios, enfrentavam algum tipo de restrição ao direito à moradia adequada, em seus elementos de acessibilidade econômica, habitabilidade ou segurança da posse. Entre a população com rendimento domiciliar *per capita* inferior a US\$ 5,50 PPC por dia, a proporção de pessoas residindo em domicílios com ao menos uma das cinco inadequações foi de 43,2% (IBGE, 2020, p. 78).

A insegurança da posse, decorrente da ausência de documentos que comprovem a propriedade do domicílio, levantada pela PNAD Contínua em 2019 identificou que 11,5% da população residia em domicílios próprios sem documentos

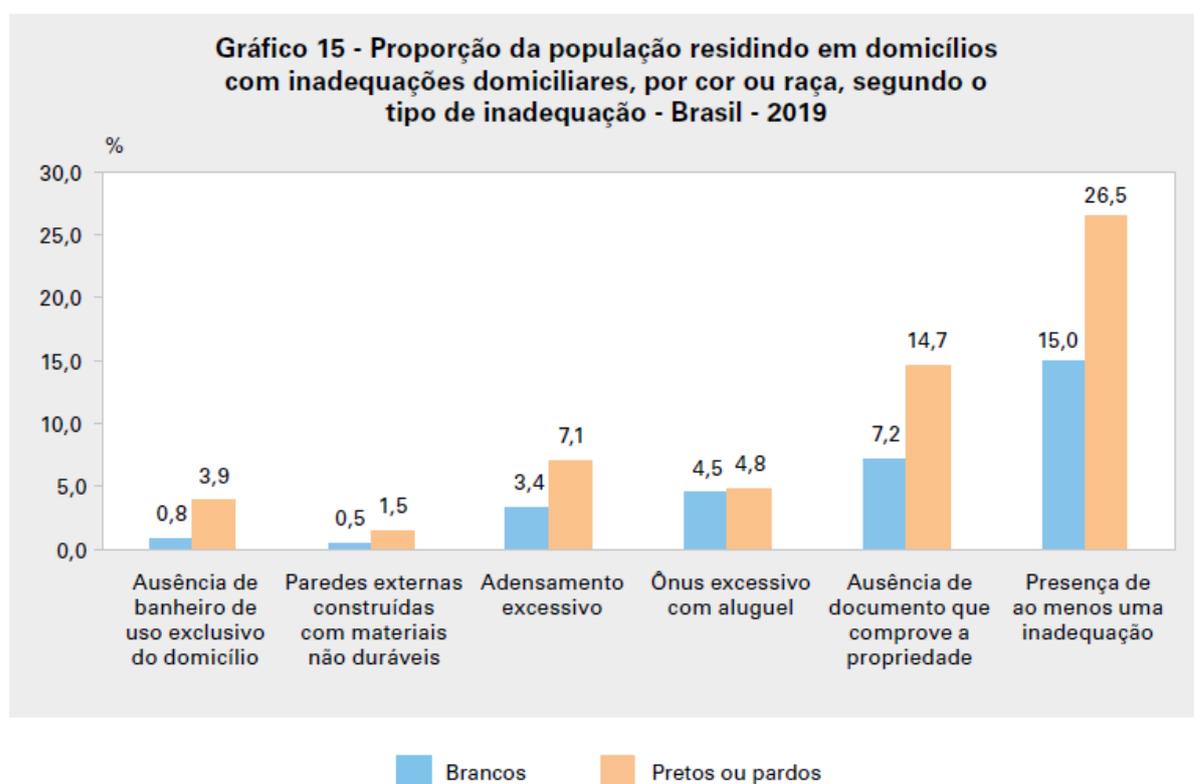
³ A atual linha internacional de extrema pobreza é fixada em US\$ 1,90 por dia em termos de Poder de Paridade de Compra - PPC (ou, em inglês, PPP, *purchasing power parity*), o que representa a média das linhas de pobreza encontradas em 15 dos países mais pobres classificados pelo consumo/renda *per capita*. O Banco Mundial recomenda o uso das linhas de US\$ 3,20 PPC para países de renda média-baixa e US\$ 5,50 PPC para países de renda média-alta, grupo ao qual o Brasil pertence com mais 46 países.

de comprovação da propriedade. Essa proporção chegou a 21,4% entre o contingente com rendimento domiciliar *per capita* de US\$ 5,5 PPC por dia.

Muitos desses domicílios inadequados encontram-se nas capitais, em regiões metropolitanas e em áreas de suscetibilidade a desastres naturais, expondo a população a riscos de morte, assim como à sua saúde e qualidade de vida.

A pesquisa também identificou a maior proporção das cinco inadequações em domicílios de famílias formadas por mulheres sem cônjuge e com filhos e ainda que a carência é mais elevada entre pretos e pardos.

Gráfico 3 - percentual da população residente em domicílios inadequados por raça



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019

No que concerne, especificamente, à inadequação fundiária nos domicílios brasileiros, de acordo com a Fundação João Pinheiro, 3,557 milhões de habitações possuíam esse problema em 2019, o equivalente a 5,7% dos domicílios particulares permanentes duráveis urbanos do país. Houve também crescimento nos anos analisados de 2016 a 2019.

Em termos absolutos, o Sudeste apresentou o maior número de domicílios com inadequação fundiária, especialmente em regiões metropolitanas. Observou-se ainda que quase a metade das moradias inadequadas em termos fundiários concentravam-se na faixa de renda de até três salários-mínimos.

Tabela 1 – Tipo de inadequação por região geográfica

Tabela 31: Critérios de inadequação dos domicílios urbanos duráveis (1), segundo regiões geográficas e regiões metropolitanas (RMS) – Brasil – 2019

Especificação	Inadequações de infraestrutura (2)	Inadequações edilícias (3)	Inadequação Fundiária
Norte	2.163.877	1.647.593	187.080
Nordeste	6.490.218	3.289.035	825.083
Sudeste	3.393.219	2.632.979	1.928.980
Sul	1.220.004	2.875.220	445.094
Centro-Oeste	990.077	801.540	170.880
Brasil	14.257.395	11.246.366	3.557.117
<i>Total das RM</i>	<i>5.412.592</i>	<i>4.473.434</i>	<i>2.336.672</i>
<i>Demais áreas</i>	<i>8.844.803</i>	<i>6.772.932</i>	<i>1.220.445</i>

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) – (2019).

Elaboração: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

(1) Apenas domicílios duráveis, ou seja, não são considerados os improvisados e os rústicos. Foram excluídos também os cômodos, por se constituírem parcela do *deficit* habitacional. (2) Domicílios com pelo menos um tipo de inadequação de infraestrutura. (3) Domicílios com pelo menos um tipo de inadequação edilícia.

Fonte: Relatório de Inadequação 2016-2019 da Fundação João Pinheiro 2020

A Fundação João Pinheiro ressalta também os problemas de mensuração desse componente. O relatório destaca que o baixo percentual apurado pode ser resultante da dificuldade de interpretação dos respondentes da pesquisa quanto ao significado da posse da terra.

3. Mecanismos que inibem a migração da população de baixa renda após a implementação da regularização fundiária urbana

A conclusão do processo de regularização fundiária e a titulação do lote reduzem o risco de desocupação forçada, por vezes violenta, pelo Estado e agentes

privados, mas não é condição suficiente para garantir a segurança da posse aos moradores de baixa renda, que passam a sofrer a pressão do mercado e correm o risco de serem, indiretamente, expulsos pelo aumento do custo de vida.

Para fazer frente às pressões mercadológicas, garantir a segurança da posse e o direito à permanência dos moradores durante o tempo que desejarem em seus territórios, sem ameaças de remoções diretas ou veladas, foram mapeados os mecanismos: (i) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com o propósito de reservar a terra, ocupada por assentamentos consolidados ou vazios urbanos, a fim de garantir a segurança da posse e permitir a resistência à especulação imobiliária; (ii) organização social e autogestão de terras urbanas, como mecanismo de esclarecimento, empoderamento coletivo, participação popular nas decisões sobre o território e senso de pertencimento a um projeto comunitário; (iii) imersão dos agentes públicos na realidade local e assistência técnica; a vivência dos formuladores das políticas públicas nos problemas cotidianos das comunidades pode gerar o engajamento público na busca de soluções, a sensibilização e parceria com outros entes públicos e captação de recursos financeiros; e (iv) trabalho técnico social e planejamento participativo, que pode imprimir, além da satisfação ao morador pelo estreitamento da comunicação com os entes governamentais e apoio na resolução de conflitos, melhoria na condição de vida dos cidadãos por meio de cursos de capacitação profissional e do encaminhamento aos programas sociais e de transferência de renda.

Contudo, a efetividade desses mecanismos e a existência de cidades mais justas e solidárias dependem de vontade política, dos desenhos das políticas públicas e de controle pelo poder público. Descrevemos, a seguir, os quatro mecanismos com suas características e os desafios que enfrentam.

3.1. Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)

A ZEIS foi o principal mecanismo identificado de garantia do direito à moradia e à cidade, uma vez que se propõe a assegurar a fixação da população de baixa renda na comunidade, manter o custo de vida e resistir à pressão da especulação imobiliária sobre as terras valorizadas da cidade após as melhorias implementadas pelo poder público.

Há dois tipos principais de zoneamento: a ZEIS de demarcação de assentamentos já consolidados e as ZEIS para a reserva de vazios urbanos bem localizados em centros urbanos supridos com equipamentos urbanos, transporte e infraestrutura. Estas últimas podem ser utilizadas para produção habitacional de interesse social, reassentamentos ou complemento de projetos de urbanização em favelas.

O reconhecimento das ZEIS representa um importante mecanismo utilizado no contexto de reorientação das políticas de desenvolvimento urbano, além de ser um instrumento de regulação e controle do uso solo.

De acordo com Fernanda Cavalcante Mattos:

A primeira aparição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na legislação federal teria sido em 1999 na Lei no 9.785, responsável por alterar a Lei no 6.766 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano) dentre outros decretos e leis. Nela o instrumento surge com a nomenclatura de ZHIS e se determina à implantação de infraestrutura básica nos parcelamentos dentro de seus limites, não sendo detalhadas outras atribuições (§6o, Art. 3, Lei 9.785/1999)

Sua aparição oficial, contudo, veio somente em 2001 com a Lei no 10.257, denominada Estatuto da Cidade. (MATTOS, 2019, p. 2).

Rolnik (2001) também reconhece as ZEIS como o instrumento síntese das diretrizes e princípios norteadores do Estatuto da Cidade, pois enfrentam os três problemas-chave da questão urbana brasileira: o combate à especulação imobiliária, impedindo-se o remembramento de lotes e consolidando-se áreas de ocupação sob pressões do setor imobiliário formal; a promoção de regularização fundiária graças à flexibilização dos índices urbanísticos; e a adoção de práticas de gestão democrática e participativa mediante a formação de conselhos locais que atuam nas diferentes fases de sua implementação (MATTOS, 2019, p. 10).

A ZEIS é um instrumento que vai além dos ganhos espaciais, ao permitir a democratização do espaço social (BRASIL, 2016). A sua demarcação possibilita o acesso à terra por pessoas que não conseguiram adquiri-la em um mercado formal, evitando a especulação imobiliária em áreas estratégicas da cidade. Além de garantir moradia e os benefícios de ter um endereço oficial, assegura qualidade de vida e, conseqüentemente, dignidade, permitindo a pessoas que vivem em condições muito precárias ascender a um espaço bem localizado, com infraestrutura, equipamentos urbanos e moradias regularizadas.

Conforme o Estatuto da Cidade, cabe aos municípios regulamentar as ZEIS via plano diretor ou lei específica, contudo, por vezes os planos remetem à definição de parâmetros de uso e ocupação para lei posterior ou decreto e, raramente, é caracterizado com precisão o público que pode acessar os projetos habitacionais. Em geral, os planos apontam a população de baixa renda como alvo e o maior detalhamento costuma ser o limite máximo de renda familiar de três a seis salários-mínimos.

Enquanto o Estatuto da Cidade reforçou o zoneamento como instrumento fundamental de direito à cidade para a população de baixa renda, a Lei 13.465/2017 deixou a critério dos municípios e do Distrito Federal instituir a medida, frisando que a Reurb não está condicionada à existência de ZEIS. Isso desobriga os entes subnacionais de sua instituição, o que tem resultado na baixa regulamentação dessas áreas, tornando-as mais discurso do que prática.

O zoneamento tem sido secundário na política habitacional, sendo desconsiderado nas intervenções municipais, como ocorreu com o Programa Minha Casa, Minha Vida, em que vultosos recursos federais foram investidos em construções de unidades habitacionais fora dos limites de ZEIS (MATTOS, 2019, p. 13).

As ZEIS dependem de regulamentação pelos municípios, de espacialização, da organização de um sistema participativo, do desenvolvimento dos planos etc., o que demanda “vontade política” do Estado, no conceito definido por Villaça (2004). Essas regulamentações locais adiaram uma exigência estabelecida desde 2001, e em muitos municípios ainda estão caminhando, muito lentamente.

Nenhum município sofreu sanção por não cumprir a efetivação das ZEIS, porque a maioria prevê o zoneamento na lei, mas apresenta o tempo longo para implementação como argumento para ainda não estarem regulamentadas. Enquanto isso, grandes projetos urbanos vão acontecendo independente da garantia dos direitos advindos do instrumento.

Outro impasse relacionado à necessidade de regulamentação é a falta de capacitação do quadro técnico das prefeituras. Mesmo em cidades de grande porte, como Fortaleza, ainda há carência de técnicos preparados para lidar com o tema. Como não há continuidade política, e como os quadros técnicos não pertencem às prefeituras, e sim às gestões, por serem em grande parte terceirizados, as trocas dificultam a continuação dos trabalhos. A cada gestão é necessária nova sensibilização e capacitação dos técnicos. Nos municípios de pequeno e médio porte, isso se torna ainda mais complicado, sendo comuns os problemas de precariedade e irregularidade habitacional. Ademais, o tempo de cada gestão é incompatível com o tempo de implementação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2016).

Em análise sobre as ZEIS em Fortaleza-CE, Amíria Bezerra Brasil questionou se a ineficácia das ZEIS é um problema a ser resolvido com a legislação urbana ou se é uma questão político-social. Ela concluiu que o segundo fator tem sido determinante para a falta de efetividade desse instrumento, acarretando o descumprimento da função social da propriedade:

A Lei existe, e o Estatuto da Cidade é uma legislação urbana bastante completa. Entretanto, seus preceitos não se efetivam no espaço urbano. O hiato entre a lei federal e a produção do espaço é grande. Os conflitos existentes na cidade são resultados da disputa pelas localizações, e as ZEIS, como instrumento de garantia de direitos às classes sociais de mais baixa renda, não são interessantes em determinadas áreas da cidade (BRASIL, 2016, p. 248).

O exemplo de Fortaleza é simbólico dos obstáculos verificados nos municípios para implementação das diretrizes de regularização fundiária. Mesmo após a aprovação das ZEIS no Plano Diretor Participativo da capital cearense (Lei 062, de 2 de fevereiro de 2009), continuou a pressão sobre a área demarcada e a ocorrência de conflitos, em especial diante do plano turístico e dos interesses econômicos de consolidação da cidade turística. Conforme ocorreu na comunidade do Titanzinho, localizada na área da ZEIS, onde houve a remoção de toda a população que morava em área de risco da praia, sob a promessa de realocação em conjunto habitacional. Sendo que o real motivo era a implantação do projeto denominado de Aldeia Praia. Nesse caso, foi criada a ilusão de que a comunidade teria a garantia e o direito de permanecer no local por ser classificada como ZEIS, no entanto, os interesses de mercado prevaleceram (BRASIL, 2016, p. 237).

Segundo JUNIOR; MONTANDON, (2011), a maioria dos planos diretores brasileiros prevê a instituição de ZEIS, mas essas áreas nem sempre são delimitadas. Quando são demarcadas, localizam-se nas áreas periféricas de expansão urbana, em regiões carentes de infraestrutura e serviços. Muitas vezes, o poder público mapeia áreas de favelas, vilas, loteamentos irregulares e clandestinos para fins de regularização fundiária e urbanística, e poucos municípios registram a delimitação de ZEIS em vazios urbanos ou em áreas subutilizadas servidas por equipamentos e serviços.

Essas ZEIS de vazio, quando demarcadas, são ainda mais ameaçadas, pois confrontam diretamente interesses imobiliários. Onde, por vezes, os terrenos são edificados pela iniciativa privada, com autorização da própria prefeitura.

De acordo com Fabrício Leal de Oliveira e Rosane Biasotto, a ZEIS tem perdido o embate na luta política e econômica, o que tem resultado em sua baixa eficácia como instrumento indutor da democratização do acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços:

Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil (JUNIOR; MONTANDON, 2011, pág. 75).

Danielle Rocha e Giuliana Nogueira, em análise das ZEIS Campo Grande em Recife, observou um baixo nível de conscientização acerca do potencial do instrumento e uma fragilidade em organizar ações comunitárias, conforme se observa no quadro a seguir, além do descrédito da população nas ações promovidas pelo poder público (ROCHA; NOGUEIRA, 2018, p. 15).

Quadro 2 – Aspectos relacionados e pontos observados em relação aos elementos do Direito à Cidade

Elementos do Direito à Cidade	Aspectos relacionados	Pontos Observados
Tomada de consciência e participação da população na produção do espaço;	Baixo nível de conscientização acerca do potencial dos instrumentos (ZEIS e PREZEIS);	<ol style="list-style-type: none"> O fato de grande parte da população que compõe os 106,5ha de área da ZEIS Campo Grande não entender a importância desse instrumento de participação e luta. Desse modo: <ul style="list-style-type: none"> A população da ZEIS não apreende o território como um todo e visa a apenas sua comunidade específica; A resolução de demandas muitas vezes é efetuada em contato com gestores públicos, sem valorizar a instância da COMUL;
	Fragilidade em organizar ações comunitárias;	<ol style="list-style-type: none"> Algumas subáreas em condições mais precárias quanto às condições de habitabilidade e de vida, são também aquelas em que não há lideranças comunitárias. Ou mesmo havendo, são “pseudo-lideranças” que não se articulam com os moradores, nem promovem a representação de suas reivindicações junto ao poder público; O desinteresse dos habitantes do local em participar de reuniões e assembleias para conquista de melhorias coletivas e em realizar ações conjuntas (as benfeitorias são realizadas por cada morador, dentro das suas condições);
Apropriação pelo uso;		Omissão do Estado e descrédito da população na ação do Poder Público;
	Melhorias nas condições de vida no espaço;	

Fonte: Nogueira, 2017.

Fonte: (ROCHA; NOGUEIRA, 2018)

A ineficácia desse principal mecanismo de garantia do direito à cidade para a população excluída decorre da atuação e vontade do próprio poder público, quando deixa de regulamentar o instrumento; ignora a delimitação das ZEIS; implanta projetos de produção habitacional fora do zoneamento; e sucumbe aos interesses do mercado ao regulamentar a área de habitação de interesse social para faixas de renda de até seis salários mínimos, quando deveria delimitar para as faixas de zero a três salários, ou mais. Isso resulta na tendência de substituição gradual dos moradores de mais baixa renda por outros de faixa de renda mais alta.

O governo federal, como formulador dos programas de habitação social e principal indutor e financiador das políticas públicas, precisa retomar os preceitos do Estatuto da Cidade, reconhecer a importância do zoneamento de interesse social e direcionar os programas financiados com recursos federais para as ZEIS, de forma a fortalecer o mecanismo, garantir a permanência dos moradores de baixa renda nas áreas beneficiadas pelo poder público, reduzindo o risco das mais diversas formas de expulsão, em especial pelos interesses imobiliários.

3.2. Organização Social e autogestão de terras urbanas

A cidade se torna mais democrática quando a população toma consciência do espaço e se engaja no planejamento e na busca da melhoria das condições da vida comunitária. A organização social, com a existência de representantes e lideranças ativas para interagir com o Estado, promove conquistas de direitos e é essencial para a consolidação de comunidades mais bem estruturadas, com investimentos sistemáticos em infraestrutura e serviços urbanos e, ainda, incentiva o exercício do controle social.

Por isso, novas práticas têm surgido, com foco na mobilização comunitária como forma de se alcançar a segurança da posse e a permanência dos moradores primitivos no território em assentamentos informais.

Nesse cenário, os instrumentos previstos no ordenamento jurídico pátrio têm se revelado insuficientes para a garantia de direitos à população. Importante destacar que, muitas vezes, o primeiro passo para a garantia desses direitos é a permanência da população em seu local de origem – segurança da posse -, exatamente uma das dimensões do direito à moradia (RIBEIRO, 2021, p. 13).

O Termo Territorial Coletivo-TTC é um modelo inovador no Brasil, que tem como pressuposto a organização social para a sua constituição, e se encontra em desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro. O TTC é inspirado nos *Community Land Trusts-CLT*, criados para área rural dos Estados Unidos nos anos 1960, ligado aos movimentos por direitos civis e ampliado para o perímetro urbano na década de 1980.

A pesquisa sobre a compatibilidade da legislação brasileira com esse instrumento e a tradução do CLT para o contexto brasileiro foi feita por especialistas da organização sem fins lucrativos Comunidades Catalisadoras (ComCat) com o apoio da UN-Habitat.

O CLT vem sendo reconhecido internacionalmente como um modelo de segurança fundiária, de sustentabilidade e fortalecimento de comunidades urbanas vulnerabilizadas, como forma de garantir cidades mais inclusivas e justas. Atualmente, existem CLTs nos EUA, Canadá, Inglaterra, Bélgica, Escócia, França, Austrália, Porto Rico e Quênia.

A titulação das terras não deve ser um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para alcançar tanto objetivos individuais quanto coletivos. Tal processo implica que existem opções para além dos títulos individuais, e que tais opções devem ser avaliadas pelos moradores de acordo com as suas próprias prioridades. Uma abordagem participativa de planejamento-ação-reflexão torna-se a chave para abordar a regularização fundiária (RIBEIRO et al., 2020, p. 3).

De acordo com Tarcyla Fidalgo⁴, a pesquisa para o modelo de TTC a ser estabelecido no Brasil partiu do *Fideicomiso de la Tierra del Caño Matín Peña*, de Porto Rico (TTC Caño Martín Peña), criado por meio da Lei 489-2004, que transferiu a terra para o TTC por meio de escritura pública (RIBEIRO et al., 2020).

Em 2016, o Termo Territorial Coletivo foi reconhecido pela ONU e se tornou parte da Nova Agenda Urbana como um eficiente instrumento de direito fundiário coletivo, que pode ser especialmente útil no contexto dos assentamentos informais (GODINHO; D'ABOIM, 2020).

⁴ Tarcyla Fidalgo, graduada em direito, Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Atua na adaptação do modelo *Community Land Trust-CLT* ao regime jurídico e contexto brasileiro, Coordenadora do Projeto Termo Territorial Coletivo-TTC na ONG Comunidades Catalisadoras.

Esse modelo, além de ser promissor para garantir a segurança da posse, visa conter a gentrificação; combater a especulação imobiliária; manter o mercado acessível para moradia de baixa renda; evitar remoções forçadas; preservar a autogestão das comunidades; e aumentar a capacidade de negociação política. Pode ainda viabilizar a arrecadação de impostos por meio de atividades econômicas, como turismo, com reinvestimento dos recursos em melhorias para a comunidade.

Tarcyla Fidalgo, em entrevista, registrou que o TTC tem potencial para garantir o pós-regularização e o pós-melhorias de forma a assegurar a permanência das pessoas, direcionar o investimento público para a baixa renda e trazer de volta a autogestão. Assim, os moradores passam a ter controle do seu território e fazer a mediação entre os interesses dos mais pobres e com os do Estado. Quando questionada sobre a similaridade entre o zoneamento e o Termo Territorial Coletivo, a especialista explicou que as ZEIS e o TTC são instrumentos complementares e o arranjo mais protetivo à população é a conjugação dos dois mecanismos. Enquanto o zoneamento constrói um escudo externo ao redor do território, o Termo, a partir da mobilização comunitária e do conselho gestor com poder de barganha com o Estado, traz melhorias para o interior da comunidade.

O TTC se baseia na divisão da propriedade entre terreno e construções, com o objetivo de retirar a terra do mercado imobiliário para garantir a permanência da população. Cada TTC pode ter características distintas e as definições quanto ao seu funcionamento e gestão dos terrenos serão pactuadas no instrumento de constituição do TTC.

As principais características do TTC são:

- **Gestão democrática:** a comunidade é que tem o controle sobre toda a estrutura. A propriedade comum é gerida de forma coletiva e democrática, em que os moradores se envolvem na governança para a tomada de decisão pelo Conselho do TTC;
- **Adesão espontânea:** os moradores não podem ser obrigados a participar, devem optar por aderir e aceitar as metas;
- **Propriedade coletiva da terra:** a pessoa jurídica do TTC, constituída coletivamente, é a proprietária do terreno como forma de garantir moradias permanentemente acessíveis (sempre de interesse social);
- **Habitacões de propriedade individual:** a residência (construção, garagem, quintal, portão, muro, etc.) permanece com os respectivos

moradores, que podem ampliar, reformar, vender e realizar a transferência sucessória para os filhos. A propriedade é comprovada por meio do direito de superfície, registrado em cartório, com valor econômico. O valor da casa se mantém mais acessível para venda, já que a terra sob a residência pertence ao TTC;

- **Conselho gestor:** eleito pelos moradores do TTC, tem o poder de conduzir o desenvolvimento comunitário, além de administrar a terra. É composto por uma estrutura tripartite que garanta a natureza permanente de sua missão. Nos modelos existentes, o conselho é composto por um terço de proprietários de habitações no TTC, um terço de assessores técnicos (representantes de ONGs, universidades, fora da área coberta pelo TTC) e um terço de pessoas residentes no bairro. Esse conselho é o responsável pela administração da terra, mas não tem autonomia para vendê-la. Experiências internacionais indicam a importância desse conselho para conter membros externos, como acadêmicos e apoiadores, a fim de resistir à pressão de grupos armados e fortalecer as decisões da comunidade;
- **Acessível para a perpetuidade:** o objetivo primordial do TTC é garantir moradias permanentemente acessíveis.

Pode-se afirmar que o diferencial do Termo Territorial Coletivo é a gestão essencialmente coletiva, por meio de uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos regida por moradores com protagonismo na gestão territorial. Todos os moradores que aderem ao TTC são membros dessa organização criada para administrar a terra, fortalecendo a autogestão das prioridades locais.

O objetivo central do TTC é impedir a mercantilização da terra e promover moradia a preços acessíveis para pessoas de baixa renda de forma permanente (RIBEIRO; LITSEK, 2020). Os TTCs lançam as bases para:

- Efetivar a função social da propriedade;
- Realizar a necessidade da regularização fundiária;
- Respeitar a tipologia e autogestão já inerentes às favelas;
- Promover e preservar a acessibilidade econômica da moradia;
- Respeitar o senso de pertencimento das pessoas e sua profunda preocupação pela permanência (em vez de enxergar a moradia como um “investimento especulativo”);
- Reconhecer a importância de processos de planejamento participativo controlados e protagonizados pela comunidade;

- Garantir um re-ordenamento da comunidade, para que os serviços sejam providenciados de forma consistente com uma abordagem de redução de danos; e
- Engajar especialistas técnicos no apoio ao planejamento comunitário, ao invés de modelos de cima para baixo (RIBEIRO et al., 2020).

Para a criação de um TTC, é preciso que a comunidade seja consolidada, com alto grau de pertencimento, agregada e mobilizada, apoiada por organizações da sociedade civil e tenha alto percentual de famílias sem título da terra com chance de adquiri-la.

Os participantes do TTC não apenas se empoderam enquanto sujeitos coletivos de direitos, mas devem conseguir se mobilizar em torno de um projeto comum, definindo suas necessidades, expressando seus anseios e construindo coletivamente o território. Apenas o planejamento insurgente é capaz de pôr em prática e viabilizar um projeto como o TTC, instrumento que deve ser construído de “dentro para fora” como ocorreu em Porto Rico, e não de “fora para dentro” como muitas das aplicações dos instrumentos urbanísticos conhecidos (ANTAO; FIDALGO, 2019).

A avaliação feita pela ComCat evidenciou que a estrutura jurídica para utilizar o TTC como instrumento de planejamento urbano independe de normatização, tendo em vista que um arranjo dos instrumentos existentes no ordenamento jurídico brasileiro é capaz de fornecer a base para implementá-lo. Contudo, devido ao ineditismo do tema no Brasil, é desejável que seja institucionalizado, amparado pelo debate com diversos membros da sociedade, como parlamentares, técnicos e líderes comunitários para a elaboração de projeto de lei e inclusão dos TTC nos planos diretores locais antes de colocá-los efetivamente em prática.

Algumas iniciativas legislativas estão em curso. Encontra-se em andamento a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município do Rio de Janeiro, que abriga mil favelas, nas quais a maioria dos moradores (1,4 milhão de pessoas) não tem qualquer título de propriedade. A previsão do TCC foi incluída na Seção II do Capítulo V – Instrumentos de Acesso à Terra do Projeto de Lei Complementar 44/2021.

Os debates sobre o TTC despertaram o interesse do município de São João do Meriti-RJ, que também passa pelo processo de revisão e pretende incluir esse mecanismo em seu plano diretor. Até o término desse trabalho, o Plano Diretor ainda não se encontrava publicado no portal da prefeitura (http://meriti.rj.gov.br/home/plano_diretor_download/).

Previamente à constituição do TTC, faz-se necessário o diálogo com os moradores para a tomada de decisão sobre o tipo de posse da terra que melhor atenderá às necessidades da comunidade. Nessa etapa, a assistência técnica de profissionais, ONGs, universidades ou representantes do governo é necessária para apoiar os moradores durante o processo, esclarecer conceitos, promover o pensamento crítico, apresentar a legislação vigente, definir as possibilidades legais e formular uma estratégia para alcançar os objetivos.

Para a constituição jurídica do TTC, os especialistas propõem as seguintes atividades (i) regularização fundiária urbana de interesse social; (ii) a constituição da pessoa jurídica; (iii) instituição do direito de superfície aos moradores com vistas a separar a propriedade dos terrenos das construções; e, por fim, a (iv) instituição do TTC, amparado em estatutos, políticas, atividades e estrutura organizacional.

Figura 2 – Utilização dos instrumentos jurídicos existentes para a constituição do TTC

INSTRUMENTOS JURÍDICOS EXISTENTES ADAPTADOS AO TTC



Fonte: elaboração própria com base em apresentação da Tarcyla Fidalgo

A modelagem jurídica básica de constituição de um Termo Territorial Coletivo, que pode ser implementado de outras formas, não demanda nova legislação. Baseia-se nos instrumentos político-jurídicos do Estatuto da Cidade e da Lei 13.465/2017 e pode se iniciar pela etapa da regularização fundiária ou pela constituição da pessoa jurídica que ficará responsável pela gestão do território. Essa nova entidade pode se organizar na forma de associação, fundação ou cooperativa.

Na sequência, ocorre o processo de separação entre a propriedade da terra e das construções, que pode ser formalizado por meio do direito de superfície. Ao utilizá-lo, é fixado por tempo determinado, com duração de até 99 anos prorrogáveis, no qual a propriedade da terra fica sob a tutela da pessoa jurídica e as construções a cargo de cada morador.

Cada Termo pode ser diferente, de acordo com as particularidades, circunstâncias e necessidades das comunidades. O TTC é tido como uma nova forma de pensar a propriedade fundiária urbana, com potencial de incrementar a garantia de direitos, especialmente para as populações urbanas vulnerabilizadas.

Os desafios para sua implementação contemplam a conscientização e informação dos moradores sobre o formato do modelo, o conservadorismo jurídico, o contexto fundiário, o financiamento das atividades e a formulação jurídica do instrumento.

Pelo ineditismo do TTC e do arranjo dos diversos instrumentos jurídicos e o formato do modelo associativo, a vocação coletiva, que se contrapõe aos interesses na titulação individual de propriedade privada, é um desafio que demanda um investimento em capacitação, tanto dos entes públicos locais quanto o esclarecimento aos moradores para viabilizar a adesão ao TTC, que é voluntária. A coesão do grupo é essencial inclusive para resistir e impedir o controle territorial por grupos armados e que ameaçam esse instrumento e outros arranjos coletivos.

Ainda devido ao ineditismo, pode ocorrer resistência pelo poder público de implementação de solução que não esteja disciplinada no ordenamento jurídico. Esse desafio pode ser superado com os debates e discussões públicas que resultem na inclusão do TTC nos planos diretores locais e com a apresentação do instrumento para os formuladores federais das políticas públicas de habitação social.

Outro desafio é a necessidade de se promover a regularização fundiária como pressuposto para instituição do Termo Territorial Coletivo, que, com base no histórico dos programas federais pesquisados, demanda um longo tempo para a sua conclusão, podendo ocorrer a desmobilização dos moradores nesse período. Mesmo após a simplificação e redução de etapas trazida pela Lei 13.465/2017, a regularização fundiária ainda se afigura como um processo complexo e desafiador.

Outra questão sensível se refere aos recursos financeiros, mesmo que o processo de regularização fundiária e registros seja financiado por programas

públicos. O Termo demanda custos fixos para o funcionamento e manutenção da sua atividade fim.

Como ainda não foi implementado, outras dificuldades ainda podem surgir para a constituição e funcionamento do TTC, que será testado por meio de um projeto piloto em uma favela da cidade do Rio de Janeiro.

3.3. Imersão de agentes públicos na realidade local e assistência técnica

No Brasil, em geral, as políticas públicas são formuladas sob o modelo analítico *top-down*, em que o órgão central planeja à distância as soluções que serão implementadas pelos agentes locais, que conhecem os problemas públicos e as características da área de intervenção.

Esse estilo de governança hierárquico sofre críticas pelo excesso de burocracia, apego aos critérios técnicos e desconhecimento das especificidades locais. O que se sabe é que o modelo *top-down* decorre tanto em função do arranjo federativo do país quanto pela dificuldade logística devido à vastidão do território brasileiro.

Em função disso, a imersão dos agentes públicos na realidade local ainda é a exceção na implementação de políticas públicas sociais. Essa prática precisa ser incentivada desde as universidades, para a formação de profissionais sensíveis à dinâmica e aos anseios das áreas mais desprovidas da sociedade. Com o planejamento participativo, por meio da convivência com os moradores e os problemas reais, é possível compreender e buscar soluções destinadas a atenuar a realidade existente dos cidadãos mais vulneráveis.

O envolvimento com a comunidade, por meio da vivência das aflições diárias dos beneficiários, tende a aumentar o engajamento dos entes públicos, o que resulta em maior criatividade, inovação e adaptação das soluções técnicas aos casos concretos. Converte-se ainda na sensibilização de outros órgãos públicos para realização de ações integradas e em maior empenho na captação de recursos para financiar os programas de moradia digna. No Distrito Federal, durante a gestão, na Companhia de Desenvolvimento Habitacional-CODHAB, do arquiteto e urbanista Gilson Paranhos, entre os anos de 2015 a 2018, foi colocada em prática a iniciativa de acesso à assistência de arquitetura e de engenharia para a elaboração de projetos e execução de obras nas principais áreas de vulnerabilidade social do DF. A essa

iniciativa aliaram-se os programas governamentais Projeto na Medida (de arquitetura e engenharia) e Programa Melhorias Habitacionais (reforma).

A CODHAB, empresa pública que tem por finalidade executar a Política Pública de Desenvolvimento Habitacional, instalou postos de assistência técnica nas comunidades mais carentes do DF, demarcadas como Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS⁵), como forma de implementar a Lei Federal 11.888/2008. A legislação determina a existência da Assistência Técnica em Habitações de Interesse Social-ATHIS, pública e gratuita, para famílias de até três salários mínimos.

A partir de 2017, a cota mínima de 2% da arrecadação do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil - CAU/BRe das representações das unidades federativas do Conselho passa a ser investida em atividades relativas à assistência técnica em todo o país.

Como registrado por Zulma, moradora da Estrutural, uma das áreas mais pobres do Distrito Federal, os funcionários da CODHAB “desceram do asfalto” (ARAÚJO et al., 2019, p.332) e foram trabalhar onde a pobreza está. A imersão da assistência técnica e a execução das melhorias habitacionais buscaram sanar os problemas da autoconstrução nas residências.

A primeira região a receber o posto avançado foi a Sol Nascente, localizada a 35 quilômetros do centro de Brasília, que se encontra em pleno crescimento populacional. Nas estimativas populacionais do Censo 2010 do IBGE, a comunidade era considerada o segundo maior aglomerado subnormal do país, figurando atrás somente da Rocinha no Rio de Janeiro.

Conforme relatado no livro de anotações do processo de imersão, o desafio se iniciou com a implantação dos próprios postos avançados e a missão de fazê-los funcionar. Como as áreas não eram regularizadas e estavam desprovidas de infraestrutura básica como água potável e rede internet, não foi possível ao poder público alugar imóveis nesses assentamentos. Foi necessário contar com a instalação de containers para abrigar os postos, e, em pelo menos uma ocasião, de acordo com os registros, a equipe foi acolhida em residência de morador para viabilizar o início dos trabalhos.

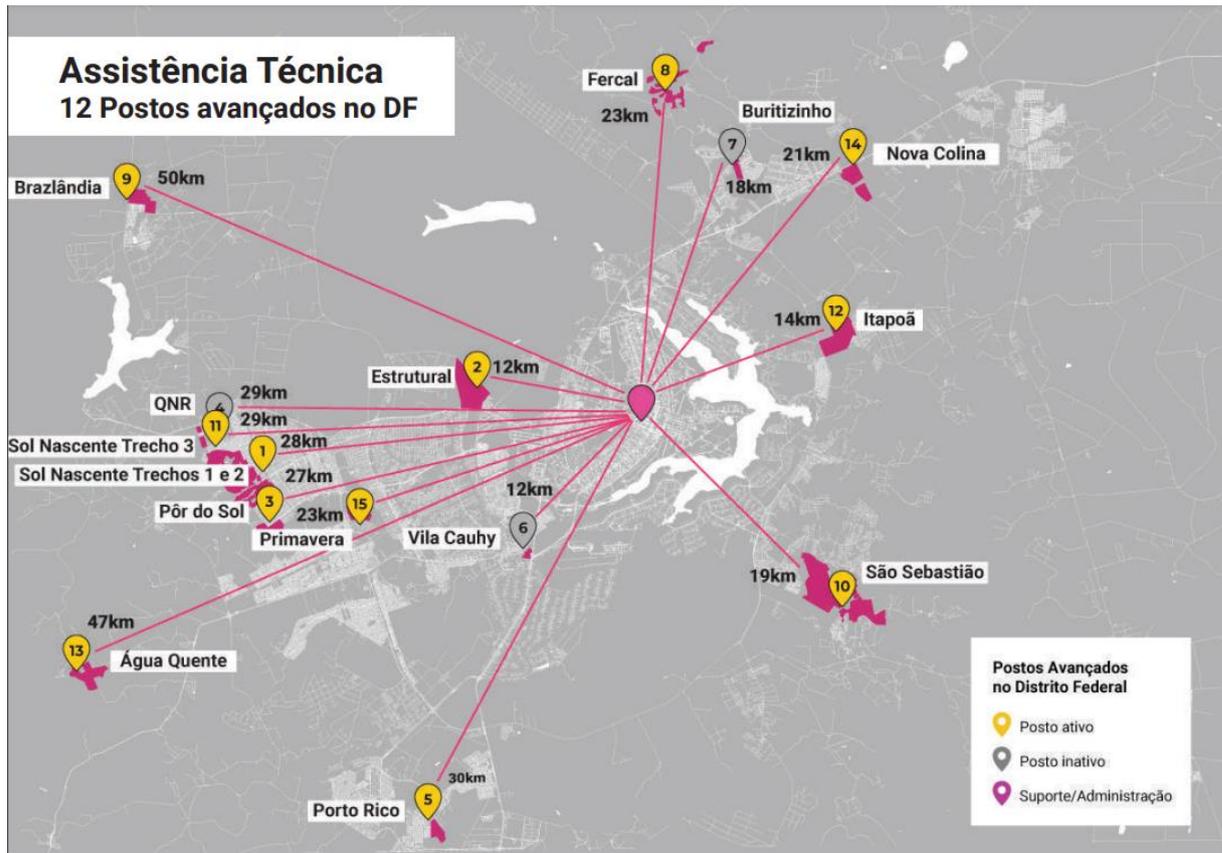
⁵ Áreas de Regularização de Interesse Social – ARIS e Áreas de Regularização de Interesse Específico – ARINE são unidades territoriais, equiparadas às ZEIS, que reúnem assentamentos informais a partir de critérios como proximidade, faixa de renda dos moradores e similaridade das características urbanas e ambientais, com o objetivo de promover o tratamento integrado do processo de regularização dos assentamentos informais com características urbanas definidas no Plano Diretor Territorial do Distrito Federal, aprovado pela Lei Complementar n. 803, de 25 de abril de 2009.

Figura 3 – Postos da CODHAB instalados nas localidades atendidas pela ATHIS

Fonte: (ARAÚJO et al., 2019, p. 62-63),

As ARIS foram selecionadas com base no levantamento da Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN), que contou com dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD 2016). A verificação identificou as áreas do Distrito Federal onde estão situadas as famílias de baixa renda e em situação de maior vulnerabilidade, assim como considerou os componentes da inadequação habitacional.

Figura 4 – Localidades onde foram instalados os postos da CODHAB no DF



Fonte: (ARAÚJO et al., 2019, p. 144-145)

Os postos funcionavam como escritórios de arquitetura, urbanismo e elaboravam projetos. Acompanhavam também as construções, reformas e ampliações nas residências precárias, em sua maioria edificadas por meio de autoconstrução, sem projeto, planejamento e supervisão técnica, oferecendo riscos à segurança dos moradores. A iniciativa da assistência técnica ultrapassou a consultoria, elaboração e entrega dos projetos de requalificação das residências, efetivamente, executou obras e melhorias nas residências.

Sobre a lógica complexa desse modelo e o aprendizado constante, Mariana Bomtempo⁶ afirmou que a assistência técnica sem obra é uma demagogia. Entregar um papel com o projeto arquitetônico para uma família que passa fome não resolve o problema. “O projeto não salva a vida da pessoa, apenas cria expectativas que serão

⁶ Mariana Bomtempo, arquiteta e urbanista, Mestre em *Design and Urban Ecologies*, Coordenou o programa de Assistência Técnica em Urbanismo e Arquitetura de Interesse Social – ATHIS da Codhab/DF na comunidade de baixa renda de Porto Rico/Ribeirão em Santa Maria, Brasília, seguindo as prerrogativas da Lei n.11.888/08 e organizou a publicação da 1ª edição do livro com as anotações sobre o processo da CODHAB nas periferias do DF (2015—2018).

frustradas.” Cada história é diferente e demanda um plano personalizado. No exemplo da iniciativa no Distrito Federal, os projetos eram elaborados com a planilha de custo do lado, ponderando qualquer desperdício. Em muitos casos, concluiu-se que demolir custa caro e reduz o investimento nas melhorias que a casa precisa.

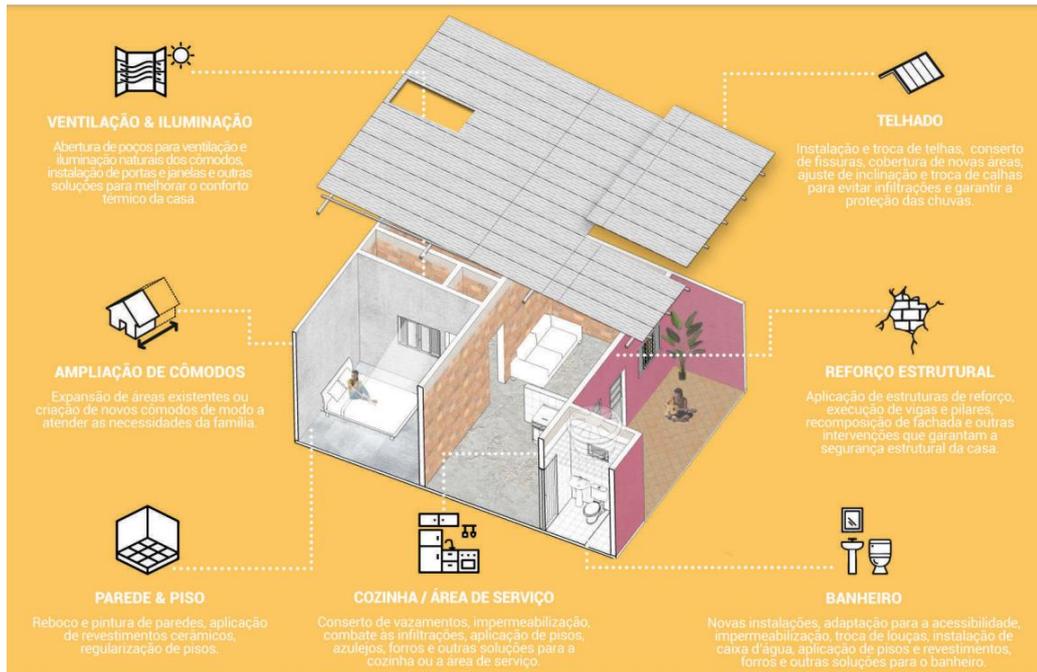
Como o programa era voltado para as famílias na faixa de renda de até três salários-mínimos, que não teriam condições de executar o projeto doado, foi necessária a destinação de recursos públicos para financiar as obras e as reformas nas habitações, bem como a integração com outros programas públicos, nos casos de reassentamentos ou remoções e de risco à integridade física dos ocupantes.

Inicialmente, a Codhab possuía uma verba de 10 mil reais por família para pagamentos de material e mão de obra, seguindo a tabela do SINAPI e o percentual de benefícios e despesas indiretas (BDI). Posteriormente, após constatado que o desconto do BDI atrapalhava o bom resultado das obras, o valor do subsídio foi aumentado para 13,5 mil reais, que com o desconto do BDI, resultava em aproximadamente 10 mil reais em material e mão de obra. Esse valor conseguiu melhorar significativamente o conflito entre expectativa e realidade do projeto; entretanto, os valores orçados para os insumos costumam ser superiores ao valor com que os moradores arcam por meio da autoconstrução, e há desconfiança em relação à equipe técnica. Quando esse trabalho é comparado com aquele desenvolvido por uma iniciativa de empresa social, a compreensão dos limites do que pode ser feito dentro de um orçamento é claro e tangível, pois é a família que arca com os próprios custos da construção (ARAÚJO et al., 2019, p. 68).

Para constituir a equipe multidisciplinar contemplando assistentes sociais, arquitetos, engenheiros e estagiários, foram promovidas licitações destinadas à contratação de empresas privadas que pudessem realizar as reformas nas residências. Cada empresa ficou responsável pelas melhorias habitacionais em uma comunidade.

A contratação, por técnica e preço, exigia das empresas a comprovação de experiência com atendimento de assistência técnica de baixa renda. Inicialmente os pagamentos eram feitos por área de projeto, com a estimativa de 40m² de reforma por residência, e posteriormente passou-se a um limite de valor por projeto, a fim de se estimar a quantidade de residências e estabelecer o valor global para o contrato. A quantidade de residências beneficiadas podia variar ao longo da execução do contrato devido às complexidades existentes no local.

Figura 5 – Tipos de melhorias habitacionais executadas pela CODHAB



Fonte: (ARAÚJO et al., 2019, p. 138)

Para a seleção dos beneficiários, as equipes de assistentes sociais levantavam os critérios socioeconômicos da composição dos moradores, a fim de identificar o enquadramento aos seguintes requisitos:

- I. Renda de até três salários-mínimos;
- II. No mínimo cinco anos de moradia no DF;
- III. Localização em área passível de regularização ou já regularizada e,
- IV. Moradia não pertencente a terceiros que não habitassem o imóvel.

Figura 6 – Beneficiários e seus projetos de melhorias habitacionais

Fonte:(ARAÚJO et al., 2019, p. 134)

Esse tipo de atuação governamental, pelo seu pioneirismo e pela necessidade de intervenções dentro das moradias, gerava desconfiança nos habitantes das comunidades. Por isso, como forma de viabilizar uma aproximação entre os profissionais e os moradores e criar um elo de confiança, iniciaram-se as ações urbanas comunitárias, que eram atividades promovidas aos sábados em sistema de mutirão, com técnicas simples, uso de materiais reciclados para permitir a aplicação pelos próprios moradores, e requalificação urbana pontual de praças e parquinhos.

As ações deram origem aos eixos: Botando Verde, Pintura de Fachadas, Reciclo Urbano e Galeria Urbana. Com o nome Se Essa Rua Fosse Minha, uma dessas iniciativas começava com pequenos debates sobre educação ambiental, seguidos de atividades de limpeza das ruas e dos espaços onde deveriam ser construídas calçadas, muitas vezes tomadas por entulho. A ação também incluía pintura das fachadas; reciclagem de material para adaptação de mobiliário urbano em parquinhos infantis; arborização e plantio de hortas e jardins; e pinturas artísticas em muros e paradas de ônibus que foram denominadas de Galerias Urbanas, visando criar marcos visuais na paisagem e promover o intercâmbio artístico.

A partir das primeiras experiências no Sol Nascente, os mutirões demonstraram ser extremamente eficazes para mobilizar e introduzir à

comunidade o programa de assistência técnica. Os mutirões também foram fundamentais na sensibilização dos técnicos para as realidades urbanas e sociais dos moradores locais e para a importância da participação comunitária na elaboração de políticas públicas de urbanismo para a área onde vivem, sendo uma forma de iniciação de métodos e experiências de projetos urbanísticos por imersão e participação (ARAÚJO et al., 2019, p. 205).

As Ações Urbanas Comunitárias ultrapassaram o objetivo inicial de estabelecer a familiaridade entre as partes e resultaram no empoderamento dos usuários dos espaços, que se perceberam como partes ativas para a melhoria do bairro e desenvolveram o senso de pertencimento ao local. Os métodos participativos, que incluíram a população na tomada de decisão e na construção dos espaços comuns, reforçaram a ideia de que a transformação dos assentamentos e das áreas públicas é de responsabilidade de todos.

É digno de nota o alerta dos agentes públicos sobre o risco de substituição da população de baixa renda por outro perfil de maior renda e da especulação imobiliária. Durante essa experiência, foi registrado como se inicia o processo de interesse pelo mercado e das faixas de maior renda pelos terrenos e imóveis nas localidades beneficiadas com o programa público após as melhorias realizadas no Sol Nascente:

Com o processo de legalização fundiária e as obras de infraestrutura em fase de finalização, houve uma mudança no perfil das pessoas atendidas. Passamos a receber muitas pessoas que não moravam na comunidade e que, com a valorização fundiária decorrente do processo de regularização e urbanização, buscavam informações sobre determinados lotes e áreas, com intenção de comprar imóveis no local. O atendimento consistia em deixar claro a essas pessoas a ilegalidade de se comprar imóveis em uma área de regularização interesse social. Foi importante identificarmos essa tendência para fazer um trabalho de educação urbana, munindo a população de informações sobre o processo de gentrificação, especulação imobiliária e sobre as vantagens de manterem o imóvel, garantindo a função social da terra e valor justo em uma eventual venda posterior, dentro dos prazos legais estabelecidos (ARAÚJO et al., 2019, p. 208).

A imersão do ente público na comunidade propiciou presenciar o início desse processo e adotar as providências cabíveis, incluindo ações pontuais de esclarecimento dos beneficiários e dos novos interessados em adquirir um imóvel nas ARIS do DF para planejar ações estruturantes com o objetivo de barrar um possível processo de gentrificação.

Nessa experiência, em que as decisões foram adotadas a partir de uma perspectiva mais humana, observaram-se os impactos positivos da aproximação entre os técnicos, representando o Estado, e os moradores das comunidades carentes.

Além disso, o conhecimento dos problemas e da realidade local – por meio dos instrumentos de construção da confiança, de acesso às informações oficiais, da existência de serviço público de campo para a regularização fundiária e de programas habitacionais e urbanização – permitiu a implementação de processos inovadores, dialéticos, sensíveis e democráticos.

O relato do arquiteto Luiz Eduardo Sarmiento registra o empoderamento social resultante dessa prática.

O contato diário com a comunidade, seus problemas, suas potencialidades e seus moradores foram extremamente enriquecedores e decisivos no andamento e no resultado dos projetos desenvolvidos. A construção de um sentimento de confiança se deu por meio da transparência nas decisões projetuais e no permanente debate sobre eles. Percebemos a importância e a potência do projeto e da representação das ideias em papel. O fato de termos os projetos de regularização, de habitações projetadas para as pessoas que seriam reassentadas e de conjuntos habitacionais cujos projetos foram escolhidos por concurso público nacional de projetos afixados nas paredes do Posto possibilitava que a arquitetura e o urbanismo em sua representação mais banal pudesse ser a mediadora do contato entre técnicos e comunidade. Também funcionava como uma ferramenta de empoderamento social por meio do acesso e compreensão do que estava sendo feito em seu bairro (ARAÚJO et al., 2019, p. 216).

Todavia, esse modelo durou pouco. A convivência dos técnicos na comunidade foi interrompida com a mudança de gestão em 2019, quando a equipe técnica foi completamente exonerada e o trabalho voltou a ser realizado no escritório da CODHAB localizado no centro de Brasília, distante dezenas de quilômetros das áreas de intervenção.

Essa experiência ilustra os ganhos e potencialidades do envolvimento dos órgãos governamentais com as comunidades a serem beneficiadas. A prática deveria ser incentivada pelo governo federal por meio da descentralização de recursos financeiros para os municípios adotarem atividades imersivas na implementação dos programas de regularização fundiária e melhorias habitacionais.

3.4. O trabalho técnico social e o planejamento participativo

As iniciativas relacionadas ao trabalho social nas comunidade de baixa renda somente apareceram no país a partir da década de 1940, por meio da participação da igreja católica, e nas duas décadas seguintes, com o apoio de organizações não-governamentais e dos governos (BESSA; JURBERG, 2018, p. 4 *apud* JURBERG 2018, p.4).

O trabalho social incentiva a participação dos moradores no planejamento dos programas de urbanização e produção habitacional de interesse social e compreende o desenvolvimento de projetos de qualificação profissional, com vistas à melhoria de renda das famílias.

Essas novas práticas passaram a integrar as políticas públicas de planejamento em favelas devido às resistências dos moradores às remoções forçadas, a partir dos anos 1960, que demandaram experiências pioneiras de envolvimento da participação dos moradores no planejamento de suas comunidades e de seus locais de moradia. Ao longo das intervenções para implementação dos programas públicos, as falhas de comunicação são recorrentes e a equipe técnica social precisa estar preparada para mitigar os desentendimentos e mediar conflitos com os moradores, a fim de não agravar a situação de vulnerabilidade social.

Entre os anos de 1999 a 2017, o Programa Habitar Brasil/BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) assumiu o trabalho social nos programas habitacionais de interesse social. O trabalho social passou a ser uma etapa relevante com o Programa de Aceleração do Crescimento-PAC.

A partir de 2008 o Trabalho Social (TS) passou a ser componente obrigatório nos projetos de intervenção pública no setor habitacional e foi ampliando suas atribuições desde então, passando por revisões e atualizações afim de atender as necessidades específicas dos programas (CARVALHO, 2014 apud BESSA; JURBERG, 2018, p. 5)

A Portaria do Ministério das Cidades n. 464, de 25 de julho de 2018, estabeleceu a execução do Trabalho Social nas intervenções de habitação e saneamento objetos de operações de repasse ou financiamentos firmados com o setor público e de repasse com entidades privadas sem fins lucrativos; nas operações inseridas no PAC dos demais programas que envolvam o deslocamento involuntário de famílias; e nos empreendimentos executados no âmbito do PMCMV em todas as suas modalidades. A norma ainda define o TS como sendo:

O Trabalho Social, de que trata este normativo, compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político institucional do território e da população beneficiária. Esses estudos consideram também as características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados (BRASIL, 2018).

Dentre os objetivos específicos de fomento às lideranças, desenvolvimento da cidadania, estímulo ao processo de inclusão produtiva, realização de ações socioeducativas, o Trabalho Social contribui com a sustentabilidade da intervenção e com a permanência das famílias no novo habitat.

A Portaria disciplina que a Administração Pública dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios e as entidades privadas sem fins lucrativos devem realizar, sob sua inteira responsabilidade, o processo licitatório do Trabalho Social em separado do utilizado para a contratação das obras e de outros serviços.

A expansão da consciência política, do pensamento crítico e do empoderamento dos moradores por meio do TS e da atuação direta no planejamento urbano de seus territórios previne a ocorrência de gentrificação, como registrado no artigo da Revista de Direito da Cidade, de Karen Bissani e Reginaldo Pereira, sobre gentrificação decorrente de políticas públicas de regularização fundiária em Chapecó/SC:

Para se ter êxito e manter os projetos sustentáveis é preciso esgotar todos os níveis de participação popular, como por exemplo a realização de audiências públicas permitindo que a comunidade participe de forma efetiva, opinando quanto aos assuntos inerentes à sua realidade. Construir formas de se evitar a gentrificação urbana, ou seja, que a pobreza apenas mude de lugar, depende de vários fatores, contudo, pode-se citar a participação popular nos projetos como forma de dar sustentabilidade aos mesmos (BISSANI; PEREIRA, 2020, p. 696).

A avaliação pós ocupação do programa Habitar Brasil BID em Araguaína/TO (Jardim das Flores) concluiu pela importância do trabalho social realizado:

Destacamos que as ações contribuíram no despertar dos profissionais e moradores para questões importantes como: conservação do meio ambiente, espírito de coletividade, e trabalho de geração de renda, neste último ressaltamos que foram adquiridos três máquinas de costura industrial para início de um trabalho envolvendo os participantes do curso de corte e costura que planejam se associarem para realizarem seus trabalhos, utilizando os equipamentos comunitários (PREFEITURA, 2007, p. 92).

De igual forma, em Juiz de Fora/MG (Vila Sô Neném), a avaliação pós ocupação registrou que:

No que diz respeito ao Trabalho de Participação Comunitária houve uma integração das propostas de ação entre o programa, profissionais locais e grupos organizados da comunidade (SPM, Conselho Local de Saúde, Comissão de Acompanhamento do Programa, etc). Percebe-se que o trabalho social foi desenvolvido com a participação efetiva da comunidade em todas as etapas do programa.

As ações contribuíram para o despertar dos profissionais e moradores para questões importantes como conservação dos equipamentos públicos, meio ambiente, prevenção de riscos de deslizamentos em encostas, dentre outras (UFJF, 2006, p. 73).

Em Osasco/SP, a Avaliação de Pós Ocupação do Programa Habitar Brasil do Projeto de Urbanização Integrada da Área “Y” - Jd. Padroeira, Osasco – SP pontuou:

Os resultados da pesquisa reforçam a importância do envolvimento da população em todas as fases de implantação do projeto habitacional, premissa para uma gestão democrática transparente e para o incentivo ao exercício do controle social. (SEHDU, 2009, p. 50).

As avaliações pós-ocupação registraram a necessidade de continuidade dos trabalhos sociais, após a entrega e ocupação dos empreendimentos, para o incentivo à organização comunitária e participação em programas de educação e qualificação continuada, vide o caso de São José do Rio Preto/SP (Parque da Cidadania):

Entendemos que há aspectos cuja intervenção deva continuar a partir de ações do poder público e organização dos moradores como as que dizem respeito a apropriação dos espaços públicos pelos moradores, programas de geração de emprego e renda e preservação de áreas ambientais públicas (PMSJRP, 2006, p. 105).

Contudo, a continuidade do TS estaria condicionada ao interesse e capacidade financeira dos entes subnacionais, tendo em vista que os recursos federais aportados nos programas e projetos são delimitados ao escopo e duração dos contratos.

Nessa linha, outros modelos têm sido aplicados, como os Diagnósticos Sociais Prévios e Participativos (DSPP⁷), na urbanização de assentamentos precários, a exemplo dos empregados em seis comunidades da cidade do Rio de Janeiro. Neles, os objetivos foram viabilizar a participação no planejamento do espaço dos moradores e comunicar as informações necessárias aos projetos urbanísticos atendendo aos anseios da população a partir do conhecimento da história da comunidade, do perfil dos moradores e suas carências, dos serviços e equipamentos públicos, assim como do mapeamento das organizações locais.

A proposta de realização do DSPP está baseada no propósito de estabelecer canais permanentes de comunicação através do envolvimento e da sensibilização local. Esta experiência/metodologia pode ser utilizada como

⁷ A realização de Diagnósticos Sociais Prévios e Participativos (DSPP) é uma metodologia participativa de planejamento para urbanização de favelas adotada pelo Governo do estado do Rio de Janeiro, a partir de 2010, durante a implementação do PAC2, em seis comunidades: Jacarezinho, Complexo do Lins, Complexo da Mangueira, Complexo da Tijuca, Complexo da Penha e Rio das Pedras.

modelo em outros assentamentos precários, com contextos semelhantes respeitando as peculiaridades e realizando as devidas adequações. O modelo desta prática, ancorado na perspectiva de colher as diversas vivências dentro da mesma comunidade para implantação de projetos locais, tem como base um tripé de atores governamentais – engenheiros, urbanistas e técnicos sociais – protagonizado pela população (BESSA; JURBERG, 2018, p. 16)

Esse trabalho dos municípios nas comunidades deveria ser contínuo, após a conclusão das intervenções, a fim de fortalecer as associações de moradores e avançar no sentido de resgatar a cidadania, assegurar a manutenção e melhoria da qualidade de vida dos moradores, assim como fomentar o sentimento de pertencimento e elevação da autoestima dos moradores.

Como preceitua a Portaria-MCid 464/2018, o Trabalho Social deve constar nas atribuições dos entes municipais, em contratos distintos daqueles das obras. Isso induz à maior autonomia dos serviços e priorização dos interesses dos moradores, bem como viabiliza a realização de contratos de maior duração que possam ser articulados com a atuação de outras instituições, como escolas, creches, UBS, Pastoral da Criança e lideranças comunitárias para garantir a sustentabilidade do trabalho social.

O TS é uma importante ferramenta para se alcançar a segurança da posse e a permanência na comunidade urbanizada, por meio da conscientização dos moradores sobre os seus direitos, do engajamento na construção coletiva do seu espaço, do estreitamento dos laços comunitários e das redes de apoio. Isso, aliado ao acesso aos serviços públicos e à infraestrutura básica, provoca mudanças de atitudes, de postura e visão de mundo das pessoas, gerando novas perspectivas e oportunidades de participação social, econômica e política, o que empodera os moradores para resistir às pressões externas de venda dos seus imóveis.

4. Dotação orçamentária em produção de habitação x urbanização, regularização fundiária e melhorias habitacionais

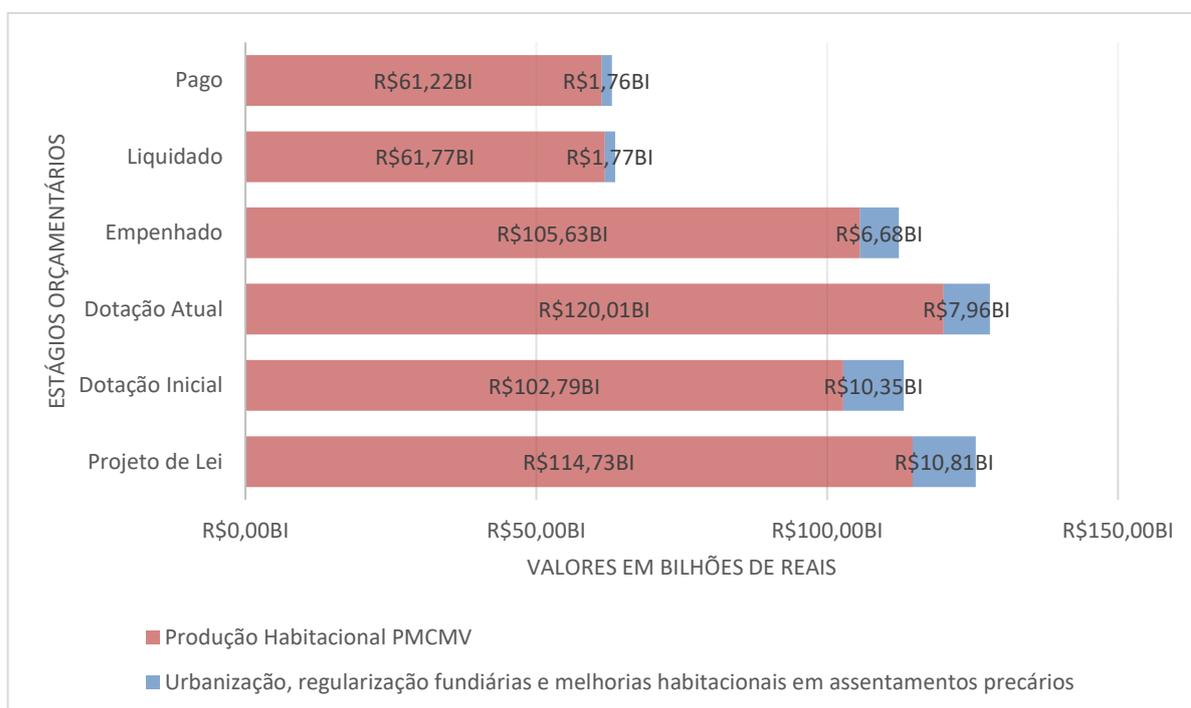
Conforme registrado, o problema público da inadequação de domicílios aflige 24,8 milhões de domicílios, ou seja, considerando quatro moradores por residência, em torno de 100 milhões de brasileiros vivem sem dignidade em sua moradia. Isso

inclui habitações com algum dos componentes da inadequação, como adensamento excessivo, carência de serviços de infraestrutura, ocupação informal sem titularidade, cobertura inadequada e/ou ausência de banheiro.

Todavia, tem sido incipiente o investimento do governo federal nos programas públicos de urbanização, regularização fundiária urbana de interesse social e melhorias habitacionais, quando comparado com os valores direcionados, na última década, à produção habitacional, cuja demanda é menor (déficit 5,8 milhões de unidades habitacionais).

Desde 2009, observa-se essa limitada capacidade de investimento do poder público federal nas ações de regularização fundiária urbana em detrimento das iniciativas de produção habitacional que foram o foco do PMCMV. Além do baixo investimento, constata-se a reduzida execução dos orçamentos destinados às intervenções de assentamentos precários, conforme evidenciam os gráficos a seguir:

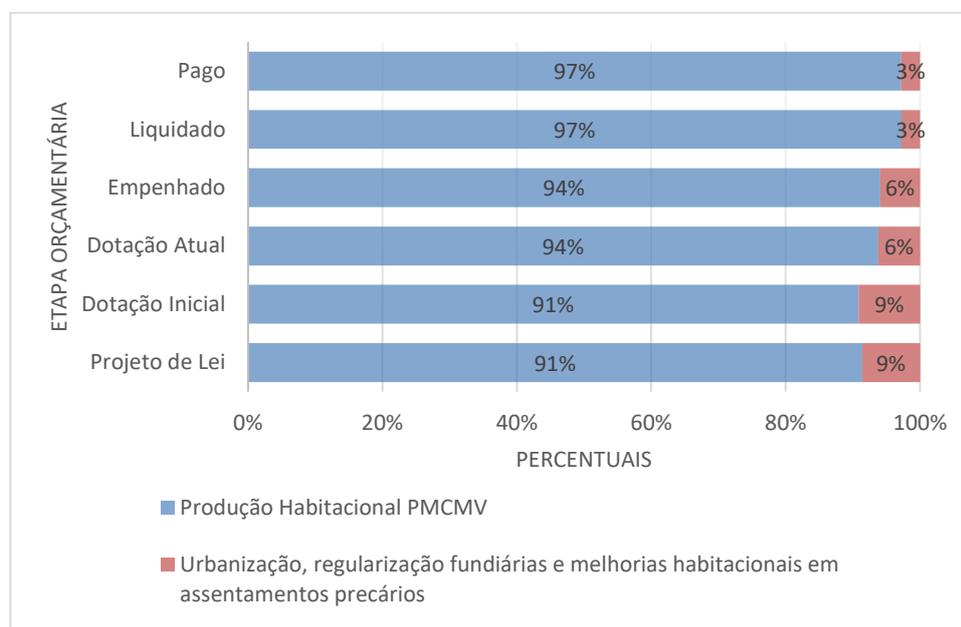
Gráfico 4 - Execução orçamentária dos programas de produção habitacional x urbanização, regularização fundiária e melhorias



Fonte: elaboração própria com dados extraídos do Siop.

Os valores apurados equivalem ao somatório das dotações do OGU, no período de 2009 a 2022, para as ações direcionadas à produção habitacional urbana e os programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária de interesse social e melhorias habitacionais listadas no Anexo I.

Gráfico 5 – proporção de recursos federais destinados à Produção Habitacional e a Urbanização, Regularização e Melhorias Habitacionais, entre os anos de 2009 a 2022

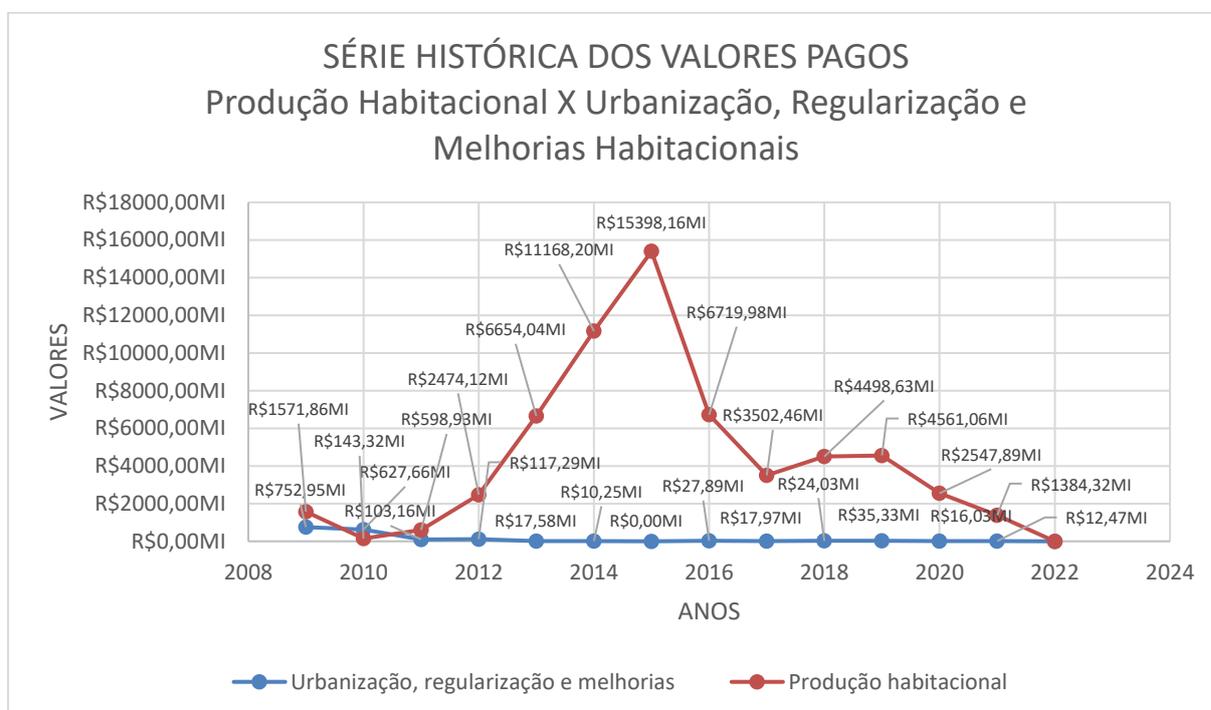


Os valores apurados demonstram a prevalência da destinação de recursos federais para ações de produção habitacional em detrimento de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhorias habitacionais.

No período observado, entre 2009 e 2022, mais de 90% do total dos recursos federais foram empregados em produção habitacional. O que se mostra ainda mais crítico é a baixa execução do orçamento destinado à urbanização, regularização fundiária e melhorias, cujos valores efetivamente pagos equivalem a apenas um terço da dotação inicial destinada aos diferentes programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhorias habitacionais.

Esses dados evidenciam o contrassenso da priorização, pelo governo federal, da construção de novas moradias, precipuamente distante dos centros urbanos, em terrenos vazios – o que demanda outros investimentos públicos para dotar as novas localidades da infraestrutura necessária – e com foco na redução do déficit habitacional, que é seis vezes inferior à quantidade de moradias em condições precárias de habitabilidade. É preciso lembrar que o tratamento para inadequação habitacional pode demandar um volume menor de recursos por residência, pois as habitações, em sua maioria, estão localizadas nas capitais e regiões metropolitanas, próximas dos equipamentos públicos e da infraestrutura urbana, inseridas na rede de cooperação e apoio mútuo das comunidades.

Gráfico 6 - Série histórica dos valores pagos
Produção Habitacional X Urbanização, Regularização e Melhorias Habitacionais



Fonte: Elaboração própria com os dados do Painel do Orçamento Federal. Acessado em: 29/1/2022. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/>

Os recursos orçamentários para urbanização, regularização e melhorias equivale ao somatório, de 2009 a 2022, das ações 10S6 (atual 00TH), 10SJ (atual 00TI), 8875 (atual 00TJ), 8866 (00SW), 10S3, 00T2, 0703 e 0EB3.

Para reunir os valores orçamentários destinados ao PMCMV, entre 2009 a 2022, foram totalizadas as ações 00AF, 00CW, 00CX, 00CY, 0E64.

As descrições das referidas ações estão explicitadas no Apêndice C.

Isso denota a necessidade de revisão pelo Ministério do Desenvolvimento Regional da priorização de sua carteira de projetos e programas de habitação social. É notório que o problema da habitação no Brasil é muito complexo (*wicked*), potencializado pelas desigualdades sociais e pela dimensão do território nacional, o que impõe uma multiplicidade de soluções, programas e fontes de recursos.

De acordo com Mirna Chaves⁸, o PMCMV foi muito convincente, sobretudo porque entregou rápido. Do ponto de vista da alocação de recursos e entrega, o programa foi bem-sucedido, numa velocidade que pouca política pública consegue. E parte desse resultado se atribui à ausência de licitação, porque o modelo do PMCMV é amparado em contratações pelo FAR, CAIXA e bancos diretamente das empresas para a execução de empreendimento em área limpa, sem as complexidades inerentes das áreas ocupadas. A urbanização de favelas, ao contrário, é lenta, devido às interferências decorrentes da ocupação desordenada do solo, que demanda integração com outras áreas de infraestrutura. Além disso, as obras em favelas não possuem visibilidade política porque a localidade possui uma estética que incomoda. Frisou ainda, que é preciso ter em mente a necessidade de várias soluções para enfrentar o complexo problema da habitação.

5. Aderência do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais (Regmel) aos mecanismos identificados

O investimento público em melhorias habitacionais e em regularização fundiária urbana de interesse social mostra-se o caminho certo em direção às garantias constitucionais.

Mariana Bomtempo, na entrevista já mencionada, afirmou que essa é a solução, por exemplo, para as ocupações no Distrito Federal. Para ela, não há necessidade de qualquer metro quadrado a mais de urbanização no DF e sim do adensamento das áreas já ocupadas. Os centros urbanos e regiões administrativas possuem vazios que geram longas distâncias, fazendo com que o transporte seja motorizado, dificultando o deslocamento dos pedestres e dos ciclistas. Ainda segundo a pesquisadora, o foco do planejamento urbano deveria ser a qualificação das ocupações já existentes. Que são lugares regularizados, mas sem a urbanização necessária e com muitas casas em situação precária, necessitando qualificação

⁸ Mirna Chaves, arquiteta e urbanista, Especialista em Desenvolvimento Territorial com ênfase em Política Habitacional, Diretora do Departamento de Urbanização da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Regional-MDR.

construtiva para que seja reduzido o adensamento e adequadas ventilação e iluminação.

As capitais brasileiras, como territórios urbanos, precisam ser qualificadas e não devem continuar se expandindo. Melhorias habitacionais são a solução para o futuro dos grandes centros, a fim de que se tornem cidades economicamente sustentáveis.

No programa de urbanização de favelas no âmbito do PAC, as melhorias habitacionais já eram consideradas uma forma interessante de atuação por aproveitarem os investimentos já feitos pelas famílias em suas residências. Possibilitam uma condição adequada de moradia a menor custo para o poder público, permitindo o aumento de sua escala de atuação, além de respeitarem a configuração e transformações já feitas pelos moradores (BRASIL, 2010, p. 15).

A titulação resolve parte do problema em direção à garantia da posse e da permanência da população de baixa renda em seus territórios, tendo em vista que oferece segurança jurídica contra despejos forçados, minimiza conflitos civis e promove de alguma maneira a materialização econômica dos direitos. Todavia, para a segurança plena da posse, a titulação do lote precisa se associar a outros mecanismos, em especial às ZEIS, a fim de assegurar a permanência dos moradores em territórios urbanizados e evitar as distorções nos mercados de terras urbanas.

De acordo com Mirna Chaves, a regularização fundiária assegura um direito e não provoca a expulsão do morador, ao contrário, tem o efeito de fortalecer o morador. Com a titulação o morador passa a ter um bem reconhecido; assegura que a área é habitacional e de propriedade dos moradores que ali estão; e até dificulta a trabalho dos incorporadores, que terão de negociar individualmente com os proprietários para construção de outros empreendimentos. E quando percebido o interesse pelo mercado das áreas de interesse social, cabe aos municípios disciplinar o uso e ocupação do solo, utilizar os instrumentos do Estatuto da Cidade, demarcar as localidades como ZEIS, com o apoio do trabalho social para instruir as famílias sobre o valor daquele título, que assegura o direito à indenização, caso os proprietários se mudem do local e ajuda a resistirem às pressões do mercado.

Como o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (Regmel) ainda não foi implementado – encontra-se em fase interna de análise documental de enquadramento das propostas apresentadas pelos municípios interessados (vide Anexo B) para a avaliação da aderência aos mecanismos apurados

– foram avaliados os seguintes normativos: Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que instituiu o Programa Casa Verde e Amarela; Resolução n. 225, de 17 de dezembro de 2020, aprovada pelo Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social-FDS, do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional; Instrução Normativa n. 2, de 21 de janeiro de 2021 e o Anexo da IN n. 2, Manual de Instruções do REGMEL; Instrução Normativa n. 25, de 3 de agosto de 2021, que alterou os anexos I e IV da IN n. 2; Portaria n. 3261, de 20 de dezembro de 2021, e a Circular CAIXA 962, de 10 de novembro de 2021.

O Regmel visa mitigar o déficit qualitativo relacionado à inadequação habitacional, com o objetivo específico de promover o direito à moradia adequada à população de baixa renda residente nos núcleos urbanos informais classificados como Reurb de Interesse Social (Reurb-S), nos termos da Lei 13.465/2017, por meio da concessão de financiamento, em condições especiais de subsídio, para a execução de obras de melhorias habitacionais e serviços destinados à regularização fundiária.

O programa tem como diretrizes gerais:

- a) observância do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, bem como da função social dos núcleos urbanos informais;
- b) aplicação dos procedimentos, instrumentos e atividades estabelecidos na Lei n. 13.465, de 2017, em especial aqueles referentes à Reurb-S;
- c) valorização dos recursos já empregados pelas famílias nas suas residências e respeito aos seus vínculos com o local de moradia;
- d) concessão de direitos reais, preferencialmente em nome da mulher, à população residente em núcleos urbanos informais, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal ou Distrital, ocupados predominantemente por população de baixa renda;
- e) concessão de melhorias habitacionais à população residente em domicílios considerados inadequados sob, pelo menos, um dos seguintes aspectos: adensamento excessivo de moradores, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, alto grau de deterioração;
- f) promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiárias, reduzindo os riscos à saúde causados pelas condições inadequadas das moradias e proporcionando a melhoria das condições econômicas e patrimoniais; e
- g) estímulo à atividade econômica, seja pela contratação de mão de obra, seja pelo incremento da atividade do comércio varejista local e da indústria de materiais de construção (BRASIL, 2021).

A iniciativa poderá cobrir despesas e custos necessários à implementação de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas a promover a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, incluindo despesas cartorárias e taxas administrativas, bem como custos com material de construção, mão de obra, assistência técnica para elaboração de projetos e acompanhamento ou execução de obras de melhoria habitacional.

O Regmel, gerido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, é financiado com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), conforme aprovação por meio da Resolução CCFDS n. 225, de 17/12/2020. Os recursos do FDS podem ser gerados por cessão gratuita dos recursos referentes às cotas detidas por cotistas e aportes da União, por intermédio de ação orçamentária própria, incluindo acréscimos de iniciativa do Congresso Nacional, além de outros que vierem a ser atribuídos.

Devido à baixa alocação inicial de recursos – cerca de R\$ 500 milhões oriundos da cessão gratuita de cotas do FDS – o programa será implementado, inicialmente, como um projeto piloto e objetiva regularizar em torno de 100 mil imóveis de famílias de baixa renda, dos quais cerca de 20 mil receberão adequações habitacionais.

O Regmel é uma das ações do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), instituído pela Medida Provisória 996/2020, convertida na Lei 14.118/2021. A exposição de motivos da MP pontuou ainda que:

“[...] historicamente, a falta de alternativas habitacionais gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, a baixa renda das famílias, a apropriação especulativa da terra urbanizada e a pouca abrangência das políticas de habitação levaram um contingente significativo da população brasileira a viver em condições inadequadas.”(BRASIL, 2020, p. 1).

Os agentes participantes do programa são: o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDRErro! Fonte de referência não encontrada.), formulador da política pública e gestor do FDS, responsável pela seleção das propostas e monitoramento de sua implementação; a Caixa Econômica Federal (Caixa), operadora do FDS e responsável pelo credenciamento dos agentes financeiros, assim como da conferência do enquadramento dos beneficiários; o Agente Financeiro (AF), instituição que concede os financiamentos e acompanha, controla e avalia as entregas executadas pelas empresas privadas responsáveis pelos serviços e obras; empresas ou entidades privadas na qualidade de agente promotor, que realizam os serviços e obras de regularização fundiária e melhoria habitacional; os municípios e o Distrito Federal, que aderem ao programa e assumem o compromisso quanto à implantação da infraestrutura necessária.

A implementação do Regmel ocorrerá em núcleos urbanos informais consolidados, elegíveis como Reurb de Interesse Social, que são aqueles ocupados predominantemente por população de baixa renda, de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação

e a presença de equipamentos públicos, na forma definida no inciso III do art. 11 e inciso I do art. 13 da Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. O público-alvo do programa são famílias com renda mensal de até R\$ 2.000,00, para atendimento com melhoria habitacional; e famílias em áreas de Reurb-S para a regularização fundiária.

Para a regularização fundiária, estão previstas todas as etapas, desde a realização do cadastro físico até a titulação dos lotes. As melhorias, por sua vez, contemplam os projetos e as obras de construção de fossas sépticas, coberturas, instalação de caixas d'água, construção e reformas (novos cômodos, banheiro, pintura, instalações elétricas, sanitárias, adaptação para tornar a residência acessível, portas e janelas, contrapiso, forro, revestimentos) até o limite de R\$ 22 mil por unidade habitacional, observados os valores mínimo e máximo apresentados no anexo IV da IN 2/2021, de acordo com cada estado da Federação.

Serão priorizados municípios com população superior a 50 mil habitantes que possuam Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) ou Plano de Regularização Fundiária. Para a priorização das áreas de intervenção, foram estabelecidos critérios de desempate a fim de permitir a seleção dos municípios e áreas pelo órgão gestor, conforme consignado no Anexo I da Instrução Normativa n. 2 de 21 de janeiro de 2020:

- b.1) disponham do maior percentual de domicílios com rede de abastecimento de água, com solução de esgotamento sanitário adequada e com ligação domiciliar de energia elétrica em relação ao total de domicílios da área e o percentual de vias pavimentadas em relação ao total de vias da área;
- b.2) não exijam remanejamento, reassentamento ou alteração substantiva de sistema viário para sua consolidação;
- b.3) sejam demarcadas, em Plano Diretor municipal ou Lei específica, como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ocupada, para urbanização e regularização;
- b.4) sejam de titularidade pública em todo o país;
- b.5) tenham sido doadas pelo Programa Terra Legal, no caso de propostas em municípios integrantes da Amazônia Legal (BRASIL, 2021, p. 10).

O Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, de forma semelhante ao PMCMV, deixa de direcionar recursos, estritamente, para a Zona Especial de Interesse Social, o que contribui para a ineficácia desse instrumento. A desconexão entre as políticas públicas e as ZEIS, principal mecanismo de resistência à especulação imobiliária e garantia da posse aos moradores de baixa renda, pode incentivar a gentrificação das áreas após a regularização.

O Regmel não condiciona a aplicação dos recursos públicos para as ZEIS regulamentadas. Apenas as prevê como um dos critérios de priorização em caso de empate com a proposta de outras áreas que estejam fora de ZEIS no plano diretor municipal ou lei específica.

O governo federal tem papel essencial na promoção de segurança da posse, por ser o formulador da política urbana e habitacional que será implementada pelos municípios. Possui também a prerrogativa de exigir mecanismos de segurança da posse e de que seja mantido baixo o preço das terras, possibilitando às comunidades permanecer nas áreas legalizadas, ou seja, é o principal ente capaz de induzir a efetividade das ZEIS. O reconhecimento individual da posse, de forma isolada, contribui para agravar a segregação socioespacial decorrente da expulsão pelo mercado.

Tal forma deve permitir que a segurança individual possa ser promovida ao mesmo tempo que os interesses sociais de se manter as comunidades nas áreas urbanizadas e legalizadas, assim garantindo que os principais beneficiários da intervenção pública sejam efetivamente os pobres. Não se trata de “amarrar” as pessoas ao solo – proibindo que vendam suas casas e/ou propriedades –, mas sim de “amarrar” o solo ao uso social de moradia (FERNANDES, 2006, p. 8).

De acordo com Mirna Chaves, as ZEIS foram exigidas como critério de priorização e não como condicionante porque a maioria dos municípios as regulamenta por força de lei, um procedimento demorado, e nem todos as utilizam. Por isso, o MDR optou por aguardar o nível de resposta de propostas dos entes municipais e por não criar uma camada a mais de exigência.

No que se refere a mecanismos de organização social e autogestão, o Regmel não prevê critérios de desempate ou priorização para áreas cujas comunidades possuem algum tipo de organização comunitária, associação, cooperação, propriedade coletiva da terra e não faz menção ao Termo Territorial Coletivo.

O Anexo da Instrução Normativa 02, de 21 de janeiro de 2021, estabelece como o critério para elegibilidade (item 9):

b) a **área**, objeto da proposta, deve localizar-se em perímetro urbano, constituir núcleo urbano informal nos termos dos incisos II e III do art. 11 da Lei nº 13.465, de 2017, ser ocupada, preponderantemente, por famílias de baixa renda, ser passível de regularização e não ser objeto de conflito fundiário urbano, conforme Termo de Anuência assinado pelo município ou Distrito Federal, modelo constante do Anexo III, devendo permanecer nesta condição durante todo o processo (BRASIL, 2021, p. 9-10);

E, como critério de priorização (item 10), além do tempo de ocupação, serão priorizadas as áreas que:

- b.1) disponham do maior percentual de domicílios com rede de abastecimento de água, com solução de esgotamento sanitário adequada e com ligação domiciliar de energia elétrica em relação ao total de domicílios da área e com maior percentual de vias pavimentadas em relação ao total de vias da área;
- b.2) não exijam remanejamento, reassentamento ou alteração substantiva de sistema viário para sua consolidação;
- b.3) sejam demarcadas, em Plano Diretor municipal ou Lei específica, como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) ocupada, para urbanização e regularização;
- b.4) sejam de titularidade pública em todo o país;
- b.5) tenham sido doadas pelo Programa Terra Legal, no caso de propostas em municípios integrantes da Amazônia Legal (BRASIL, 2021, p. 11-12).

Os normativos não fomentam também o envolvimento dos entes subnacionais e imersão na realidade local da comunidade a ser beneficiada. A seleção, a cargo dos municípios, das famílias e dos domicílios que receberão a melhoria habitacional se dará com base no Cadastro Físico Social, que será elaborado pela empresa contratada denominada de Agente Promotor. Dessa forma, o desenho do programa parece induzir ao distanciamento entre o governo local e as comunidades em suas áreas de intervenção. Com base nesse cadastro, para proceder à seleção das famílias (item 3.2) e de domicílios, os municípios irão atender os seguintes critérios:

- a) tenham a mulher como responsável pela unidade familiar;
- b) façam parte pessoas com deficiência, conforme a Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015, que habitem de forma permanente a unidade objeto da proposta de financiamento;
- c) façam parte idosos, conforme a Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003, que habitem de forma permanente a unidade objeto da proposta de financiamento;
- d) façam parte crianças (até 12 anos) conforme a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que habitem de forma permanente a unidade objeto da proposta de financiamento;
- e) façam parte adolescentes (entre 12 e 18 anos), conforme a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que habitem de forma permanente a unidade objeto da proposta de financiamento;
- f) sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) ou de programa de transferência de renda que o venha a substituir, comprovado por meio de verificação da folha de pagamento do Programa;
- g) sejam beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), comprovado por meio de verificação da folha de pagamento do BPC (BRASIL, 2021, p. 37-38).

Quanto ao Trabalho Social, a Lei 14.118, de 12 de janeiro de 2021, art. 8º, inciso X, prevê a possibilidade de realização de ações destinadas ao trabalho social e à gestão condominial ou associativa com beneficiários das intervenções habitacionais

para comporem o valor do investimento da operação, desde que respeitados os regulamentos específicos de cada uma das fontes de recursos e a necessária vinculação do Programa Casa Verde e Amarela.

Dessa forma, o trabalho social, integrante da equipe da empresa responsável pela execução das obras e pela regularização fundiária, desempenhará o papel de intermediário e facilitador da execução dos serviços em prol dos interesses da empresa (AP). Não há previsão de desempenho de tarefas que possam levar ao empoderamento dos moradores, fomento ao planejamento participativo ou melhoria da qualidade de vida e renda dos moradores.

A partir da comparação entre mecanismos apurados e os preceitos dos normativos de modelagem do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais, foi possível concluir que há baixa aderência entre eles, ou seja, o Programa possui baixa capacidade de garantir a segurança da posse e induzir a permanência da população de baixa renda após a implementação do programa.

5.1. Matriz de aderência

A partir da apuração dessa pesquisa, como tentativa de qualificar o grau de aderência entre os mecanismos identificados e as normas de constituição do Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais do MDR, foi elaborada a matriz de aderência.

A matriz contempla treze questões que foram respondidas com “sim” e “não”. Quando os normativos do Regmel contemplam os mecanismos listados na matriz, para a resposta positiva foi adotado o valor “1” e para a resposta negativa, quando o Programa não prevê os mecanismos, convencionou-se o valor “0”.

É importante salientar que, em que pese a IN 02 registrar que as empresas contratadas (AP) terão de demonstrar que há em sua equipe estrutura técnica e organizacional nas áreas de Serviço Social, não há previsão de recursos financeiros específicos para a contratação de TS, desvinculado do contrato do AP. Além disso, observou-se que o trabalho social no Programa é restrito, com vistas a facilitar a interlocução entre a empresa e o morador, mas não contempla ações socioeducativas e inclusão produtiva.

Essa avaliação por meio da matriz identificou que o Regmel possui apenas 15,3% de aderência com os mecanismos de segurança e garantia da posse.

Sabendo-se que as políticas públicas devem avaliar os efeitos adversos da implementação de seus programas e devem prever medidas mitigadoras e mecanismos para minimizar os seus impactos negativos, percebeu-se que o Regmel desconsiderou grande parte dos mecanismos que garantem a segurança da posse.

Observou-se que os programas de regularização fundiária do governo federal têm um papel indutor importante na estruturação dos processos de planejamento dos municípios. Ou seja, os municípios se estruturam para atender as exigências e os critérios de seleção estipulados pelos programas federais. Nos períodos em que há destinação de recursos federais para regularização fundiária os municípios se desenvolvem nessa área e quando não há, as equipes e as estruturas locais são remanejadas para outras áreas e ficam estagnados os processos de regularização.

O Regmel, pelas características do seu desenho, tem vocação para ser o programa indutor de avanços na segurança da posse, como projeto piloto que reduz os possíveis impactos negativos da regularização fundiária em áreas de interesse social. Sabendo que o programa possui, atualmente, recursos limitados, é restrito para comunidades consolidadas, urbanizadas, seria baixo o impacto de direcionar os recursos estritamente para as áreas delimitadas como ZEIS, poderia fomentar a liderança e organização social das comunidades beneficiadas, o trabalho social poderia ser mais ativo, com foco no morador e poderia prever o papel de protagonista para os municípios, como forma de incentivar o envolvimento na realidade local. Em vista disso, esperava-se uma aderência maior do Regmel aos mecanismos identificados.

Quadro 3 - matriz de aderência dos mecanismos com o Programa de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais-Regmel.

Aderência do Regmel aos mecanismos identificados	SIM	NÃO	TOTAL	Resultados esperados do mecanismo
O programa é direcionado para Zona Especial de Interesse Social (ZEIS)?		X	0	O zoneamento é uma reserva da terra para garantir a segurança da posse e resistência à especulação imobiliária
O programa prevê prioridade para ZEIS?	X		1	
O programa prioriza modelos de Organização Social e Autogestão?		X	0	A organização social é uma forma de empoderamento coletivo de incentivo à participação dos beneficiários nas decisões sobre o território e proporciona o senso de pertencimento em um projeto comunitário o que favorece à resistência à especulação imobiliária.
O Programa direciona recursos para modelos como o Termo Territorial Coletivo-TTC?		X	0	

O Programa incentiva o envolvimento dos entes subnacionais e a imersão na realidade local?		X	0	O envolvimento dos governos locais na busca de soluções para resolver os problemas da comunidade e dos moradores, amplia a sensibilização sobre a realidade local, incentiva a interlocução com outros entes e induz à captação de mais recursos financeiros.
O Programa prevê o Trabalho Social?	X		1	
O Programa prevê a atuação dos entes subnacionais como intermediadores entre os beneficiários e as empresas (AP)		X	0	
São assegurados recursos financeiros específicos para o Trabalho Social?		X	0	Aumento da satisfação do morador pela ampliação dos canais de comunicação, resolução de conflitos e encaminhamento para os programas sociais, de transferência de renda e melhoria da qualidade de vida, contribui para a permanência na localidade e resistência à pressão do mercado de venda de sua propriedade após os programas de regularização fundiária, urbanização e melhorias habitacionais.
O escopo do trabalho social do Programa prevê a participação dos beneficiários no planejamento e elaboração dos projetos?		X	0	
O trabalho social será contratado em certame distinto da contratação da obra?		X	0	
Há previsão de monitoramento e sanção em caso de inexecução do trabalho social?		X	0	
O Programa determina o cumprimento de algum normativo específico sobre o escopo do Trabalho Social?		X	0	
Há previsão de Trabalho Social pós-ocupação?		X	0	
Nível de aderência aos mecanismos identificados	2	11	2	

6. Considerações finais

Dois atores principais, o Estado e o mercado, imprimem ameaças à segurança da posse para a população de baixa renda no Brasil.

O problema público no Brasil da ocupação desordenada, autoconstrução em áreas de risco que relega quase a metade da população do país a morar nas periferias, carentes da infraestrutura mínima necessária, tem tido o tratamento equivocado pelos programas públicos habitacionais. Desde os primeiros programas públicos o foco foi em produção de unidades habitacionais, que não foram capazes de atender a população de baixa renda, bem como não contiveram o avanço do déficit habitacional no país, e acabou por contribuir com o agravamento da situação. Esse problema tem se intensificado com a financeirização das unidades habitacionais que passaram a suprir as necessidades da classe média, enquanto a população de baixa renda foi ocupando os bairros longínquos das grandes cidades, constituindo grandes favelas em áreas expostas a inundações, deslizamentos e próximas a locais insalubres.

E até hoje, mesmo sabendo-se da dimensão da inadequação das moradias, há a prevalência da destinação de recursos federais para ações de produção habitacional em detrimento de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhorias habitacionais. O que é um contrassenso: a priorização, pelo governo federal da construção de novas moradias, precipuamente distante dos centros urbanos, sendo que o tratamento para inadequação habitacional demanda um volume menor de recursos por residência, as habitações, em sua maioria, estão inseridas nas capitais e regiões metropolitanas, próximas dos equipamentos públicos e providas de infraestrutura urbana, inseridas na rede de cooperação e apoio mútuo das comunidades.

A produção habitacional deveria ser pontual, nas situações que oferecem risco à integridade física dos moradores ou que ocupem áreas de proteção ambiental, porque, como se observou na avaliação realizada pelo CMAP sobre o PMCMV, a produção não supriu a necessidade das populações que vivem nas áreas de interesse social já consolidadas em residências precárias, por isso a importância de programas públicos voltados para melhorias habitacionais.

A alocação de recursos financeiros federais deveria ser o inverso do que ocorre ao longo das últimas décadas, o montante majoritário de recursos financeiros deveria ser destinado às iniciativas contínuas de assistência técnica, contemplando obras, reformas, melhorias habitacionais e regularização fundiária, movimentando a pequena economia e tornando os lares existentes habitáveis e agradáveis, enquanto a menor parte da dotação seria alocada em produções habitacionais, especificamente para as situações em que a remoção é inevitável.

Isso denota a necessidade de reavaliação, por parte dos formuladores de políticas públicas no âmbito federal, principais indutores e financiadores das políticas públicas sociais, tanto para rever as prioridades de alocação de recursos financeiros, quanto para rever os normativos, retomar os preceitos do Estatuto da Cidade, reconhecer a importância do zoneamento de interesse social, direcionar os programas financiados com recursos federais para as ZEIS e passar a exigir a eficácia dos mecanismos de forma a garantir a segurança da posse para os moradores de baixa renda e cumprir a função social da propriedade, prevista na Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Planos Diretores Municipais.

O arcabouço jurídico brasileiro é dotado de leis, acordos e normas suficientes, com especial destaque para o Estatuto da Cidade, para garantir a função social da propriedade e a proteção da população menos favorecida.

Todavia, o direito humano e social à moradia digna é constantemente desrespeitado. Os programas públicos habitacionais não têm garantido as condições para a permanência da população de baixa renda na região beneficiada com urbanização e regularização fundiária, que tem passado por processos de gentrificação.

A regularização fundiária urbana de interesse social se mostra o instrumento adequado à proteção de remoções forçadas pelo próprio poder público, contudo, para resistir à especulação imobiliária e à “expulsão branca” são necessários outros mecanismos jurídicos e urbanísticos para inibir a migração e coibir a expulsão pelo mercado.

Precisam ser considerados mecanismos na formulação das políticas públicas de habitação social para garantir a efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criadas com o propósito de preservar espaços na cidade, garantir que os investimentos públicos em urbanização e habitação de interesse social sejam direcionados para os cidadãos que se enquadram como de baixa renda. É preciso

promover a organização social e autogestão de terras urbanas, a partir do conhecimento da realidade local, com a imersão dos agentes públicos nas localidades, por meio da alocação de recursos financeiros específicos para o trabalho técnico social.

É importante que os formuladores dos programas públicos federais de habitação social conheçam, estimulem, financiem novos instrumentos que tem surgido, como o Termo Territorial Coletivo-TTC, que pode vir a se tornar uma das possíveis soluções para o problema público em discussão.

Precisam também prever fontes de apoio e financiamento para que os municípios mantenham o Trabalho Social ativo e contínuo, por ser uma importante ferramenta de permanência dos moradores na comunidade urbanizada e pela promoção de novas perspectivas e oportunidades de participação social, econômica e política, o que empodera os moradores para resistir às pressões externas de venda dos seus imóveis.

Ainda, estabelecer estratégias de desenvolvimento das capacidades institucionais dos entes subnacionais para dotá-los das condições de cumprir de forma efetiva a função constitucional de promotores do ordenamento territorial.

Como limitação do trabalho, não foi possível entrevistar moradores e os líderes comunitários dos assentamentos, que poderiam contribuir com a sua percepção pessoal e sugestões de outros mecanismos capazes de contribuir para a permanência dos moradores nas localidades urbanizadas e regularizadas.

Como novo tema de pesquisa, a avaliação da implementação do projeto piloto do TTC previsto para ser implementado em uma favela, na cidade do Rio de Janeiro, se mostra como um projeto de pesquisa interessante para acompanhar a adaptação do modelo internacional à realidade brasileira e verificar se o instrumento cumpre o propósito de resolver o problema público aqui exposto, de garantir a segurança da posse, conter a gentrificação, combater a especulação imobiliária e de manter o mercado acessível para moradia de baixa renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, G. M. ET AL. A Política Nacional de Regularização Fundiária: Capacidades Institucionais dos Municípios na Implementação do Programa Federal Papel Passado e suas implicações na gestão do território. Desenvolvimento, crise e resistência: Quais os caminhos do Planejamento Urbano e Regional? XVII Enanpur. São Paulo. 2017. Disponível em: <http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/01/Paper-pesquisa-Papel-Passado-UFABC.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2021.
- ANDRADE, M. I. T.; PERO, V. Direitos de Propriedade e Bem-Estar: Avaliação do Impacto do Programa de Regularização Fundiária na Quinta do Caju. Pesquisa e Planejamento Econômico-PPE. FAPERJ. Rio de Janeiro. 2011. http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5088/1/PPE_v41_n01_Direitos.pdf. Acesso em: 5 set. 2021.
- ANTAO, R. C. DO N.; FIDALGO, T. R. Termo Territorial Coletivo: Instrumento de “Costura” entre o Planejamento Urbano e o Direito em Prol do Incremento da Segurança da Posse. Anais XVIII ENANPUR. Natal. 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=218>. Acesso em: 10 jan. 2022.
- ARAÚJO, L. E. S.; BOMTEMPO, M. R.; MELO, D. B. V; COELHO, M. C.; MARINHO, S. M. F., (org.). Assistência Técnica em Urbanismo e Arquitetura de Interesse Social. Anotações sobre o processo de imersão da equipe técnica da CODHAB nas periferias do Distrito Federal 2015-2018. 1ª edição ed. IAB/DF. Brasília. 2019.
- ASSIS, L. M. L. Mudanças Residenciais e Comerciais: Um Estudo sobre Processos de Renovação Urbana no Bairro Anchieta, Belo Horizonte. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/wp-content/uploads/2020/10/Dissertacao-Livia-Matos-Lara-de-Assis.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2021.
- BESSA, M. G.; JURBERG, R. Os Diagnósticos Sociais Prévios E Participativos Na Urbanização De Assentamentos Precários : Uma Prática. III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas - URBFAVELAS. Salvador. 2018. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT1-253-72-20180923210131.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2022.
- BISSANI, K.; PEREIRA, R. Gentrificação decorrente de políticas públicas de regularização fundiária em Chapecó/SC. Revista de Direito da Cidade, v. 12, n. 1, p. 679–699, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/43125>. Acesso em: 9 mar. 2021.
- BRASIL, A. B. A ineficácia das ZEIS, Um Problema de Legislação ou Questão Político-Social? O Caso de Fortaleza. São Paulo. FAUSP. 2016. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-01092016-162034/publico/amiriabezerrarev.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília. 1988. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 11.888, de 24 de Dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. 2008b. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2008-12-24;11888>. Acesso em: 16 ago. 2021.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de Julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e dá outras providências. 2009. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2009-07-07;11977>. Acesso em: 21 set. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Urbanização de favelas: a experiência do PAC. Brasília. 2010. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/PAC_Urbanizacao_de_Favelas_Web.pdf. Acesso em: 2 dez. 2021. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Lei n. 13.089, de 12 de Janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 3 jul. 2021.

BRASIL. Lei n. 13.465, de 11 de Julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm Acesso em: 24 jun. 2021.

BRASIL. Anexo I da Instrução Normativa n. 2 de 21 de janeiro de 2020. Manual de Instruções do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Brasília. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/ANEXOSINSTRNORMATIVA02DE21DEJANEIRODE20211.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Instrução Normativa n. 2 de 21 de janeiro de 2020a. Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda. Brasília. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-21-de-janeiro-de-2021-300085716>. Acesso em: 12 jul. 2021.

BRASIL. Lei n.14.118, de 12 de Janeiro de 2021. Institui o Programa Casa Verde e Amarela, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.118-de-12-de-janeiro-de-2021-298832993>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS de Vazios Urbanos. Brasília. 2009a. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/vazios.pdf>. Acesso em: 4 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.456/2016 - Plenário. Augusto Sherman, 21 set. 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2012910%22>. Acesso em: 5 jul. 2021.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018. Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas de Ações do Ministério das Cidades. Brasília. 2018. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34198305/do1-2018-07-26-portaria-n-464-de-25-de-julho-de-2018-34198278. Acesso em: 10 jan. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Exposição de Motivos da Medida Provisória 996/2020. Brasília. Diário Oficial da União. 2020b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Exm/Exm-MP-996-20.pdf. Acesso em: 30 jul. 2021.

BRASIL. Resolução n. 225, de 17 de dezembro de 2020. Aprova o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Brasília. Diário Oficial da União. 2020c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-225-de-17-de-dezembro-de-2020-294916943>. Acesso em: 17 jul. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Instrução Normativa n. 25, de 3 de agosto de 2021. Altera os Anexos I e IV da Instrução Normativa n. 2, de 21 de janeiro de 2021, que regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Brasília. Diário Oficial da União. 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-25-de-3-de-agosto-de-2021-336074235#:~:text=%C3%89%20vedado%20ao%20Agente%20Operador,Uni%C3%A3o%20na%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20dos%20financiamentos>. Acesso em: 13 fev. 2022.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria n. 3.261, de 20 de dezembro de 2021. Estabelece calendário de recepção, seleção e contratação de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Brasília. Diário Oficial da União. 2021a. Disponível em: <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.261-de-20-de-dezembro-de-2021-369342846>. Acesso em: 6 jan. 2022.

CAIXA. Caixa Econômica Federal. Circular Caixa n. 962, de 10 de novembro de 2021. Disciplina procedimentos operacionais para credenciamento de Agentes Financeiros para atuação no âmbito do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/circular-caixa-n-962-de-10-novembro-de-2021-359076723#:~:text=Disciplina%20procedimentos%20operacionais%20para%20credenciamento,Programa%20Casa%20Verde%20e%20Amarela>. Acesso em: 13 fev. 2022.

CARVALHO, G. C. O Lugar Guardado à Regularização Fundiária de Interesse Social na Política Nacional Urbana: O programa Papel Passado no Estado de São Paulo. UFABC. São Bernardo do Campo. 2017. Disponível em: http://lepur.com.br/wp-content/uploads/2018/02/GUILHERME_CARPINTERO-DE-CARVALHO DISSERTAC%CC%A7A%CC%83O_PGT.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

CARVALHO, C.; PEQUENO, R. Direito à Cidade e Habitação: Um Balanço do PAC - Urbanização de Favelas. Fortaleza-CE. 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1Y5vRRIU2eQSTDzuu-xlpE9gyQqQW072p>. Acesso em: 9 jul. 2021.

CMAP. Ministério da Economia. Conselho de Monitoramento e avaliação de Políticas Públicas. Relatório de Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida. Brasília. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2020/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2020-pmcmv>. Acesso em: 1 nov. 2021.

CMRJ. CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei Complementar n. 44/2021. Dispõe sobre a Política Urbana e Ambiental do município, institui a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do município do Rio de Janeiro e dá outras providências. Disponível em: <https://planodiretor-pcrj.hub.arcgis.com/documents/projeto-de-lei-complementar-n%C2%BA-44-2021-revis%C3%A3o-do-plano-diretor/explore>. Acesso em: 9 nov. 2021.

DENALDI, R.; PETRAROLLI, J. G.; REGINO, T. Direito à Cidade e Habitação: um balanço do PAC - Urbanização de Favelas. Região do Grande ABC. UFABC. 2018. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1Y5vRRIU2eQSTDzuu-xlpE9gyQqQW072p>. Acesso em: 9 jul. 2021.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. PUC. Campinas. 2006. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/3517/351732198004.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2021.

FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Catilha: Deficit Habitacional e Inadequação de Moradias no Brasil: Principais Resultados para o Período de 2016 a 2019. Belo Horizonte. Disponível em: http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/12/04.03_Cartilha_DH_compressed.pdf. Acesso em: 22 jan. 2022.

FJP. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Metodologia do *Deficit* Habitacional e da Inadequação de Domicílios no Brasil: 2016-2019. Belo Horizonte. 2020. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/03/14.05_Relatorio-Inadequacao-de-Domicilios-no-Brasil-2016-2019-versao-2.0_compressed.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Deficit Habitacional no Brasil – 2016-2019. Belo Horizonte. 2021. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Deficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 1 nov. 2021.

GODINHO, M. F.; D'ABOIM, T. Origens e Evolução do Termo Territorial Coletivo. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://comcat.org/wp-content/uploads/2018/08/Apresentac%CC%A7a%CC%83o-das-Origens-e-Evoluc%CC%A7a%CC%83o-do-Termo-Territorial-Coletivo-por-John-Emmeus-Davis.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2022.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais: Uma Análise das Condições de Vida da População Brasileira. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2021.

JUNIOR, O. A. DOS S.; MONTANDON, D. T. (orgs.) . Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ. 2011. Disponível em: <https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/handle/iditem/302>. Acesso em: 8 jan. 2022.

KRAUSE, C. Irregularidade fundiária e urbanística no Brasil: bases para um projeto de pesquisa. Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n.21, jul./dez. Brasília. 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9693>. Acesso em: 21 ago. 2021.

KRAUSE, C. et al. Núcleos urbanos informais: abordagens metodológicas e principais resultados de sua caracterização e identificação. Boletim Regional, Urbano e Ambiental [no prelo].

MARGUTI, B. O. A Nova Agenda Urbana e o Brasil: Insumos para sua construção e desafios a sua implementação. Políticas de Habitação. p. 119-133. Brasília. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8380>. Acesso em: 5 dez. 2021.

MARICATO, E. O Impasse da Política Urbana no Brasil. Petrópolis/RJ: Editora Vozes, 2017.

MARICATO, E. O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, n. 2001, p. 211–220, 2006. Disponível em: https://www.cidades.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/12/2013/01/Ministerio_Cidades.pdf. Acesso em: 13 nov. 2021.

MASCARENHAS, M. P. Projeto de Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: A Construção de um Referencial Normativo Comum em Torno do Parcelamento do

Solo Urbano e da Regularização Fundiária Sustentável. FAUUSP. São Paulo. 2012. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-25072012-153900/publico/tese_marisapolise_revisado.pdf. Acesso em: 6 set. 2021.

MATHEMA, S. *Gentrification*: um exame atualizado da literatura. Revista Antropolítica. Niterói. 2015. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180424014254id_/http://www.revistas.uff.br/index.php/antropolitica/article/viewFile/351/pdf. Acesso em: 7 set. 2021.

MATTOS, F. C. ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação. Anais XVIII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional. Natal. 2019. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1369>. Acesso em: 23 nov. 2021.

MEDEIROS, S. R. F. Q. A gentrificação nos conjuntos do BNH. XVII Enanpur. São Paulo. 2017. Disponível em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.11/ST%205.11-03.pdf. Acesso em: 18 jul. 2021.

ONU. Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nova Iorque, ONU, 1948. Disponível em: <http://www.unhcr.ch/udhr/lang/por.htm>. Acesso em: 15 ago. 2021.

OSÓRIO, L. Direito à Moradia no Brasil. Fórum Nacional de Reforma Urbana. 2003. Disponível em: https://www.academia.edu/36219089/DIREITO_%C3%80_MORADIA_NO_BRASIL?bulkDownload=thisPaper-topRelated-sameAuthor-citingThis-citedByThis-secondOrderCitations&from=cover_page. Acesso em: 16 ago 2021.

PAULA, R.; GUIA, G. A.; MORAIS, M. P. Monitorando o direito à moradia no Brasil (1992-2004). Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise. IPEA. p. 230–241. Brasília. 2006. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4510/1/bps_n.12_ensaio4_monitorando12.pdf. Acesso em: 10 set 2021.

PMSJRP-PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO. Secretaria Municipal de Habitação. Programa Habitar Brasil BID – Parque da Cidadania Relatório de Avaliação da Pós Ocupação. São José do Rio Preto. 2006. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/ParqueCidadaniaSaoJoseRioPretoSP.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2021.

PREFEITURA DE ARAGUAÍNA-TO. Avaliação do Pós-Ocupação: Programa Habitar Brasil-BID. Projeto Morando Melhor no Jardim das Flores. Araguaína. 2007. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/Avaliacao-HBB-Araguaina-TO.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2021.

RIBEIRO, T. F. Gentrificação: Aspectos Conceituais e Práticos de sua Verificação no Brasil. Revista de Direito da Cidade, v. 10, n. 3, p. 1334–1356, 25 jul. 2018. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/31328>. Acesso em: 19 dez. 2021.

RIBEIRO, T. F. et al. Termos Territoriais Coletivos em Assentamentos Informais. Adaptando as Características do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña de Porto Rico para Abordar a Insegurança Fundiária nas Favelas do Rio de Janeiro, Brasil. Terra Nostra Press. Rio de Janeiro. 2020. Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/604bd897618ad1188169cd5a/t/6196ba5049a1745e0ce43f4c/1637268050325/2020+Tradu%C3%A7%C3%A3o+do+Cap%C3%ADulo+no+On+Common+Ground%E2%80%9494Termos+Territoriais+Coletivos+em+Assentamentos+Informais.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2022.

RIBEIRO, T. F. O Termo Territorial Coletivo e o Direito à Moradia Adequada: potencialidades a partir de uma experiência do Programa Minha Casa Minha Vida-Entidades. n. April, 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/350887240_O_TERMO_TERRITORIAL_COLETIVO_E_O_DIREITO_A_MORADIA_ADEQUADA_potencialidades_a_partir_de_uma_experiencia_do_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida-Entidades. Acesso em: 12 out. 2021.

RIBEIRO, T. F.; LITSEK, F. C. A. Novos olhares sobre a Lei 13.465/17: Potencialidades no Fortalecimento das Comunidades através dos Termos Territoriais Coletivos. In SURgência: Revista de Direitos e Movimentos Sociais, v. 6, n. 2. Brasília. UNB. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/insurgencia/article/view/31968/26785>. Acesso em: 9 nov. 2021.

ROCHA, D. M.; NOGUEIRA, G. F. F. L. Desigualdades Socioespaciais e Direito à Cidade : a ZEIS Campo Grande e o PREZEIS (Recife). III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS. Salvador. 2018. Disponível em: <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT1-367-173-20180820204950.pdf>. Acesso em: 8 jan. 2022.

ROLNIK, R. A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano Para o País: Avanços e Desafios. Políticas Sociais - Acompanhamento e Análise, p. 199–210, 2006. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/4507>. Acesso em: 29 ago. 2021.

ROLNIK, R. Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Cadernos Pólis, n. 4, p. 64–67, 2001. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFuniliar/Estatuto_Cidade_Instrumento.pdf. Acesso em: 7 nov. 2021.

ROLNIK, R. Guerra dos lugares: A Colonização da Terra e da Moradia na Era das Finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

RUBIN, G. R.; BOLFE, S. A. O Desenvolvimento da Habitação Social no Brasil. Ciência e Natura, v. 36, n. 2. UFSM. Santa Maria. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/4675/467546173014.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2021.

SANTOS, K. S. R. O Turismo como Agente Impulsionador do Processo de Gentrificação na Favela do Vidigal: A Visão do seu Morador. UFF_Monografia (Graduação em Turismo), n. 564, p. 1–73, 2014. Disponível em: <https://app.uff.br/riuff/handle/1/1055>. Acesso em: 19 dez. 2021.

SECCHI, L., COELHO, F. S., PIRES, V. Políticas Públicas: Conceitos,

Casos Práticos, Questões de Concursos. 3.ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SEH DU - SECRETARIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE OSASCO-SP. Avaliação de Pós Ocupação do Programa Habitar Brasil. Projeto de Urbanização Integrada da Área "Y", localizada no Jardim Padroeira. Osasco. 2009. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/cader no-3.pdf>. Acesso em: 7 jul. 2021.

UFJF. UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA. CENTRO DE PESQUISAS SOCIAIS. Relatório Final da Avaliação da Pós-Ocupação do Programa Habitar Brasil BID " Vila Sô Neném". Juiz de Fora. 2006. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Avaliacao/VilaSo NenenJuizForaMG.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2021.

Apêndice A – Infográfico com a cronologia dos fatos e normativos sobre habitação social



Fonte: elaboração da autora com adaptação do texto “ZEIS de vazios urbanos MCIDADES/SNH 2009”

Apêndice B – Questionários das entrevistas com as especialistas



Mariana Bomtempo, arquiteta e urbanista, Mestre em *Design and Urban Ecologies*, Coordenou o programa de Assistência Técnica em Urbanismo e Arquitetura de Interesse Social – ATHIS da Codhab/DF na comunidade de baixa renda de Porto Rico/Ribeirão em Santa Maria, Brasília, seguindo as prerrogativas da Lei n.11.888/08 e organizou a publicação da 1ª edição do livro com as anotações sobre o processo da CODHAB nas periferias do DF (2015—2018).

1. Como foi o processo de seleção das localidades de interesse social para implantação do posto da Codhab? Tem alguma relação com a demarcação de ZEIS pelo GDF?
2. Um dos entraves ao processo de regularização é a baixa capacidade institucional dos entes subnacionais por ausência de recursos financeiros e de pessoal. A Codhab passou por alguma dificuldade para se aparelhar para implementar a ATHIS no DF?
3. Um dos mecanismos de permanência da população na localidade após a regularização fundiária é a rede de apoio da comunidade. Pela sua experiência, os líderes comunitários conseguem ser ativos, mobilizar os moradores em prol de melhorias no assentamento?
4. Uma solução para reduzir a insegurança da posse nas comunidades de baixa renda é a presença do Estado como na experiência do GDF de Assistência Técnica. Por que essa iniciativa não teve continuidade nos governos posteriores?
5. Na última década o governo federal investiu essencialmente em produção habitacional por meio PMCMV. Sendo que os indicadores sociais do IBGE **Erro! Fonte de referência não encontrada.** demonstram a inadequação de domicílios é seis vezes superior ao déficit habitacional e que está concentrado nas regiões metropolitanas dos grandes centros. O Sol Nascente foi beneficiado com prédios de habitação social. Apenas a melhoria habitacional não tem capacidade de resolver o problema?

6. As intervenções da assistência técnica de interesse social chegaram a impactar a paisagem e alterar o perfil dos moradores das localidades beneficiadas? Na sua opinião qual a escala das intervenções para impactar no perfil da localidade?
7. Como dialogar com os moradores das comunidades para informá-los sobre o direito de acionar a assistência técnica para melhorar sua residência? Como foi feita a comunicação (rádio local, carro de som, whatsapp)? Como a forma de comunicação repercutiu no ganho da confiança da população?
8. O bairro de Buritizinho (perto da Fercal) passou por um processo de substituição da população de baixa renda que viram seus lotes valorizarem após as obras de infraestrutura. Como o Estado pode frear esse movimento de “expulsão” para cada vez mais longe decorrente da especulação imobiliária?
9. Foi possível perceber alguma relação entre a redução da violência com a revitalização urbana, as melhorias habitacionais e a presença do Estado na comunidade?
10. Na sua visão, o que poderia ser feito pelo governo para reduzir a insegurança da posse, investir em infraestrutura e garantir a permanência do perfil dos moradores de baixa renda?



Mirna Quinderé Belmino Chaves, arquiteta e urbanista, Especialista em Desenvolvimento Territorial com ênfase em Política Habitacional, Diretora do Departamento de Urbanização da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério de Desenvolvimento Regional-MDR.

1. De que forma as políticas públicas de regularização fundiária urbana de cunho social podem evitar a mudança ou expulsão dos moradores de baixa renda após a valorização das regiões beneficiadas com a regularização e aumento do custo de vida?
2. Há algum sistema ou portal específico sobre regularização fundiária urbana, contendo informações territoriais e os dados dos municípios? A União consegue reduzir a burocracia dos processos de regularização fundiária urbana de cunho social com a criação de sistemas de informações acessíveis aos municípios?
3. A localização dos documentos nos cartórios de registro de imóveis é um dos entraves ao processo de regularização. Por que os dados não estão facilmente acessíveis aos órgãos públicos?

formulados das políticas públicas urbanas para fins de regularização fundiária? Há alguma sugestão para simplificar a pesquisa dessa documentação?

4. O conhecimento das experiências anteriores é um importante insumo para a formulação das políticas públicas posteriores. Estudos e pesquisas das políticas públicas de regularização fundiária urbana (Papel Passado e PAC favelas) estão sistematizadas e foram utilizados para a formulação do Regmel?
5. Existe alguma iniciativa da União voltada ao apoio municipal para o mapeamento do território, com conhecimentos contábeis e jurídicas relacionadas à licitação para auxiliar na elaboração dos termos de referência, devido à ausência de experiência e falta de conhecimentos específicos locais? As Universidades teriam condições de prestar esse apoio?
6. Conhece alguma boa prática (em qualquer esfera) ou sugere o que pode ser feito para mitigar a baixa capacidade institucional dos municípios para dotar as prefeituras dos recursos humanos e financeiros necessários à regularização fundiária?
7. As políticas públicas de regularização fundiária urbana de interesse social (Papel Passado, PAC favelas), tem sido considerada bem-sucedidas pelos pesquisadores, mas tem carecido de recursos financeiros para sua continuidade. A decisão de iniciar um o programa Regmel é uma decisão técnica para suprir alguma lacuna não contemplada nos programas anteriores ou é uma decisão política?
8. Na formulação do Regmel foi avaliada a questão relacionada com a permanência do perfil dos moradores nas localidades a serem beneficiadas?



Tarcyla Ribeiro Fidalgo, graduada em direito, Doutora em Planejamento Urbano e Regional. Atua na adaptação do modelo *Community Land Trust-CLT* ao regime jurídico e contexto brasileiro, Coordenadora do Projeto Termo Territorial Coletivo-TTC na ONG Comunidades Catalisadoras.

1. Termo Territorial Coletivo tem o mesmo objetivo das ZEIS. Na sua visão o TTC é mais eficiente do que as ZEIS para combater os processos de especulação imobiliária e tem potencial de garantir a

permanência dos moradores nas comunidades após serem beneficiadas com infraestrutura e com a regularização fundiária?

2. No TTC a regularização fundiária é um pressuposto necessário. Ao invés de aguardar o processo de regularização fundiária que é moroso e incerto, seria viável que o poder público local apenas garantisse o direito de superfície para constituir a pessoa jurídica e o TTC até se aguardar a conclusão do processo de regularização fundiária?
3. A localização dos documentos nos cartórios de registro de imóveis é um dos entraves ao processo de regularização. Por que os dados não estão facilmente acessíveis aos órgãos públicos formulados das políticas públicas urbanas para fins de regularização fundiária? Há alguma sugestão para simplificar a pesquisa dessa documentação?
4. Há uma crítica em relação às ZEIS de que as lideranças comunitárias não conseguiram avançar como articuladores e defensores da comunidade. O grande diferencial do TTC é essa liderança formada pela pessoa jurídica e o arranjo do conselho administrador?
5. Penso que a maior insegurança do TTC, especialmente no RJ, é a de coerção pelas facções criminosas da pessoa jurídica e do conselho administrador. Houve alguma situação envolvendo o crime organizado na experiência do Fideicomiso de la Tierra Caño Martín Peña em Porto Rico?
6. Existe alguma iniciativa da União voltada ao apoio municipal com conhecimentos contábeis e jurídicas relacionadas à licitação para auxiliar na elaboração dos termos de referência, devido à ausência de experiência e falta de conhecimentos específicos locais? As Universidades teriam condições de prestar esse apoio?
7. O TTC depende do fortalecimento das lideranças comunitárias, do convencimento e da aceitação pelos moradores para que o arranjo dê certo. Como envolver, de forma contínua, o governo para realizar esse trabalho prévio de diálogo e convencimento? Qual o papel caberia aos governos locais?
8. A regularização traz consigo a obrigatoriedade de pagamento pelos beneficiários de baixa renda de contas de consumo de serviços (água, luz), tributos (IPTU). Como manter a população na localidade mesmo sem condições de pagar pelos novos encargos? No caso do TTC será diferente? Como fica a tributação da terra?

Apêndice C – Descrição das ações orçamentárias destinadas à Produção Habitacional e à Urbanização, Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais

Quadro 4 – Lista das ações orçamentárias compiladas nos gráficos

Tema	Ações orçamentárias	Descrição
Urbanização, regularização fundiária de interesse social, melhorias habitacionais e produção de unidade habitacional integrada.	<p>00TH - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Essa ação substituiu a ação:</p> <p>10S6 - Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários</p>	<p>Ação direcionada para a urbanização de assentamentos precários que pode compreender: obras e serviços de melhoria e produção habitacional; saneamento básico, infraestrutura urbana, recuperação ambiental, proteção, contenção e estabilização do solo; construção de equipamentos públicos; regularização fundiária; desenvolvimento de trabalho social e comunitário. É possível beneficiar a população mais necessitada com unidades habitacionais próprias. A área de intervenção deverá ser ocupada, por pelo menos, 60% das famílias com renda mensal até R\$ 1.800, e deve estar ocupada há pelo menos 5 anos (ou por qualquer período, se for área de risco, insalubre, em local proibido para ocupação ou sinistrada por calamidade pública).</p>
	<p>00TI - Apoio à Produção Habitacional de Interesse Social. Essa ação orçamentária substituiu a ação:</p> <p>10SJ - Apoio à Produção ou Melhoria Habitacional de Interesse Social</p>	<p>Transferência de recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social ao poder público e a entidades privadas sem fins lucrativos para apoio a projetos de produção com o objetivo de desenvolver ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia digna, destinada à população de baixa renda, em localidades urbanas ou rurais. Envolve a elaboração de projetos, aquisição de terreno, regularização fundiária aquisição ou produção habitacional, melhorias habitacionais, pavimentação, abastecimento de água, ligações domiciliares de energia elétrica, esgotamento sanitário, aquisição, reforma ou edificação de equipamentos públicos e recuperação de áreas degradadas.</p>

	<p>00TJ - Apoio à Melhoria Habitacional. Essa ação orçamentária substituiu a ação:</p> <p>8875 - Apoio à Elaboração de Planos e Prestação de Serviços de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social</p>	<p>Ação para o atendimento à população residente em áreas ocupadas, há mais de cinco anos, por pelo menos 60% das famílias com renda mensal de até 3 salários mínimos- que não tenham situação de conflito fundiário ou constituam área de preservação ambiental ou de risco, afetada por legislação que proíba a utilização para fins habitacionais ou sejam áreas sinistradas por calamidade pública. Direcionada para a melhoria ou reforma de unidades habitacionais para famílias de baixa renda, por meio de prestação de serviços de assistência técnica em suas várias modalidades especificadas, bem como de aquisição de material de construção.</p> <p>Pode-se apoiar ações que objetivam solucionar problemas de insalubridade e insegurança, tais como a ausência de banheiro, telhado inadequado, quantidade insuficiente de cômodos, instalações elétricas ou hidráulicas incompletas ou precárias, ausência de piso, reboco e acabamentos em geral, entre outros.</p>
	<p>00SW - Apoio à Regularização Fundiária em Áreas Urbanas. Essa ação substituiu a ação:</p> <p>8866 - Apoio a Projetos de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas (Papel Passado)</p>	<p>Apoio a atividades específicas de regularização fundiária urbana, assistência técnica, capacitação de atores locais e apoio técnico, jurídico, administrativo e financeiro para regularização fundiária de áreas urbanas; fomento e promoção de articulação interinstitucional (inclusive universidades), à remoção de obstáculos legais às ações de regularização fundiária urbana e à institucionalização de programas de regularização fundiária urbana pelos estados e municípios; desenvolvimento de estudos e pesquisas; monitoramento e avaliação da política nacional de regularização fundiária urbana.</p>
	<p>10S3 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários</p>	<p>Transferência de recursos do Orçamento da União para apoiar o poder público na melhoria da condição de vida das famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos), que vivem em assentamentos precários, em situação de vulnerabilidade social, em áreas de risco, favelas, mocambos, palafitas, entre outras (localizadas em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e capitais de estados), desenvolvendo ações de urbanização integral em assentamentos precários, compreendendo regularização</p>

		fundiária e desenvolvimento comunitário, com o objetivo de transformar a área e alcançar condições dignas de moradia das famílias.
	00T2 - Apoio à Urbanização de Assentamentos Precários	Transferência de recursos do Orçamento da União para apoiar o poder público na urbanização e melhoria das condições de habitabilidade das famílias de baixa renda que vivem em assentamentos precários, em áreas urbanas e rurais. A urbanização de assentamentos precários pode compreender: obras e serviços de melhoria e produção habitacional; saneamento básico, infraestrutura urbana, recuperação ambiental, proteção, contenção e estabilização do solo; construção de equipamentos públicos; regularização fundiária; desenvolvimento de trabalho social e comunitário.
	0703 - Subsídio à Habitação de Interesse Social (Lei nº 10.998, de 2004)	Ação direcionada para o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH que objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, realizadas por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil ou pelos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional. Os recursos do PSH serão destinados ao subsídio de operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, contratadas com pessoa física.
	0EB3 - Concessão de Subvenção Econômica para a Aquisição de Materiais de Construção destinados à reforma, ampliação ou à conclusão de Unidades Habitacionais – Cartão Reforma (Lei nº 13.439 de 27 de abril de 2017)	O Programa Cartão Reforma, suspenso em decorrência dos custos operacionais obtidos no processo de sua reformulação, era totalmente subsidiado pelo governo federal e buscava melhorar as condições de moradias das famílias de baixa renda por meio da concessão de subsídio para compra de materiais de construção e assistência técnica de

		profissionais da área de construção civil para possibilitar a reforma, ampliação ou conclusão das unidades habitacionais.
Produção habitacional	00AF - Integralização de Cotas ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR	Participação da União no FAR, mediante integralização de cotas, que poderá ser realizada, a critério do Ministério da Economia, por meio de: moeda corrente; títulos públicos; participações minoritárias da União; ou ações de sociedades de economia mista federais excedentes ao necessário para manutenção de seu controle acionário visando a ampliação da oferta de moradias, por meio da aquisição e requalificação de imóveis. Essa ação oferecia acesso à moradia adequada a famílias de baixa renda (Faixa 1 - empresas do PMCMV).
	00CW - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Urbanas (Lei nº 11.977, de 2009)	Concessão de subvenção econômica com o objetivo de facilitar a aquisição de imóvel residencial ou complementar o valor necessário a assegurar o equilíbrio econômico-financeiro das operações de financiamento, realizadas pelas entidades integradas ao Sistema Financeiro da Habitação - SFH, compreendendo as despesas de contratação, de administração e cobrança e de custos de alocação, remuneração e perda de capital. Essa ação viabilizava o subsídio a produção e a aquisição de imóvel para os segmentos populacionais com renda familiar mensal de até 6 (seis) salários mínimos (faixas 1,5 e 2 do PMCMV).
	00CX - Subvenção Econômica Destinada a Implementação de Projetos de Interesse Social em Áreas Rurais (Lei nº 11.977, de 2009)	Concessão de subvenção econômica a agricultores familiares, definidos nos termos do art. 3º da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006, e trabalhadores rurais com o objetivo de ampliar a oferta de moradias, facilitando a aquisição, produção ou reforma do imóvel residencial ou complementando a remuneração do agente financeiro. Viabilizava o subsídio a produção, aquisição ou reforma de moradia aos agricultores familiares, cuja renda

		bruta familiar anual não ultrapasse R\$ 55.800,00 (faixa 1 - entidades rurais do PMCMV).
	00CY - Transferências ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS	Transferência de recursos financeiros ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), com o objetivo de ampliar a oferta de moradias, realizar melhorias habitacionais ou promover a regularização fundiária, por meio da aplicação em financiamentos de projetos habitacionais de interesse social para pessoas físicas, empresas ou entidades do setor privado, enquanto substitutas temporárias do beneficiário final, de acordo com as regras estabelecidas pelo Conselho Curador do FDS, facilitando o acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda. Facilitava o acesso à moradia adequada a cidadãos de baixa renda por intermédio do financiamento habitacional (faixa 1 - entidades urbanas do PMCMV)
	0E64 - Subvenção Econômica Destinada à Habitação de Interesse Social em Cidades com menos de 50.000 Habitantes (Lei n 11.977, de 2009)	Concessão de subvenção econômica para a produção de novas unidades habitacionais em municípios com população até 50.000 habitantes, para atendimento a beneficiários com renda familiar bruta mensal de até R\$ 1.600,00 (mil e seiscentos reais), por meio de instituições financeiras e agentes financeiros autorizados pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e Banco Central do Brasil, no âmbito de suas competências, e habilitados em processo de oferta pública de recursos realizado pelo Poder Executivo Federal. Viabilizava a produção de moradia pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, em Municípios com população limitada a cinquenta mil habitantes.

Fonte: elaboração própria com base no Manual de emendas do orçamento da União para 2022 e espelhos do SIOP

Anexo A – Dotações orçamentárias para os programas habitacionais

Tabela 2 - Ações orçamentárias destinadas aos programas federais de Produção Habitacional

Ano	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total		114.730.938.776	102.788.829.910	120.013.845.651	105.630.122.571	61.770.732.140	61.222.954.551
Ano	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
2009	00AF	0	0	3.700.000.000	3.700.000.000	1.393.716.725	846.858.363
	00CW	0	0	800.000.000	800.000.000	450.000.000	450.000.000
	00CX	0	0	150.000.000	150.000.000	75.000.000	75.000.000
	00CY	0	0	300.000.000	300.000.000	200.000.000	200.000.000
	0,00E+00	0	0	300.000.000	300.000.000	0	0
total 2009		0	0	5.250.000.000	5.250.000.000	2.118.716.725	1.571.858.363
2010	00AF	4.675.000.000	4.663.000.000	4.663.000.000	4.663.000.000	0	0
	00CW	1.200.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000	1.200.000.000	0	0
	00CX	250.000.000	250.000.000	250.000.000	250.000.000	0	0
	00CY	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000	100.000.000
	0E64 (OGU)	400.000.000	400.000.000	467.000.000	467.000.000	43.317.810	43.317.000
total 2010		6.625.000.000	6.613.000.000	6.680.000.000	6.680.000.000	143.317.810	143.317.000
2011	00AF	9.463.000.000	9.463.000.000	9.113.000.000	7.925.923.653	583.987.630	583.987.630
	00CW	1.300.000.000	1.300.000.000	2.000.000.000	2.000.000.000	0	0
	00CX	400.000.000	400.000.000	400.000.000	150.000.000	0	0
	00CY	820.000.000	820.000.000	470.000.000	242.000.000	0	0
	0E64 (OGU)	667.000.000	667.000.000	667.000.000	662.014.000	14.944.490	14.944.490
total 2011		12.650.000.000	12.650.000.000	12.650.000.000	10.979.937.653	598.932.120	598.932.120
2012	00AF	8.320.336.696	8.320.336.696	10.556.336.696	7.556.336.696	2.250.000.000	2.250.000.000
	00CW	2.066.715.232	2.066.715.232	1.700.000.000	1.700.000.000	0	0
	00CX	170.278.638	170.278.638	1.270.278.638	770.278.638	164.639.716	164.639.716
	00CY	375.893.498	375.893.498	375.893.498	375.893.498	0	0
	0E64 (OGU)	66.775.936	66.775.936	833.491.168	833.491.168	59.478.588	59.478.588
total 2012		11.000.000.000	11.000.000.000	14.736.000.000	11.236.000.000	2.474.118.304	2.474.118.304
2013	00AF	9.000.000.000	9.000.000.000	10.737.978.027	10.737.978.027	6.232.000.000	6.232.000.000

	00CW	1.900.000.00 0	1.900.000.00 0	1.900.000.00 0	1.900.000.00 0	0	0
	00CX	315.000.000	315.000.000	1.146.647.00 0	1.146.647.00 0	372.705.04 1	372.705.04 1
	00CY	315.000.000	315.000.000	315.000.000	315.000.000	0	0
	0E64 (OGU)	970.000.000	970.000.000	570.000.000	570.000.000	49.942.714	49.330.214
total 2013		12.500.000.0 00	12.500.000.0 00	14.669.625.0 27	14.669.625.0 27	6.654.647.7 55	6.654.035.2 55
2014	00AF	12.500.000.0 00	12.500.000.0 00	14.500.000.0 00	14.500.000.0 00	10.355.699. 453	10.355.699. 453
	00CW	612.000.000	612.000.000	612.000.000	612.000.000	0	0
	00CX	1.255.000.00 0	1.255.000.00 0	1.175.000.00 0	1.175.000.00 0	669.520.20 1	669.520.20 1
	00CY	100.000.000	100.000.000	10.000.000	10.000.000	0	0
	0E64 (OGU)	223.000.000	223.000.000	393.000.000	393.000.000	142.981.96 1	142.981.96 1
total 2014		14.690.000.0 00	14.690.000.0 00	16.690.000.0 00	16.690.000.0 00	11.168.201. 616	11.168.201. 616
2015	00AF	13.974.845.3 62	13.974.845.3 62	10.459.876.2 90	5.015.000.00 0	4.443.488.8 90	4.443.488.8 90
	00CW	2.000.000.00 0	1.908.800.00 0	10.898.134.5 25	10.488.859.3 09	10.488.859. 309	10.488.859. 309
	00CX	1.280.621.14 1	1.222.224.81 7	977.779.854	450.000.000	280.782.28 6	280.782.28 6
	00CY	617.078.608	588.939.824	471.151.860	150.000.000	47.920.151	47.920.151
	0E64 (OGU)	727.454.888	2.218.714.76 5	1.739.269.01 2	403.077.464	137.105.54 3	137.105.54 3
total 2015		18.599.999.9 99	19.913.524.7 68	24.546.211.5 41	16.506.936.7 73	15.398.156. 179	15.398.156. 179
2016	00AF	11.260.000.0 00	4.328.780.94 2	4.474.295.38 1	4.474.295.38 0	4.474.295.3 80	4.474.295.3 80
	00CW	1.500.000.00 0	918.515.705	918.515.705	918.515.705	918.515.70 5	918.515.70 5
	00CX	1.280.000.00 0	783.800.067	781.473.161	781.473.161	727.369.37 4	727.369.37 4
	00CY	970.000.000	593.973.489	593.973.489	593.973.488	593.162.15 9	593.162.15 9
	0E64 (OGU)	480.000.000	293.925.025	148.410.586	148.410.586	6.899.084	6.636.584
total 2016		15.490.000.0 00	6.918.995.22 8	6.916.668.32 2	6.916.668.32 1	6.720.241.7 02	6.719.979.2 02
2017	00AF	4.929.502.57 6	3.661.552.31 9	2.118.040.29 0	2.118.040.29 0	2.118.040.2 90	2.118.040.2 90
	00CW	905.000.000	885.893.344	885.893.344	842.068.895	842.068.89 5	842.068.89 5
	00CX	905.204.574	886.093.599	242.351.112	242.351.112	242.351.11 2	242.351.11 2
	00CY	479.292.850	469.173.862	300.000.000	300.000.000	300.000.00 0	300.000.00 0
total 2017		7.219.000.0 0	5.902.713.12 4	3.546.284.74 6	3.502.460.29 7	3.502.460.2 97	3.502.460.2 97
2018	00AF	3.197.061.22 4	2.200.061.22 4	2.634.937.10 5	2.634.937.10 5	2.634.937.1 05	2.634.937.1 05
	00CW	1.005.000.00 0	895.354.626	1.010.354.62 6	1.010.354.62 6	1.010.354.6 26	1.010.354.6 26
	00CX	294.413.808	262.293.299	412.293.299	412.293.299	412.293.29 9	412.293.29 9
	00CY	600.000.000	537.540.075	519.075.963	519.075.963	438.466.35 4	438.466.35 4
	0E64 (OGU)	136.092.500	121.244.825	121.244.825	36.222.792	2.618.895	2.575.479

total 2018		5.232.567.53 2	4.016.494.04 9	4.697.905.81 8	4.612.883.78 5	4.498.670.2 79	4.498.626.8 63
2019	00AF	2.972.464.23 9	0	3.429.184.66 4	3.429.184.66 4	3.429.184.6 64	3.429.184.6 64
	00CW	905.000.000	0	450.000.001	450.000.000	450.000.00 0	450.000.00 0
	00CX	404.930.796	0	413.645.053	413.645.053	413.645.05 3	413.645.05 3
	00CY	298.304.965	0	268.228.362	268.228.362	268.228.36 2	268.228.36 2
	0E64 (OGU)	0	0	2.000.000	0	0	0
	00AF	0	2.650.690.34 3	0	0	0	0
	00CW	0	575.225.000	0	0	0	0
	00CX	0	382.659.604	0	0	0	0
	00CY	0	564.898.193	0	0	0	0
total 2019		4.580.700.00 0	4.173.473.14 0	4.563.058.08 0	4.561.058.07 9	4.561.058.0 79	4.561.058.0 79
2020	00AF	1.525.900.97 6	1.582.690.34 2	1.684.071.39 6	1.684.071.39 6	1.684.071.3 96	1.684.071.3 96
	00CW	266.400.000	295.119.835	267.709.017	267.709.017	267.709.01 7	267.709.01 7
	00CX	196.454.622	230.187.040	146.598.386	146.598.386	146.598.38 6	146.598.38 6
	00CY	236.800.000	425.356.393	449.507.639	449.507.639	449.507.63 9	449.507.63 9
	00CW	183.600.000	177.317.208	0	0	0	0
	00CX	135.394.402	130.761.206	0	0	0	0
	00CY	163.200.000	0	0	0	0	0
total 2020		2.707.750.00 0	2.841.432.02 4	2.547.886.43 8	2.547.886.43 7	2.547.886.4 37	2.547.886.4 37
2021	00AF	1.823.430.35 3	27.000.532	1.074.100.00 0	1.074.100.00 0	1.074.100.0 00	1.074.100.0 00
	00CX	19.314.795	16.805.356	76.080.463	76.080.463	23.823.341	23.823.341
	00CY	63.627.451	59.809.804	286.401.495	286.401.495	286.401.49 5	286.401.49 5
	0E64 (OGU)	8.974.668	8.436.188	40.084.241	40.084.241	0	0
	00CX	88.292.502	81.724.741	0	0	0	0
	00CY	290.856.144	290.856.144	0	0	0	0
	0E64 (OGU)	41.025.332	41.025.332	0	0	0	0
total 2021		2.335.521.24 5	525.658.097	1.476.666.19 9	1.476.666.19 9	1.384.324.8 36	1.384.324.8 36
2022	00AF	728.868.238	685.136.144	685.136.144	0	0	0
	00CW	0	9.163.479	9.163.479	0	0	0
	00CX	27.900.258	26.226.243	26.226.243	0	0	0
	00CY	273.631.504	257.213.614	257.213.614	0	0	0
	0E64 (OGU)	70.000.000	65.800.000	65.800.000	0	0	0
total 2022		1.100.400.00 0	1.043.539.48 0	1.043.539.48 0	0	0	0

Ano: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022

Ação: 00AF, 00AF, 00CW, 00CX, 00CY, 0E64

Fonte: Painel do Orçamento Federal. Acessado em: 29/1/2022. Disponível em:

<https://www1.siof.planejamento.gov.br/>

Tabela 3 - Ações orçamentárias destinadas aos programas federais de Urbanização, Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais

Ano	Ação	Projeto de Lei	Dotação Inicial	Dotação Atual	Empenhado	Liquidado	Pago
Total		10.805.340.522	10.351.366.149	7.957.499.787	6.677.528.870	1.770.668.954	1.762.615.444
2009	10S3	2.085.692.082	1.261.292.082	1.361.416.082	1.301.703.498	752.919.688	752.919.688
	8866	25.350.000	44.700.000	29.000.000	7.727.840	35.027	34.371
	8875	30.000.000	30.000.000	20.000.000	19.990.000	0	0
	0703	200.000.000	201.000.000	0	0	0	0
total 2009		2.341.042.082	1.536.992.082	1.410.416.082	1.329.421.338	752.954.715	752.954.059
2010	10S3	1.498.275.631	1.276.375.631	1.688.375.631	1.517.046.967	627.113.093	627.113.093
	8866	14.700.000	15.200.000	9.800.000	585.058	539.084	539.084
	8875	20.000.000	20.000.000	20.000.000	20.000.000	10.828	10.828
	0703	5.000.000	5.000.000	5.000.000	0	0	0
total 2010		1.537.975.631	1.316.575.631	1.723.175.631	1.537.632.026	627.663.005	627.663.005
2011	10S3	1.695.000.001	1.462.981.901	1.420.981.901	1.364.252.537	106.287.055	103.084.200
	8866	12.000.000	30.246.037	30.246.037	8.850.000	0	0
	8875	20.000.000	20.000.000	20.000.000	126.599	78.021	78.021
total 2011		1.727.000.001	1.513.227.938	1.471.227.938	1.373.229.136	106.365.076	103.162.221
2012	10S3	1.224.682.748	1.207.544.312	1.069.314.775	770.016.441	116.565.195	116.565.195
	8875	100.000.000	100.000.000	5.000.000	362.187	191.716	191.716
	8866	4.000.000	4.600.000	3.800.000	2.393.370	531.306	531.306
total 2012		1.328.682.748	1.312.144.312	1.078.114.775	772.771.998	117.288.218	117.288.218
2013	10S3	860.000.000	814.000.000	717.966.141	682.966.139	17.579.212	17.579.212
	8875	100.000.000	100.000.000	30.000	0	0	0
	8866	30.639.000	136.706.000	136.706.000	31.834.378	0	0
total 2013		990.639.000	1.050.706.000	854.702.141	714.800.516	17.579.212	17.579.212
2014	10S3	613.515.000	581.306.200	217.301.240	96.337.235	9.197.535	9.197.535
	8875	2.096.000	2.096.000	2.096.000	0	0	0
	8866	17.328.155	47.321.155	43.906.155	7.137.184	1.047.674	1.047.674
total 2014		632.939.155	630.723.355	263.303.395	103.474.419	10.245.209	10.245.209
2015	10S3	555.340.000	501.606.000	430.455.600	257.600.440	0	0
	8875	404.000	404.000	404.000	0	0	0
	8866	7.627.519	9.869.819	8.344.316	2.528.829	0	0
total 2015		563.371.519	511.879.819	439.203.916	260.129.269	0	0

2016	10S3	256.736.821	151.667.565	121.667.565	121.667.562	27.864.333	27.864.333
	8875	861.335	751.055	751.055	0	0	0
	8866	1.083.000	5.747.630	5.747.630	1.076.121	28.100	28.100
total 2016		258.681.156	158.166.250	128.166.250	122.743.683	27.892.433	27.892.433
2017	0EB3	0	1.000.000.000	100.000.000	99.451.760	3	3
	10S3	51.000.000	51.592.872	60.556.795	50.673.404	17.974.704	17.974.704
	8875	250.000	244.722	0	0	0	0
	8866	750.000	2.184.166	1.450.000	950.000	0	0
total 2017		52.000.000	1.054.021.760	162.006.795	151.075.164	17.974.708	17.974.708
2018	0EB3	850.000.000	757.265.106	0	0	0	0
	10S3	40.000.000	41.700.000	37.327.967	37.026.553	24.013.058	24.013.058
	8875	105.170	105.170	73.619	36.361	0	0
	8866	304.060	5.904.060	2.752.033	2.357.421	14.000	14.000
total 2018		890.409.230	804.974.336	40.153.619	39.420.335	24.027.058	24.027.058
2019	10S3	57.500.000	0	53.020.162	53.020.162	37.878.059	33.178.059
	8875	4.000.000	0	0	0	0	0
	8866	15.000.000	0	17.830.000	12.627.872	2.300.962	2.150.962
	10S3	0	48.170.162	0	0	0	0
	8875	0	4.000.000	0	0	0	0
	8866	0	20.700.774	0	0	0	0
total 2019		76.500.000	72.870.936	70.850.162	65.648.034	40.179.022	35.329.022
2020	10S3	160.000.000	148.533.723	138.533.723	138.533.723	16.031.981	16.031.981
	8866	12.000.000	14.040.030	2.200.000	2.050.000	0	0
	8866	500.000	500.000	494.623	0	0	0
total 2020		172.500.000	163.073.753	141.228.346	140.583.723	16.031.981	16.031.981
2021	10S3	118.000.000	89.458.469	62.620.929	62.620.929	12.468.319	12.468.319
	8866	10.000.000	28.200.000	3.978.300	3.978.300	0	0
	8866	500.000	500.000	500.000	0	0	0
total 2021		128.500.000	118.158.469	67.099.229	66.599.229	12.468.319	12.468.319
2022	00SW	9.500.000	27.845.000	27.845.000	0	0	0
	00T2	90.000.000	48.766.667	48.766.667	0	0	0
	00TH	5.400.000	5.539.841	5.539.841	0	0	0
	00TI	100.000	25.100.000	25.100.000	0	0	0
	00TJ	100.000	100.000	100.000	0	0	0
	10S3	0	500.000	500.000	0	0	0
total 2022		105.100.000	107.851.508	107.851.508	0	0	0

Ano: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022

Ação: 0EB3, 00SW, 00T2, 00TH, 00TI, 00TJ, 10S3, 0703, 8866, 8875

Fonte: Painel do Orçamento Federal. Acessado em: 29/1/2022. Disponível em:

<https://www1.siop.planejamento.gov.br/>

Anexo B – Calendário atual do REGMEL

Quadro 5 - calendário de recepção, seleção e contratação de propostas do programa pelo MDR

ETAPA	DESCRIÇÃO	RESPONSÁVEL	PRAZO	
1	Adesão ao Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional	Poder público municipal ou Distrital	Continua	
2	Cadastramento de usuário de acesso e das propostas mediante preenchimento de formulário eletrônico	Agentes Promotores	30/01/2022	
3	Anuência da proposta cadastrada	Poder público municipal ou Distrital	04/02/2022	
4	Análise de enquadramento e divulgação do resultado da seleção	MDR (Órgão Gestor)	16/02/2022	
5	Apresentação de documentos técnicos, institucionais e jurídicos ao Agente Financeiro credenciado	Agentes Promotores	29/04/2022	
6	Análise dos documentos técnicos, institucionais e jurídicos e contratação do financiamento entre Agente Financeiro, Agentes Promotores e famílias atendidas com regularização fundiária	Agente Financeiro e Agentes Promotores	30/06/2022	

Fonte: Portaria 3.261, de 20 de dezembro de 2021, disponível em <https://in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-n-3.261-de-20-de-dezembro-de-2021-369342846>

Missão

Aprimorar a Administração Pública em benefício da sociedade por meio do controle externo

Visão

Ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável