



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: RECONHECIMENTO DO DIREITO À MORADIA OU PROMOÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA?

Lucas Ricardo Cestaro

Doutor em Arquitetura e Urbanismo | lucas_cestaro@uol.com.br

Sessão Temática 7: Política habitacional e direito à moradia

Resumo: O acesso à moradia e o reconhecimento do direito à permanência dos moradores de núcleos informais é tratado neste artigo sob o aspecto da regularização fundiária, a partir da vigência da Lei 13.465/2017 – Reurb. Instituída em um momento de desmonte do principal programa habitacional mantido pelo governo federal à época, e de ascensão das políticas de austeridade fiscal no Brasil, a Reurb se volta à regularização de moradias inseridas em núcleos informais. O artigo apresenta as mudanças trazidas pela lei e problematiza as contradições ocasionadas por este marco regulatório, que trazia como principal promessa a simplificação da titulação dos núcleos informais existentes em diferentes regiões do país. A fim de se verificar eventuais avanços, bem como a manutenção de entraves históricos, quanto ao direito à moradia, a partir da Reurb, o artigo analisa a situação encontrada no estado de São Paulo, sobretudo na capital paulista, a partir de levantamento da tentativa de registros de áreas tituladas, nos primeiros cinco anos de vigência da lei de regularização fundiária.

Palavras-chave: assentamentos informais; política habitacional; vulnerabilidade; direito à moradia.

LAND REGULARIZATION IN BRAZIL: THE RECOGNITION OF THE RIGHT TO HOUSING OR THE PROMOTION OF PRIVATE PROPERTY?

Abstract: *The access to housing and the recognition of the right to remain of residents of informal settlements is addressed in this article under the aspect of land regularization, based on the validity of Law 13.465/2017 – Reurb. Established at a time when the main housing program maintained by the federal government at the time was being dismantled and fiscal austerity policies were on the rise in Brazil, Reurb is aimed at regularizing housing in informal settlements. The article presents the changes brought about by the law and problematizes the contradictions caused by this regulatory framework, whose main promise was to simplify the titling of informal settlements in different regions of the country. In order to verify any progress made, as well as the maintenance of historical obstacles to the right to housing, since the Reurb, the article analyzes the situation found in the state of São Paulo, especially in the state capital, based on a survey of attempts to register titled areas in the first five years the land regularization law was in force.*

Keywords: *Slums; housing policy; vulnerability; right to housing.*

REGULARIZAÇÃO DE TIERRAS EM BRASIL: ¿RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA VIVIENDA O PROMOCIÓN DE LA PROPIEDAD PRIVADA?

Resumen: *El acceso a la vivienda y el reconocimiento del derecho a la permanência de los residentes de asentamientos informales se aborda en este artículo desde el punto de vista de la regularización de la tierra, con base en la Ley 13.465/2017 – Reurb. Establecido en un momento en que el principal programa de provimento de vivienda mantenido por el gobierno federal estaba siendo desmantelado, y las políticas de austeridad fiscal creció en Brasil, el Reurb prometía regularizar la vivienda en asentamientos informales. El artículo presenta los cambios introducidos por la ley y problematiza las contradicciones causadas por este marco normativo, cuya principal promesa era simplificar la titulación de los asentamientos informales en diferentes regiones del país. Para verificar los avances realizados, así como el mantenimiento de obstáculos históricos al derecho a la vivienda como consecuencia de la Reurb, el artículo analiza la situación encontrada en el estado de São Paulo, especialmente en la capital del estado, a partir de un relevamiento de los intentos de registro de áreas tituladas en los primeros cinco años de vigencia de la ley de regularización dominial.*

Palabras clave: *asentamientos informales; política de vivienda; vulnerabilidad; derecho a la vivienda.*

INTRODUÇÃO

A questão do acesso e custeio da moradia no Brasil é um problema que se agravou a partir da década de 1930, à medida que o país se tornava mais industrializado e mais urbanizado. O desenvolvimento econômico incrementado pelo processo tardio de industrialização não foi suficiente para absorver significativa parcela da população no mercado imobiliário formal, devido à insuficiência do número de postos de trabalho no setor industrial. Por sua vez, a titulação de imóveis é outro problema existente no país desde o século XIX. O problema se agrava quando somado à questão de acesso à moradia, devido às dificuldades de custeio destes bens, sobretudo para a população de baixa renda. Este fato leva parcela da população à ocupação de imóveis informais e à consolidação de territórios irregulares nos municípios brasileiros.

Um dos principais problemas que dificulta o acesso à moradia está no alto custo da terra urbana e urbanizada. Em paralelo à legislação, gera-se um mercado informal, que consegue, às margens das políticas públicas, atender uma parcela da população com moradia a um custo mais baixo que as oferecidas pelos programas habitacionais e pelo mercado imobiliário formal. Porém, embora este mercado informal garanta o acesso “de fato” à terra, também gera insegurança jurídica da posse e da propriedade sobre esta terra.

Diante destas constatações e à luz das temáticas abordadas neste evento, o artigo possibilita a discussão sobre quais são os agentes envolvidos na produção e no consumo da habitação no Brasil, bem como quais têm sido os efeitos das políticas habitacionais nas condições de reprodução social. Além disso, a partir da análise das ações voltadas a regularização fundiária como forma de garantir o direito à moradia, se verifica se as políticas executadas têm garantido a moradia digna, e como os programas e projetos têm tratado a precariedade habitacional, sobretudo se estes têm atendido à população de menor renda.

Embora configure problema antigo para o ordenamento territorial brasileiro, a regularização fundiária foi prevista de forma mais específica somente na Lei Federal 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). No âmbito do MCMV o segmento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltado à urbanização de Favelas (PAC UAP), investiu até 2019, mais de 20 bilhões de reais em 3.113 assentamentos precários em todo o país, que para além do montante financeiro investido, trouxe importante dimensão destacada no programa como política pública voltada à viabilização da moradia consolidada em núcleos até então informais, afirmando a urbanização como política para as favelas e rejeitando a remoção como alternativa.

Apesar destes avanços, pesquisa da Fundação João Pinheiro, publicada em 2019, estima o déficit em torno de 6 milhões de unidades habitacionais no país. Estes dados levaram em conta também aspectos qualitativos da condição de moradia, analisando o custo excessivo com o pagamento de aluguel destas unidades, a localização desprovida de serviços e infraestrutura urbana e as próprias condições de habitabilidade da casa. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estima que pouco mais de 5 milhões de moradias sejam

ocupadas em áreas consideradas “subnormais” – aquelas constituídas por favelas, núcleos urbanos informais e construções irregulares –, identificando, no ano de 2019, um total de 13.151 assentamentos informais consolidados no país.

Em aparente reconhecimento do problema da regularização de núcleos informais, o governo federal editou em 2016 a Medida Provisória 759, voltada à regulamentação do instituto da regularização fundiária. Construída num contexto político controverso – pós-impeachment da presidente Dilma Rousseff, a Medida convertida na Lei Federal 13.465/2017, foi elaborada sob a égide da simplificação e da desregulamentação, e enfrentou manifestações contrárias emitidas por várias entidades – inclusive com apresentação de ação de inconstitucionalidade protocolada pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

Em meio a contradições da própria lei, a Reurb prometia algum avanço na política de desenvolvimento urbano do país, ao mesmo tempo em que aprimorou iniciativas preocupantes, como a possibilidade de regularização fundiária sobre áreas demarcadas no âmbito da Amazônia Legal. Sob o aspecto do desenvolvimento urbano, a principal promessa da Reurb se dá na simplificação da titulação aos ocupantes de moradias inseridas em núcleos informais. Porém, verificando os primeiros cinco anos de vigência e consolidação da lei¹ (2017-2022), constata-se algumas dificuldades na sua aplicação e implantação nos municípios. O trabalho permite assim verificar que desafios são identificados para a promoção de políticas de habitação de interesse social e quais os obstáculos e/ou avanços são observados, no que tange à relação entre regulação urbana e acesso à moradia digna.

A fim de entender estas dificuldades e contribuir com o aprofundamento sobre os instrumentos de regularização possibilitados pela legislação federal, este artigo apresenta em linhas gerais as diretrizes da Reurb, as novas modalidades de empreendimentos urbanísticos criados pela lei de 2017, e o esvaziamento do interesse social frente a utilização da regularização para transformação de áreas informais em propriedade privada.

Utilizando-se de pesquisa documental e revisão bibliográfica, debruça-se sobre os resultados alcançados e as divergências entre a quantidade de núcleos urbanos regularizados pelo poder público e a titulação destes núcleos nos registros de imóveis. A análise é feita a partir de recorte sobre o estado de São Paulo e delimitação sobre os primeiros cinco anos de vigência da lei. Desta forma, a pesquisa expõe as dificuldades e entraves gerados no processo de regularização, principalmente no que tange a titulação da propriedade, que mesmo após a instituição da Reurb, permanece sendo obstáculo para a garantia plena do direito à moradia aos ocupantes dos núcleos informais. Como resultado, o trabalho busca estabelecer quadro que permite analisar a permanência dos impasses e as dificuldades na garantia ao direito à moradia, à cidade e a cidadania.

AVANÇOS, IMPASSES E POSSIBILIDADES: BREVE HISTÓRICO DA LUTA PELO DIREITO À MORADIA

Conforme já exposto, o acesso à moradia no Brasil é um problema antigo, que se agravou ao longo do último século. Retroagindo ao período da incipiente industrialização nacional, verifica-se que as políticas econômicas, formuladas por Vargas nos anos 1930, para sustentar o ciclo de industrialização, associaram a pauta do planejamento e desenvolvimento à economia industrial. Nesta chave de entendimento da institucionalização do planejamento, Leme (2019, p. 21) aponta um arcabouço institucional para se pensar políticas habitacionais no âmbito federal nos anos 1940. Nesse sentido, a criação da Casa Popular (Decreto-lei n. 9.777 de 6/09/1946), órgão voltado a enfrentar os problemas habitacionais da população de baixa renda, e “formulava a abordagem da questão da habitação não desvinculada das condições urbanas, porém sem ainda formular uma política habitacional” (Leme, 2019, p. 22).

Apesar do crescimento da população urbana, as iniciativas do governo federal no enfrentamento da questão habitacional, ao longo dos anos 1950, foram insuficientes, sendo perceptível a ênfase no planejamento de grandes infraestruturas e articulação regional, que se desdobraram sobre o território, tanto no “Plano Salte” (1948), como no “Programa de Metas” (1955). Segundo Tavares (2020, p. 6-7), o “Programa de Metas”, empreendido por Juscelino Kubistchek, “concentrou 42,4% do investimento no setor de energia e 33,3% no de transportes” e “não foram previstos investimentos diretos em habitação, saneamento e outros equipamentos sociais”. O mesmo autor aponta que o “Plano Trienal” (1962) de João Goulart “foi o primeiro a prever reservas específicas para o setor de habitação, tendo em vista o objetivo de combate às desigualdades sociais” (Tavares, 2020, p. 7).

Além da previsão de recursos para habitação no “Plano Trienal”, no início dos anos 1960, a preocupação com a questão da moradia e ausência de políticas urbanas era debatida no Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963. No mesmo ano, o projeto de lei 87 (de autoria do deputado federal Floriceno Paixão – PTB/RS) tramitava no Congresso Nacional. O projeto pretendia criar o Conselho Nacional de Habitação e instituir o Fundo Nacional de Habitação. As preocupações debatidas no período motivaram o presidente João Goulart a criar uma Diretoria de Política Urbana (Decreto n. 53.560 de 18/02/1964) junto à Secretaria Técnica da Comissão Nacional de Planejamento (instituída por Jânio Quadros em 1961). Porém, a criação da Diretoria de Política Urbana, ocorrida a poucos dias do golpe militar de 1964, acabou por não efetivar avanços no acesso à moradia no Brasil. Por sua vez, o governo militar instaurado aprofundou ações no campo do planejamento territorial, porém ratificou a questão da habitação como um bem privado, e para tanto, criou em 1966, a política de crédito para aquisição de moradia, através do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Na década de 1970, a maioria da população brasileira passou a viver em áreas urbanas, superando os números de moradores das áreas rurais. O acelerado processo de migração da população do campo para as cidades contribuiu ainda mais para a eclosão dos problemas sociais urbanos, entre eles o de acesso à moradia. Observa-se o agravamento da crise urbana,

sobretudo nas regiões metropolitanas, e, apesar dos investimentos do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, o conflito por acesso à terra urbanizada era latente nos grandes centros.

O agravamento da questão durante o regime de exceção levou bispos da igreja católica à criação da Comissão Pastoral da Terra em julho de 1975, que somadas a constatação da falta de emprego capaz de absorver a demanda da população mais pobre, as dificuldades para acessar uma moradia digna e a operacionalização da ilegalidade fundiária, resultou na ascensão de movimentos sociais que reivindicaram o direito à cidade e à moradia – incipiente nos anos 1960, mas silenciados a partir do golpe militar. As reivindicações destes movimentos, somadas à abertura para redemocratização nos anos 1980, levou o Brasil a pensar em ações voltadas a se efetivar de fato o direito à moradia e à terra urbana. Com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, com destaque para o instrumento do usucapião, previsto no Artigo 183, e do Estatuto da Cidade, em 2001, instrumentos jurídicos e urbanísticos foram criados voltados a ampliar o acesso à moradia, sobretudo para a população mais pobre.

Embora os avanços legais pós-ditadura tenham sido significativos, tanto o problema de acesso à moradia quanto ao emprego, se agravou ainda mais, a partir do aprofundamento das políticas neoliberais, implementadas nos anos 1990, com a diminuição dos postos de trabalho formal e também na dificuldade de inserção do trabalhador, levado a postos precarizados, que não garantem seguridade social e tão pouco as políticas de crédito para aquisição de moradia – como o FGTS, que desde sua criação é o principal financiador da construção de habitação e de infraestrutura no país. Além disso, desde o encerramento do BNH, em 1986, o país atravessou quase duas décadas sem que o governo federal contasse com programa de moradia popular e só passou a ter um órgão voltado a implementar uma política urbana, a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades.

Apesar dos esforços empreendidos nos anos iniciais do Ministério das Cidades para viabilizar uma política nacional de habitação, os avanços em relação ao combate à ilegalidade e à regularização de núcleos informais avançaram pouco, mesmo com significativos investimentos alcançados recentemente através do “PAC Favelas”, lançado pelo governo federal em 2009. Entre os anos de 2010 e 2015, o governo federal priorizou a construção de novas unidades habitacionais, ampliando a oferta de moradia popular a crédito. Porém, estes investimentos não resultaram em diminuição do déficit habitacional, conforme levantamento da Fundação João Pinheiro (2019) já explicitado neste artigo.

O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E O DIREITO À MORADIA

O acesso à moradia é um direito humano e fundamental reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da qual o Brasil é signatário. No Brasil é garantido pelo artigo 6º da Constituição Federal e deve ser entendido “em sentido amplo, isto é, o direito de todos viverem em condições dignas, adequadas e saudáveis, do ponto de vista urbanístico e ambiental” (Fernandes, 2011, p. 19), extrapolando assim a ideia de que moradia corresponde unicamente a um teto ou lugar para se viver. Para assegurar este direito, é indispensável “que o poder público tenha políticas de acesso à habitação para a população de baixa renda, que não tem condições de adquirir sua moradia a preços de mercado” (Bérre, 2007, p. 149). A localização adequada, com acesso à infraestrutura e serviços públicos, também deve ser garantida como forma de se respeitar o direito à moradia e o direito à cidade.

Na tentativa de enfrentar a questão do acesso à terra – um problema que é central e antecede o acesso à moradia – visando alcançar territórios urbanos de maior qualidade, com habitação que garanta o direito à cidade e à cidadania, a Constituição Federal, como resultado dos tensionamentos feitos pelo movimento de luta pelo direito à cidade, no contexto da redemocratização do país, traz em seu artigo 5º a função social da propriedade. A função social da propriedade consiste na utilização de um imóvel em consonância com os objetivos sociais da cidade em que se encontra, impondo assim limites ao direito de propriedade, para garantir que o exercício deste direito não prejudique o bem-estar coletivo. Desta forma,

A máquina pública teria meios para assegurar uma política pública de promoção e acesso à moradia digna, ao fazer uso de diferentes ferramentas legais, como a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), concessão de direito real de uso, uso especial de terra para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano e regularização fundiária, todas previstas no Estatuto das Cidades. (Gonçalves e Rizek, 2020, p. 4).

Conforme a legislação brasileira há entendimento de que um imóvel bem localizado no território urbano, mas fechado há anos, sem nenhum tipo de uso, destinação ou forma de ocupação pelo proprietário, coloca a segurança da coletividade em risco e deixa de cumprir a função social da propriedade, quando poderia contribuir com o assentamento de população que não dispõem de moradia para viver, ou então possibilitando a instalação de atividades produtivas que pudessem gerar emprego naquele local. O cumprimento da função social da propriedade visa assim coibir a não ocupação de edifícios e unidades imobiliárias já existentes e em áreas urbanas consolidadas, urbanizadas e formalizadas.

No entanto, Vainer (2011) aponta que a questão do direito à propriedade não foi superada pela implantação da noção de função social da propriedade, acentuando a visão da cidade empresa e prejudicando a elaboração de planos diretores que priorize os interesses populares e a consolidação de políticas públicas de garantia de direitos. Este apontamento ratifica a ideia

de que a terra e, conseqüentemente, a cidade, estão em permanente disputa, colocando assim o direito à moradia como ponto de conflito. É a partir desta chave de leitura, em que conflitos são postos a prova e de que a cidade é entendida como palco de diferentes processos de disputa urbana, que as questões atinentes a este artigo se inserem, debruçando-se sobre o direito à moradia a partir da constatação da produção de territórios informais.

É preciso reconhecer que as pessoas não ocupam simplesmente porque desejam usurpar ou se apropriar de propriedade alheia. A ilegalidade é produzida não só por pessoas que agem à margem da legislação, mas também pela omissão do poder público – em prover política habitacional que reconheça as ocupações irregulares e informais, bem como em fiscalizar a fim de coibir novas ocupações em áreas ambientalmente frágeis –, e da ação do mercado imobiliário que dentro das regras da economia capitalista, precisa criar constantemente novos produtos habitacionais para comercialização e gerar valorização de imóveis em determinadas regiões da cidade. Há assim uma atividade simétrica entre o mercado formal, cuja ação eleva os custos da terra, contribuindo para expulsar uma parcela pobre da população para áreas mais baratas da cidade, muitas vezes distantes e carentes de infraestrutura, e a informalidade que age a fim de atender as demandas da população sem acesso a crédito imobiliário, socialmente vulnerável e desprovidas de salários e condições econômicas para arcar com as custas da moradia, tanto através do pagamento de aluguel, quanto de prestação de um financiamento habitacional.

Pode-se corroborar a informação da simetria entre o mercado formal e informal, e quanto à expulsão da população de baixa renda das áreas legais, com os dados da produção de habitação de interesse social pelo programa governamental lançado em 2009, pelo governo federal. Em dez anos de atuação, o programa Minha Casa Minha Vida² investiu quase 100 bilhões de reais no provimento de habitação para a população de baixa renda (com rendimento familiar de até 2 salários mínimos). O investimento resultou na construção de 1.910.546 unidades em todo o país³. Ao mesmo tempo, em que colocou quase 2 milhões de unidades de moradia popular no mercado de habitação, viu o número de núcleos habitacionais identificados como ocupações informais saltar de 6.329, em 2009, para 13.151, em 2020. Da mesma forma, o número de domicílios ocupados nestas áreas saltou de 3.224.529, identificados em 2009, para 5.127.747 no ano de 2020.

O ACESSO À MORADIA ATRAVÉS DOS NÚCLEOS INFORMAIS

As habitações em assentamentos informais geralmente não têm escrituras legais e apresentam padrões de desenvolvimento irregular, falta de serviços públicos essenciais, como saneamento, e em alguns casos ocorrem sobre áreas ambientalmente vulneráveis. É também notória a existência de ocupação para fins de moradia em edifícios abandonados localizados em grandes centros. Conforme o IBGE, na última década o número de assentamentos irregulares identificados no Brasil mais do que dobrou, alcançando 734

municípios do país em 2019 e correspondendo a 13.151 núcleos, atingindo assim cerca de 20 milhões de brasileiros. A pesquisa do IBGE identifica núcleos urbanos informais, observando a existência de favelas, loteamentos clandestinos e irregulares, imóveis transformados em cortiços, mas não avança sobre aspectos da ilegalidade urbanística – no que tange aos padrões construtivos em descompasso com as normativas edilícias – através de imóveis construídos ou reformados sem aprovação do poder público, e que também resultam em problemas de irregularidade na ocupação de imóveis, sobretudo, no meio urbano.

Os assentamentos informais são estabelecidos por incorporadores clandestinos ou por moradores que ocupam terrenos públicos ou privados, ou ainda edifícios já construídos, que se encontram em situação de abandono e sem uso. Geralmente, esses ocupantes demarcam os lotes e começam a construir moradias precárias. Embora não constituam áreas escrituradas no Registro de Imóveis, devido a não haver aprovação destas pelo poder público, é comum identificar a movimentação dos ocupantes na compra de lotes demarcados ilegalmente por proprietários do terreno ou dos ocupantes anteriores, operacionalizando os contratos de compra e venda, conhecidos como “contrato de gaveta”. Porém, devido à ilegalidade da propriedade da terra e à inexistência de documento de aprovação do núcleo informal, estes contratos não têm validade jurídica para o Registro de Imóveis, não possibilitando assim a criação de uma matrícula do imóvel em nome do seu ocupante.

A precariedade destes locais é outro fator marcante, de forma que “inicialmente, os serviços públicos, como pavimentação, iluminação pública, água e saneamento são inexistentes”. (Fernandes, 2011, p. 4). Mas a própria garantia constitucional de direito à moradia leva o poder público a implantar serviços nestas áreas, reconhecendo assim o direito desta população viver naquele espaço. Segundo Fernandes, “a provisão de serviços públicos estimula mais a construção” (Fernandes, 2011, p. 4), adensando ainda mais o local, com a construção de casas sobrepostas, edifícios de alvenaria e áreas de comércio e prestação de serviços.

Com a consolidação do núcleo informal alcançada, tanto pelo aumento de moradores na área quanto pelos investimentos realizados pelos próprios em melhoramentos em suas moradias, bem como o incremento de alguns serviços pelo poder público, a sensação de segurança sobre a posse aumenta. Porém, sem o registro do imóvel e sem a titulação dos ocupantes, ampliam-se os conflitos quanto à transmissão por compra, venda ou sucessão destas moradias. Além disso, “a falta continuada de reconhecimento legal da posse pode impedir a provisão de serviços, a disponibilidade de outras infraestruturas urbanas e a legalidade geral da moradia urbana” (Fernandes, 2011, p. 5). Importante lembrar que o artigo 183 da Constituição Federal regulamenta o instrumento do usucapião⁴ para imóveis urbanos, de forma que o tempo de ocupação de uma área gera direitos e a reivindicação sobre a posse de terrenos pode se tornar direitos fundiários.

Basicamente, os problemas que caracterizam a ilegalidade dos núcleos informais são de ordem urbanística e de ordem de titularidade. A irregularidade fundiária, que diz respeito à

titularidade do imóvel, é caracterizada quando alguém ou um grupo de pessoas ocupa uma área (pública ou privada) sem qualquer documento que dê garantia de que estes possam viver ali, pois estes não são titulares da área segundo a matrícula do imóvel, gerando assim insegurança jurídica quanto à permanência destes ocupantes sobre o local. Já a irregularidade urbanística se dá quando o local não está de acordo com a legislação de uso e ocupação do solo urbano e legislação ambiental, não passou por processo de aprovação pelos órgãos oficiais, e não conta com infraestrutura adequada, não oferecendo segurança aos moradores do local.

A insegurança da posse da terra expõe os moradores de assentamentos informais ao risco permanente de despejo pelas autoridades públicas ou proprietários de terrenos. Para Fernandes “a falta de escrituras reconhecidas significa que os moradores de assentamentos informais são privados dos seus direitos básicos de cidadania [...] não tem um endereço oficial” (Fernandes, 2011, p. 6), o que impede o acesso ao crédito em lojas e bancos, o recebimento do correio, ou ainda a dispensa da exigência de mandado judicial para que a polícia entre em sua residência.

A noção de que o acesso à moradia e a luta pelo direito à cidade se dão na esfera política da disputa pela terra e pelos territórios urbanizados, é fundamental para a compreensão do papel da regularização de núcleos informais. Isso porque a regularização fundiária pode ser entendida como um importante aporte legal ao reconhecimento do direito de moradia e à cidade, num cenário de economia capitalista, em que terra, habitação e localização foram transformados em mercadoria. Em contraponto, historicamente, há assim, no entendimento da regularização fundiária como instrumento de luta, a regularização de favelas, assentamentos e ocupações urbanas como “um importante passo no sentido de democratizar o acesso à terra e à moradia digna, sendo um primeiro momento rumo à conquista do direito à cidade.” (Gonçalves e Rizek, 2020, p. 4).

Embora configure problema antigo para o ordenamento territorial brasileiro, a regularização fundiária foi prevista de forma mais específica somente na Lei Federal 11.977/2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV)⁵. A Lei 13.465/2017 é colocada como mais uma possibilidade de instauração de um processo que visa a regularização fundiária, está também atrelada ao direito de uso, visando dar segurança de posse, ao acesso à terra e garantir direitos aos ocupantes daquela comunidade. Porém, a Lei Federal 13.465/2017 que institui a Reurb, transforma o que antes era uma política que priorizava o interesse social, em uma ação “entendida não mais como uma política de legalização e de busca por solucionar a questão da informalidade urbana, mas uma política habitacional que se conclui em si mesma.” (Gonçalves e Rizek, 2020, p. 5). Isso porque, segundo as autoras, a nova lei “abre espaço para que a iniciativa privada tenha mais controle sobre a cidade e regule as populações de baixa renda, não mais garantindo a permanência destas nas áreas regularizadas”.

Garantir apenas a segurança de posse, sem pensar na integração urbana da área, pode levar a mais ilegalidade, pois, uma vez de posse das matrículas sobre a área, e permanência da

forma de ocupação precária, fica difícil resistir as investidas do mercado imobiliário, abrindo espaço para os processos tão desgastados de remoção de moradores para áreas mais baratas e distantes da infraestrutura urbana. Por isso, pensar em regularização exige pensar conjuntamente soluções que visem promover a cidadania, o investimento na infraestrutura urbana, na segurança da posse e na permanência da população originária daquela área, que há tanto tempo já ocupava o local. Neste sentido, entre as manifestações de entidades contrárias a instituição da Reurb, aponta-se que a preocupação com a regularização fundiária já se fazia presente na Lei Federal 11.977/2009, que condicionava os núcleos urbanos informais à regularização urbanística, ao passo que a promulgação da Reurb prioriza em tese à titulação de seus ocupantes, independentemente da promoção de benfeitorias urbanísticas e implementação de infraestrutura nos núcleos informais.

O governo federal ao consolidar uma política habitacional que se conclui em si, transmite aos interessados parte significativa da responsabilidade da regularização das áreas ocupadas, esvaziando assim a ideia de política pública e transformando as prefeituras em meras operadoras de procedimentos e trâmites burocráticos, que culminam na emissão da Certidão de Regularidade Fundiária (CRF), emitida aos interessados ou ocupantes dos núcleos informais. A Reurb mantém assim um dilema – que aparentemente já teria sido superado – o de urbanizar (investindo em infraestrutura e qualificação do ambiente urbano) ou de titular as áreas ocupadas por núcleos informais, não oferecendo uma visão de conjunto para a solução dos problemas da informalidade.

Dados da Fundação João Pinheiro (2019) revelam que o número de famílias morando em áreas urbanas com carências de ao menos um item de infraestrutura alcança cerca de 12 milhões de unidades habitacionais. Destas, cerca de 3,2 milhões de famílias vivem em assentamentos precários, sem título de propriedade e sem infraestrutura e acesso aos serviços públicos. Assim, mais do que reconhecer as ocupações irregulares existentes nas cidades brasileiras, é preciso entendê-las como parte do problema de acesso à moradia, não apenas como déficit por unidades, mas sim como possibilidade do enfrentamento da própria questão de acesso à terra urbanizada. Pois, a informalidade gera custos muito altos tanto para os moradores, quanto para os governos locais, “quando estes realizam programas de melhoria, além de custos indiretos altos para tratar de outros impactos da informalidade, como problemas da saúde pública, violência e outros de cunho social” (Fernandes, 2011, p. 2).

As medidas urbanísticas, que dizem respeito às soluções para adequar os parcelamentos ilegais à cidade regularizada, como a implantação de infraestrutura essencial (calçamento, esgoto, energia, fornecimento de água), decorrentes dos loteamentos implantados sem atendimento das normas legais, são apontados na Reurb. Também se prevê a possibilidade de realocação de moradias em face de riscos, em locais sujeitos a desmoronamento, enchentes, em locais contaminados, insalubres, entre outros. Porém, como o principal objetivo está na titulação aos ocupantes dos núcleos informais, e a emissão da CRF é emitida anterior a implantação de melhoramentos no local, a urbanização da área pode ficar

comprometida, avançando-se – quando o cartório permite – somente na titulação em favor dos ocupantes, o que para o mercado imobiliário é de grande interesse, visto que com as matrículas emitidas (principalmente quando individualizadas por unidade habitacional), a aquisição destas áreas é facilitada.

DIREITOS, INJUNÇÕES E POSSIBILIDADES TRAZIDOS PELA REURB

O combate à informalidade exige algumas intervenções que consistem tanto no reconhecimento do direito à moradia – a partir da constatação da consolidação de núcleos urbanos informais – quanto em evitar a criação de novos assentamentos informais. Dentre estas premissas, a partir da constatação da precariedade e da existência destes núcleos deve-se corrigir as deficiências dos assentamentos existentes por meio de programas que proporcionem melhorias urbanísticas e o reconhecimento jurídico formal das comunidades, bem como formas de propriedade e posse legal individuais e/ou coletivas. A implantação de melhorias e intervenções urbanísticas ocorre visando ampliar a infraestrutura do local, mitigar as lacunas nos serviços públicos e promover o desenvolvimento e as oportunidades econômicas locais.

No que tange a Lei 13.465/2017 são definidas três possibilidades de regularização fundiária:

- a) Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) – aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda. A caracterização da população beneficiária da Reurb-S deve observar a existência de pelo menos mais da metade da população (50% + 1) composta por moradores de baixa renda. Para tanto, é preciso combinar os dados estatísticos do IBGE, o cadastro multifinalitário e o banco de dados do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, através dos serviços de assistência.
- b) Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E) – aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não caracterizada em sua maioria como de baixa renda. São os núcleos urbanos informais ocupados por população com melhores condições de vida, mas que ainda não possuem moradia juridicamente regularizada, sem documento de sua propriedade. Esta categoria também contempla os núcleos urbanos implantados à margem do ordenamento jurídico e do regramento urbanístico, deixando áreas sem infraestrutura e melhoramentos urbanos.
- c) Regularização Fundiária Inominada (REURB-I) – aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados em data anterior à Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Lei 6.766/1979 (art. 69, da Lei 13.465/2017). Esta modalidade pode ser aplicada em conjunto com a Reurb-S ou Reurb-E.

A partir destas possibilidades, verifica-se que, ao distinguir a possibilidade de regularização do núcleo informal através da regularização específica, a Reurb se aproxima mais das práticas de mercado do que do interesse social. Pois, a Reurb-E, cujas responsabilidades de

intervenção recaem aos possuidores, legitima a ação de loteadores clandestinos e ocupantes de áreas voltadas ao uso de chácaras de recreio, condomínios implantados fora das áreas urbanas infraestruturadas e tantas outras modalidades.

A classificação do interesse social (Reurb-S) ou específico (Reurb-E) visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial (artigos 37 e 38, da Lei 13.465/2017), sendo que, na Reurb-S cabe ao poder público, de forma direta ou por meio da administração indireta, desenvolver o projeto urbanístico e demais laudos, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstas nos projetos de regularização, assim como arcar com o ônus de sua manutenção. Na promoção da Reurb-S, a Lei garante a gratuidade das custas, taxas e demais emolumentos notariais de registro em favor dos ocupantes a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.

Já nos casos enquadrados como Reurb-E os Municípios definem no momento da aprovação dos projetos de regularização fundiária, nos limites da legislação de regência, os responsáveis pela implantação ou complementação dos sistemas viários, implantação da infraestrutura essencial e dos equipamentos públicos ou comunitários, pela implementação das medidas de mitigação e compensação urbanística e ambiental, e dos estudos técnicos.

Por infraestrutura essencial a lei define a necessidade de existência ou a implantação de: a) sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; b) sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; c) rede de energia elétrica domiciliar; d) soluções de drenagem, quando necessário; e) outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características da região de entorno.

A instituição da Reurb delega grande poder aos municípios no processo de regularização fundiária. Conforme o artigo 11 da Lei 13.465/2017, os Municípios podem dispensar as exigências relativas aos percentuais e às dimensões de áreas destinadas ao uso público (como áreas institucionais, áreas verdes e sistema de lazer), ou ao tamanho dos lotes a serem regularizados, possibilitando assim a simplificação dos processos de análise. Por sua vez, a dispensa de cumprimento das exigências quanto à destinação de áreas e dimensões mínimas dos lotes já estava prevista através do instrumento das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), assim como a simplificação de outros parâmetros urbanísticos e edífícios.

Importante observar que esta simplificação e dispensa do cumprimento de aspectos urbanísticos não eximiu os agentes promotores da regularização das observações quanto à preservação ambiental. Conforme os artigos 64 e 65, devem ser observados os aspectos dispostos no Código Florestal (Lei Federal 12.651/2012), que tornou obrigatória a elaboração de estudos técnicos, devendo-se justificar as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive apontando, quando couber, compensações ambientais, admitindo-se nos casos classificados como Reurb-S que ocupem áreas de preservação

permanente (APPs), a regularização fundiária por meio da aprovação do projeto de regularização pelo poder público. Entretanto,

A regularização de um assentamento, com o cumprimento das diretrizes pelo poder público, não é tarefa fácil, considerando a complexidade que envolve o fato (questões sociais, ambientais, urbanísticas, financeiras, jurídicas e de segurança pública), a participação de mais de um poder e diversos órgãos estatais e de vários interessados. (Freitas, 2020, p. 94-95).

Assim, visando garantir que a regularização de um núcleo urbano informal prospere, a Reurb estabelece atribuições e responsabilidades aos diferentes atores envolvidos no processo: os ocupantes legitimados, o poder público e os registros de imóveis. Criando assim, procedimentos administrativos, disciplinados no capítulo III da Lei 13.465/2017. Para otimizar este processo e facilitar a comunicação entre os diferentes atores, o artigo 34 da Reurb sugere que os municípios criem câmaras técnicas de prevenção e resolução administrativa de conflitos, inclusive mediante celebração de ajustes de conduta com tribunais de justiça do Estado, a fim de dirimir eventuais demandas e litígios entre os ocupantes da área e os proprietários desta. Entes federativos também podem celebrar convênios ou outros instrumentos com órgãos federais e estaduais, com vistas a cooperar para a fiel execução do disposto na Lei 13.465/2017.

A lei descreve no artigo 28 as fases que ocorrem durante o processo de regularização. A primeira fase consiste na requisição da Reurb, através do protocolo do requerimento (facultado a qualquer interessado); a segunda fase é a análise do requerimento pelo poder público local e a caracterização da área como Reurb-S ou Reurb-E. Esta fase é a que decide sobre a instauração ou não do processo de regularização do núcleo informal. Após a instauração do processo, cabe ao poder público as buscas das matrículas da área, bem como a notificação dos responsáveis e dos confrontantes da área, sobre a abertura do processo de regularização; a elaboração dos relatórios técnicos – como estudos ambientais, estudos de desconformidades jurídicas e ambientais, laudos – e o projeto urbanístico são apresentados para análise do poder público na terceira fase; a quarta fase é uma etapa administrativa de saneamento do processo e orientação quanto às medidas mitigadoras necessárias para aprovação da regularização, bem como da elaboração de termo de compromisso quanto à implantação de melhoramentos, benfeitorias e infraestrutura no local; a quinta fase é a que encerra o trâmite junto ao poder público local, com a aprovação do projeto urbanístico e a emissão da CRF, que deve conter o nome do núcleo urbano regularizado, sua localização, a indicação numérica de cada unidade e a relação do nome dos ocupantes, bem como sua qualificação (documentos pessoais, filiação, etc.); de posse da CRF, a última fase do processo recai sobre os Registros de Imóveis, a quem, segundo a lei, cabe a prenotação e instauração do ato de registro no prazo de até 15 dias.

A autoaplicação da Reurb pode ser considerada um fator de avanço para o cumprimento da lei. O artigo 14 expõe que não é um impedimento à Reurb, “a inexistência de lei municipal

específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana” tornando assim a legislação de regularização autoaplicável. Porém, a decisão sobre instauração de processo de regularização, segundo o artigo 32 da Reurb, cabe ao Município. O mesmo artigo estabelece que, em caso de negativa o Município deve indicar as medidas a serem adotadas para que o núcleo possa ser regularizado. Apesar da possibilidade de autoaplicação da lei, observa-se em alguns municípios do país a criação de legislação específica em defesa da regulamentação da Reurb. Fato que coloca entraves no aprimoramento do direito à moradia.

A abertura de matrículas em nome dos ocupantes – etapa que garante a titulação do imóvel ou área ocupada – se dá na última fase do processo, após a emissão da CRF pelo poder público. Este processo deve ser realizado desde que não haja impedimentos junto ao cartório de registro de imóveis, que deve efetuar o registro na matrícula dos imóveis cujas áreas tenham sido atingidas pelo processo de regularização. É importante mencionar que, segundo a Reurb, a existência de dívidas e ônus sobre a área afetada pelo núcleo informal não pode ser considerado fator impeditivo para o registro da mesma.

Para registro e demarcação dos limites da área regularizada o Cartório deve seguir o memorial descritivo da gleba apresentado com o projeto de regularização fundiária, averbando o respectivo memorial na matrícula existente, independentemente de provocação jurídica, de notificação ou de retificação da área. Após o registro, os títulos de direitos reais, seja o Título de Legitimação Fundiária (a Escritura Pública de Compra e Venda, a Escritura Pública de Doação, ou qualquer outro) serão entregues aos beneficiários. Porém, em pesquisa sobre a titulação dos imóveis regularizados pelo poder público, por ações de prefeituras paulistas e de programas do governo estadual, durante os cinco primeiros anos de vigência da Reurb (janeiro de 2017 a dezembro de 2022), constata-se a permanência das dificuldades de titulação destes núcleos, mediante impedimentos e dificuldades impostas junto aos cartórios de registros de imóveis, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 1: Levantamento do número de unidades habitacionais regularizadas pelo poder público (emissão de CRF) e de unidades registradas pelos cartórios no estado de São Paulo, a partir da vigência da Reurb (01/01/2017).

Ano	Unidades Hab. Regularizadas pelo Poder Público	Unidades Hab. registradas pelos cartórios	%
2017	16.044	6.683	41,65
2018	24.664	8.808	35,71
2019	27.524	9.569	34,77
2020	43.183	9.315	21,57
2021	29.045	7.754	26,70
2022	50.993	14.309	28,06
Total	191.453	56.438	29,47

Fonte: Elaborado pelo autor a partir das informações coletadas junto ao Portal Registradores, disponível em: <https://registradores.onr.org.br>

Relembrando que os resultados da pesquisa buscaram elucidar eventuais avanços, bem como verificar a permanência de entraves, na titulação dos núcleos informais inseridos no estado de São Paulo e que a principal promessa da Reurb consistia na simplificação da titulação destes núcleos, ao se analisar os processos finalizados com a titulação dos imóveis, (conforme o quadro apresentado) posteriormente a vigência da lei, não se constata aumento significativo no registro em nome dos ocupantes dos imóveis regularizados pelo poder público. Ao contrário do que era esperado, os dados levantados no estado de São Paulo constata inclusive a diminuição do número de imóveis regularizados a partir de 2018 e o registro de apenas 29,47% de registro das unidades regularizadas.

Os resultados permitem perceber um aumento no número de unidades habitacionais regularizadas pelo poder público. Este passo consiste na emissão da Certidão de Regularidade Fundiária (CRF), mas não alcança de forma automática a titulação da propriedade regularizada. Enquanto a emissão de CRF se ampliou entre 2017 e 2020, o número de unidades habitacionais que alcançaram o registro do imóvel não acompanhou tal evolução, permitindo assim verificar a permanência dos cartórios de registro de imóveis como um dos entraves do processo de regularização e de garantia do direito à moradia.

AS FORMAS DE ACESSO E AS NOVAS MODALIDADES DE EMPREENDIMENTOS URBANÍSTICOS PREVISTOS NA REURB

Algumas medidas previstas na Lei Federal 11.977/2009 foram mantidas na Reurb, que introduziu novas modalidades de empreendimentos imobiliários e urbanísticos, alterando o artigo 1.225 do Código Civil (2002), a Lei de Parcelamento do Solo (Lei Federal 6.766/1979) e da Lei de Condomínios e Incorporações (Lei Federal 4.591/1964).

Dentre as mudanças trazidas, observa-se a criação do direito real de laje (artigo 55), o condomínio de lotes (artigo 58) e o condomínio urbanístico simples (artigo 61). Além destas modalidades, observa-se a criação do instrumento da Legitimação Fundiária (artigo 23), que: "constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, àquele que detiver em área pública ou possuir área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado." A

legitimação fundiária é aplicada somente para os núcleos reconhecidos como Reurb-S, e é mais eficiente que a legitimação de posse, pois este instrumento concede ao beneficiário da Reurb-S a propriedade plena sem a necessidade de se aguardar o prazo de conversão de cinco anos.

Já a legitimação de posse foi instituída pelos artigos 11 e 25 e permite ao poder público a concessão de título de propriedade de uma área privada em reconhecimento a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual se converte em direito real de propriedade, após cinco anos. Este direito está ligado ao instrumento do usucapião, previsto no artigo 183 da Constituição Federal, e não confere de forma imediata aos ocupantes de um núcleo urbano informal a titularidade da propriedade imediata da área. O que, segundo Gonçalves e Rizek, consiste na “redução da segurança de posse para ocupantes de assentamentos precários e uma maior abertura para que construções sejam feitas de forma ilegal e depois regularizadas por meio deste instrumento” (2020, p. 6).

Isso porque a legitimação de posse consiste no reconhecimento do direito de uso da referida área, mas permite a titulação em nome dos ocupantes somente após cinco anos da concessão deste instrumento. A obtenção do registro através da legitimação de posse pode ser usada tanto em casos da Reurb-S, quanto para a Reurb-E. Importante expor, que conforme o artigo 27 da Lei 13.465/2017, o título de legitimação de posse poderá ser cancelado pelo poder público emitente quando constatado que as condições estipuladas nesta Lei deixaram de ser satisfeitas, sem que seja devida qualquer indenização àquele que irregularmente se beneficiou do instrumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado neste trabalho, a regularização fundiária em áreas urbanas é um problema de décadas no Brasil e foi alvo de tentativa de enfrentamento em diferentes períodos de governos. O reconhecimento deste problema como. Uma questão que coloca em xeque o direito à moradia e o acesso à terra foi um importante passo dado pelo país com a introdução de um capítulo específico sobre a política de desenvolvimento urbano na Constituição Federal e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade. Porém, em 35 anos de vigência da atual Constituição Federal, poucos foram os avanços no sentido de regularização de núcleos urbanos informais.

Embora a Reurb apresente nova tentativa de enfrentar este problema, aprimorando instrumentos que visam resolver parte das irregularidades fundiárias existentes nas cidades brasileiras, o instrumento é controverso, uma vez que foi elaborado em 2016, no âmbito da ascensão de governo voltado ao aprofundamento da política de austeridade fiscal, de arroxo salarial e de desregulamentação dos marcos regulatórios. Além disso, a Reurb esvaziou a política pública, tratando a titulação de terras como uma questão mercadológica, repassando as responsabilidades pela iniciativa de regularização aos ocupantes dos núcleos urbanos

informais. Assim, coloca-se em xeque a premissa do instrumento, questionando em que medida a Reurb favorece o reconhecimento do direito à moradia ou se estaria a lei mais voltada à promoção da propriedade privada. A partir do esvaziamento da política do direito à moradia, o poder público é colocado pela Reurb como um homologador da CRF, e não mais seu promotor.

Por sua vez, a principal promessa trazida pela Reurb – de efetivação da titulação da propriedade das áreas para os ocupantes – tem sido um dos principais entraves encontrados, devido às dificuldades impostas pelos cartórios de Registro de Imóveis, conforme demonstrado na pesquisa realizada sobre a aplicação do instrumento no estado de São Paulo. Verificando-se as 281 comarcas existentes no estado (sendo 18 destas na capital paulista), nota-se que o número de núcleos e unidades informais que alcançaram o registro desde 2017 não apresentou significativo aumento, em relação aos marcos regulatórios anteriores. De janeiro de 2017 até dezembro de 2022, dás pouco mais de 191 mil unidades regularizadas em todo o estado, menos de um terço delas obtiveram o registro do título de propriedade (independentemente das modalidades) em nome dos ocupantes. Sendo este número inferior, no caso da cidade de São Paulo, onde a titulação dos referidos imóveis alcançou apenas 16% do total de unidades reconhecidas mediante processos de regularização emitidos pelo município e pelo programa Cidade Legal da CDHU.

A regularização fundiária de núcleos informais consolidados é um direito social, e além de garantir o direito à moradia e o direito à cidade, garante aos beneficiários o acesso à cidadania. Além disso, beneficia a população de forma geral, uma vez que diminui a insegurança jurídica dos moradores da área e consequentemente permite que estes realizem maiores investimentos em suas casas e também em sua comunidade. Gera ainda maior arrecadação aos cofres públicos, visto que a titulação e o cadastro da área possibilitaram a cobrança de IPTU, uma vez que, após o término do processo de regularização, aquela parcela da população se torna integrada à cidade.

Desta forma, num contexto de retomada dos investimentos públicos e frente a recriação do Ministério das Cidades, em 2023, que além da Secretaria Nacional de Habitação abriga em sua atual estrutura a Secretaria Nacional de Periferias, fazer cumprir a lei, e aprimorar uma política que exige baixo orçamento, pode permitir tratar a questão do direito à moradia como uma motivação realista, para além da construção de novas unidades. Recuperando assim a regularização urbanística e fundiária como instrumento central do direito à moradia, viabilizado por uma política pública ancorada em preceitos sociais e não só de mercado, possibilitando assim, alcançar uma cidade melhor, mais justa e com maior qualidade de vida também para a população invisibilizada, que em parte é residente em núcleos informais.

REFERÊNCIAS

- BERRÉ, Claudia Maria. "Direito à Moradia e Direito ao Meio Ambiente". **Temas de Direito Urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial; Ministério Público do Estado de São Paulo, Vol. 5, 2007, p. 1-24.
- BRASIL. Lei Federal 13.465, promulgada em 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.
- BRASIL. Lei Federal 11.977, promulgada em 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
- BRASIL. Lei Federal 10.257, promulgada em 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e cria o Estatuto da Cidade.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Lei Federal 6.766, promulgada em 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.
- BRASIL. Lei Federal 4.591, promulgada em 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre Condomínio em edificações e incorporações imobiliárias.
- FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Brasília: Lincolon Institute of Land Policy, Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal, 2011.
- FREITAS, Gilberto Passos de. "Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública". **Revista do Advogado**. [s.l.] núm. 145, abril de 2020, p. 89-100.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Estimativas de Déficit Habitacional no Brasil. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro: Centro de Estatísticas e Informações; Governo do Estado de Minas Gerais, 2019.
- GONÇALVES, Ana Luiza Vieira e RIZEK, Cibebe Saliba. "Lei nº 13.465/2017: regularização fundiária no Brasil – novas injunções". **Risco: Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo**. São Carlos, SP, Vol. 18, 2020, p. 1-16.
- IBGE. Aglomerados subnormais 2019: relatório preliminar e informações de saúde para enfrentamento à Covid-19. Relatório de 18 de maio de 2020. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020.
- LEME, Maria Cristina da Silva (org.). **Urbanismo e política no Brasil dos anos 1960**. São Paulo: Annablume, 2019.

TAVARES, Jeferson. "Infraestrutura na construção do território nacional nas décadas de 1930 a 1970: arquitetura, urbanismo e as redes". **Óculum Ensaios**. Campinas, SP, Vol. 17, p. 1-19.

VAINER, Carlos. "Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro". **Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)**. Rio de Janeiro, vol. 14, p. 1-15, 2011.

¹ Para fins de maior precisão metodológica adotou-se a verificação da aplicação da lei entre os anos de 2017 e 2022, uma vez que as possibilidades de regularização trazidas pela Reurb se iniciaram em 1º de janeiro de 2017, a partir da edição da MP 759, em 22/12/2016.

² Lançado pelo governo federal em 2009, no âmbito do PAC, o Programa Minha Casa Minha Vida, sofreu significativos cortes a partir de 2017 e foi extinto pelo governo de Bolsonaro em 2021. Em 2023 o programa foi relançado pelo presidente Lula, trazendo algumas alterações e inovações quanto a possibilidade de compra de imóveis usados.

³ Conforme dados do Ministério da Economia (2020) e balanço do PAC pela Caixa Econômica Federal (2018).

⁴ O usucapião é uma forma de aquisição do direito de propriedade sobre um bem em função de haver utilizado este bem por determinado tempo e incontestadamente. A Constituição Federal regulamentou esta forma de acesso à terra, àquele que possuir ou utilizar como sua, área urbana de até 250 m², por 5 anos, ininterruptamente, utilizando-se para fins de moradia, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

⁵ A Lei 10.257/2001 criou importantes instrumentos jurídicos voltados a maior justiça espacial, entre eles destaca-se a instituição das Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social (ZEIS) e o usucapião coletivo, que visavam algum avanço em relação à regularização fundiária.