

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 10 – ESTUDO DA DEMANDA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA PAPEL PASSADO
<b>Autores(as)</b>	Guadalupe Abib de Almeida Raphael Bischof dos Santos
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo10">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo10</a>

<b>Título do livro</b>	NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: ABORDAGENS TERRITORIAIS DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DA PRECARIIDADE HABITACIONAL
<b>Organizadores(as)</b>	CLEANDRO KRAUSE ROSANA DENALDI
<b>Volume</b>	-
<b>Série</b>	-
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2022
<b>Edição</b>	1ª
<b>ISBN</b>	978-65-5635-044-8
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8">http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## ESTUDO DA DEMANDA PARA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS URBANOS NO ÂMBITO DO PROGRAMA PAPEL PASSADO

Guadalupe Abib de Almeida<sup>1</sup>  
Raphael Bischof dos Santos<sup>2</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo possui o intuito de apresentar os principais resultados da pesquisa realizada pela Universidade Federal do ABC (UFABC), entre 2015 e 2018, intitulada *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado*, em parceria com a então Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos (SNAPU), do Ministério das Cidades. O trabalho teve por objetivo geral definir o perfil dos municípios demandatários de apoio federal para a regularização fundiária urbana (Reurb). Isso foi estruturado a partir de alguns objetivos específicos: i) retratar a capacidade técnica e institucional dos municípios para executar ações de regularização fundiária; ii) avaliar as condições locais de implementação do Programa Papel Passado; e, por fim, iii) recomendar ao governo federal ajustes necessários às formas de apoio técnico, institucional e financeiro praticadas no âmbito da Política Nacional de Regularização Fundiária.

Havendo uma grande demanda de apoio federal por parte dos municípios, a pesquisa diferencia os perfis desses municípios e revela dimensões pouco conhecidas da regularização fundiária, sobretudo nas frentes de expansão urbana pelo interior do território, o que foi apresentado de forma integrada e sistematizada no relatório final de *Avaliação institucional e desenho da demanda de regularização fundiária* (Almeida, 2018g) e conforme veremos explicitado nos próximos tópicos.

A amostra final da pesquisa compreendeu assentamentos informais em 94 municípios distribuídos pelo território nacional. Com exceção do Amapá, de Roraima, de Sergipe e do Distrito Federal, todos os demais 23 estados da Federação foram representados por ao menos um caso.

---

1. Pesquisadora associada ao Laboratório de Estudos e Projetos Urbanos e Regionais (Lepur) da Universidade Federal do ABC (UFABC). E-mail: <almeida.guadalupe@ufabc.edu.br>.

2. Coordenador executivo do projeto de pesquisa *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado*. E-mail: <rbischof@alumni.usp.br>.

Todos esses assentamentos informais – que constituíram os estudos de caso da pesquisa – requeriam a definição e uniformização de métricas de avaliação. A construção da metodologia e todos os dados desagregados do diagnóstico que subsidiaram esta síntese constam dos seis volumes que compuseram o relatório *Avaliação e condução de estudos de caso e qualificação da demanda* (Almeida, 2018a; 2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

Sintetizar para a União a implementação local do Programa Papel Passado era um dos resultados esperados da pesquisa, mas o diagnóstico das práticas locais de regularização fundiária superou expectativas. Representou uma das principais contribuições da pesquisa.

A apropriação do programa federal pelos municípios, não obstante, não poderia ser em período político mais conturbado. Na esteira do *impeachment* presidencial de 2016, a pesquisa ocorreu em meio às mudanças no direcionamento das políticas federais e a uma abrangente alteração legal entre 2016 e 2017 (condensada na Lei federal nº 13.465/2017). Registra-se, no entanto, que a regularização fundiária urbana – a partir de então chamada de Reurb pela lei – manteve lugar de destaque.

Uma vez consolidada a informalidade de ocupação do solo urbano, os municípios, independentemente de suas características, somam-se a um gigantesco passivo de regularização fundiária, pouco conhecido e em transformação. Isso é ilustrado pelos aglomerados subnormais utilizados pelo censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE):<sup>3</sup> apenas um dos 62 assentamentos informais indicados por pequenas cidades (perfis 3 e 4) era assim classificado no Censo Demográfico 2010. O subdimensionamento também foi encontrado nas cidades maiores (perfis 1 e 2), onde outros dez assentamentos não eram considerados aglomerados subnormais pelo IBGE nas 32 cidades restantes da amostra.

É também nesse universo de cidades menores onde a falta de instrumentos de parcelamento do solo urbano e estruturas burocráticas locais de ordenamento territorial as tornam menos preparadas para a conversão de usos rurais para urbanos. Nele, mais da metade dos assentamentos estudados manifestavam-se em áreas rurais. Essa transição de usos está presente também em municípios de maior porte, mas com incidência menor. Representaram cerca de um quarto do total de assentamentos apresentados.

Um desafio de partida para os pesquisadores foi convergir métricas e também nomenclaturas em escala nacional. Desde a contabilização do que cada município considerava ou não “regular” até a diversidade de denominações a constituírem o universo da informalidade urbana brasileira. Assim, ocupações, *invasões*, núcleos, favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, conjuntos habitacionais,

---

3. Disponível em: <<https://bit.ly/3r8oeep>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

distritos, povoados e sedes urbanas inteiras foram enquadradas sob conceitos únicos no âmbito da pesquisa.

A síntese da pesquisa apresentada neste capítulo é organizada em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. Esta última reproduz recomendações encaminhadas ao governo federal em 2018. A primeira parte é uma apresentação preliminar da pesquisa. Em seguida, são estabelecidos os recortes para a construção dos perfis dos municípios. A terceira parte apresenta as cidades organizadas pelos perfis. Na sequência, são estabelecidas particularidades dos assentamentos por perfil de cidade. Antes de concluir, apresenta-se sucintamente a forma de avaliação das ações da Reurb nos municípios pela pesquisa.

## 2 O PROGRAMA PAPEL PASSADO E OS OBJETIVOS DA PESQUISA

O Programa Papel Passado foi implementado a partir de 2004 pelo governo federal, e a carta consulta de 2016 correspondeu ao canal de realização desta pesquisa. Ou seja, a pesquisa *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado* foi fruto do interesse de municípios no apoio federal via conhecimento técnico às suas ações de regularização fundiária urbana locais.

Entre 2004 e 2008, o programa abriu anualmente cartas consultas para interessados pleitearem recursos federais para ações de regularização, disponibilizando valores entre R\$ 5 milhões e R\$ 13,6 milhões. Anos antes da realização da pesquisa, a carta consulta de 2013 reservou inéditos R\$ 29 milhões para a Reurb. O valor, contudo, representou o menor percentual de atendimento, não chegando a 1% do total pleiteado por interessados (Carvalho, 2017).

A questão acendeu um alerta na forma como os recursos de regularização fundiária urbana eram aplicados. A crescente participação de interessados nas cartas consultas tornou nítida a necessidade de compreender melhor a demanda dos municípios por apoio federal. Em 2015, o extremo contingenciamento orçamentário contrastava com a disponibilidade de anos anteriores. O então Ministério das Cidades começou as tratativas para um ajuste com a UFABC<sup>4</sup> para avaliação do Programa Papel Passado.

A finalidade do trabalho e a metodologia foram explicitadas pelas condições de participação de interessados na carta consulta de 2016. Diferentemente das versões anteriores, a Portaria nº 166/2016 do Ministério das Cidades dava publicidade à carta consulta do programa naquele ano sem a disponibilização direta de recursos

---

4. Sob aspecto formal, os termos de execução descentralizada (TEDs) são uma prática recorrente na administração federal. Posto de forma simplificada, uma entidade federal repassa a execução de seu orçamento para outra entidade federal. Os TEDs foram originalmente construídos a partir do Decreto federal nº 6.170/2007 (que trata de convênios e repasses federais), sendo posteriormente regulamentados.

aos interessados. Em seu lugar, ofertava apoio técnico da UFABC. O normativo informava também a preferência de atendimento dos participantes em chamamentos futuros. Também era uma condição específica daquele ano a participação restrita às prefeituras, as quais poderiam indicar somente um assentamento de sua escolha.

Sem recursos financeiros repassados a municípios, o número de participantes na carta consulta de 2016 foi menor que nas edições anteriores. Apenas duzentas cidades cadastraram suas propostas e firmaram um termo de consentimento para a de informações. No entanto, apenas 94 municípios de fato prestaram informações ao longo dos trabalhos, correspondendo à amostra final da pesquisa. Os percalços iniciais da pesquisa foram essencialmente de comunicação. Foram meses até que todos os municípios da amostra indicassem responsáveis pelo contato e pela prestação de informações, os chamados *pontos focais*.

Muitas equipes municipais sequer sabiam da participação das próprias prefeituras no programa.<sup>5</sup> Uma vez cadastradas, no entanto, a equipe de pesquisa procedeu a uma busca ativa para estabelecer os pontos focais. O resultado foi positivo: a capacitação de seus quadros técnicos municipais e a produção de elementos preparatórios para a Reurb. Um exemplo é o caso de Cidelândia, no Maranhão, cuja equipe municipal desconhecia sua própria adesão à carta consulta do Papel Passado, mas encerrou 2018 com o registro em cartório do assentamento indicado, além da formação do responsável pelo cadastro imobiliário fiscal do município para utilizar o georreferenciamento.

Toda a pesquisa foi realizada por uma equipe multidisciplinar de 25 bolsistas, de graduação a doutorado, sediados em três estados (São Paulo, Rio de Janeiro e Pernambuco), durante mais de dois anos de trabalho. Houve utilização combinada de dados secundários e a coleta de dados primários nos municípios. Além do IBGE, os dados secundários da pesquisa foram extraídos da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (Inde), dos Sistemas de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e das bases oficiais de dados georreferenciados de âmbito estadual.

Já a produção de dados primários coletados com gestores e durante a análise dos assentamentos é compreendida como a principal contribuição do trabalho. Houve vistoria presencial de 31 assentamentos indicados para a pesquisa, um terço da amostra. Outros 45 municípios contaram com reuniões técnicas de esclarecimento entre os pesquisadores e as equipes municipais, de forma descentralizada pelo país. O objetivo desses encontros presenciais era dirimir dúvidas dos pesquisadores sobre a compreensão detalhada caso a caso. Um exemplo disso são os municípios amazonenses de Japurá e Maraã, distanciados por dias de trajeto de barco de Manaus.

---

5. O cadastro das duzentas propostas continha vários municípios com as mesmas informações para contato, indicando o assessoramento terceirizado para a captação de recursos.

As reuniões técnicas entre equipes locais e pesquisadores ocorreram naquela capital, sendo elucidativas das realidades para os pesquisadores. Os deslocamentos de ambas as partes – pesquisadores e municípios interessados – também ocorreram em encontros presenciais em Belo Horizonte-MG, Imperatriz-MA, Fortaleza-CE, Foz do Iguaçu-PR, Salvador-BA e João Pessoa-PB. Outros municípios preferiram vir à São Paulo ou à sede dos pesquisadores, no ABC Paulista. Apenas quatorze municípios foram inteiramente atendidos de forma remota.

A avaliação institucional da pesquisa e a orientação técnica aos municípios foram inteiramente realizadas de acordo com a legislação em vigor – em um primeiro momento, por meio da Medida Provisória (MP) nº 759/2019, posteriormente convertida na Lei federal nº 13.465/2017. A metodologia refletiu isso para caracterizar um roteiro de etapas alcançadas ou não em cada município, sintetizadas adiante.

A preferência de avaliação conforme a lei, mesmo em revisão, decorria da fragilidade institucional do Programa Papel Passado, sujeito aos rumos da política. Nunca houve uma regulamentação geral do programa federal. Os normativos ocasionais, representados pelas “sistemáticas” que orientavam a aplicação dos recursos da ação orçamentária de número 8866 (*Apoio à regularização fundiária em áreas urbanas*), eram editados pelo ministério e constantemente revisados. Desenhava-se, assim, a possibilidade (depois confirmada) de descontinuidade do programa. Apesar de a carta consulta de 2016 operacionalizar a pesquisa, o objeto desta não se reduziu ao programa. O foco analítico voltou-se à instrumentalização da Reurb de uma forma geral, mas implementada essencialmente pelo ente municipal. O programa federal abriu caminho para que a amostra desvelasse o universo da Reurb para além das grandes metrópoles. Com isso, quer-se registrar que as críticas decorrentes da pesquisa se estendam ao conjunto da política urbana federal, apesar de formalmente direcionadas ao Papel Passado.

### **3 CAPACIDADES INSTITUCIONAIS E RECORTES PARA A DEFINIÇÃO DOS PERFIS DE MUNICÍPIOS**

Os perfis de municípios a demandarem o apoio federal foram construídos de acordo com as características das cidades proponentes e dos respectivos assentamentos informais indicados. Portanto, a pesquisa não retrata todo o universo da irregularidade fundiária urbana brasileira, mas representa uma aproximação da parcela desse universo que busca apoio federal.

O primeiro passo foi identificar características similares entre as cidades, constituindo-se inicialmente dois grupos a partir de uma aproximação demográfica. Por isso, a referência recorrente a *cidades pequenas*, de um lado, e a *cidades médias e grandes*, de outro. Em seguida, foram identificados aspectos da capacidade de gestão territorial, bem como características gerais e assemelhadas entre os municípios.

Em seguida, cada grupo foi subdividido em dois perfis distintos de resposta municipal para a gestão territorial, diferenciando-se pela “melhor” ou “pior” resposta municipal. Portanto, formaram-se dois perfis compostos por cidades médias e grandes e outros dois perfis para cidades pequenas. Somente após a definição dos quatro perfis, passou-se à caracterização dos assentamentos. Isso permitiu correlacionar os perfis municipais às formas de manifestação da irregularidade fundiária e precariedade urbana.

A caracterização dos perfis e o enquadramento dos municípios avaliados apresentam-se no quadro 1.

QUADRO 1

**Características dos perfis dos municípios definidos pela pesquisa**

Perfil 1	Municípios de maior ou médio porte demográfico e com maior experiência de regularização e gestão do território, cujos assentamentos informais representam maior complexidade para resolução.
Perfil 2	Municípios de médio porte demográfico, com estruturas de gestão territorial estabelecidas, mas dependentes de apoio técnico para regularização fundiária de assentamentos informais de maior complexidade para resolução.
Perfil 3	Municípios predominantemente de menor porte demográfico e com estruturas administrativas e procedimentos de Reurb em formação, cujos assentamentos informais pouco se diferenciam do restante da área urbanizada (quando não são a integralidade desta).
Perfil 4	Municípios de menor porte demográfico e sem estruturas administrativas para implementação da Reurb, cujos assentamentos informais pouco se diferenciam do restante da área urbanizada (quando não são a integralidade desta).

Elaboração dos autores.

Conforme mencionado, o primeiro recorte demográfico foi apenas indicativo: população municipal com cerca de 20 mil habitantes. Não se tratava de um critério rígido, mas a segmentação permitiu uma aproximação preliminar de características gerais entre cidades tão distintas, conforme se depreende da tabela 1.

TABELA 1

**Características gerais dos municípios e seus assentamentos informais, classificados por perfil**

Perfil	População por município (mediana)	População urbana (%)	População estimada por assentamento (mediana)	População total estimada dos assentamentos (por grupo)	IDHM	Valor adicionado (mediana) – R\$	Rendimento mensal (mediana) – R\$
1	211.802	82,37	969	66.049	0,7455	6.001.376	1.325
2	113.911	89,70	2.338	19.823	0,7320	2.614.411	1.120
3	16.627	63,57	481	53.908	0,6775	236.808	1.110
4	15.147	59,14	835	36.319	0,6000	116.000	800

Fontes: Cidades@ (disponível em: <<https://bit.ly/392Ql9o>>; acesso em: fev. 2018); Sistema IBGE de Recuperação Automática – Sidra (disponível em: <<https://bit.ly/392Ql9o>>; acesso em: fev. 2018); e Almeida *et al.* (2018a; 2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f), para a população estimada por assentamento.

Obs.: IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.

Conforme esperado, as cidades maiores apresentaram mais especialização burocrática e disponibilidade de instrumentos para a gestão de seus territórios, desde legislação até cartografia. Por essa razão, apenas quatro municípios foram classificados com resposta considerada insatisfatória (perfil 2). Mesmo assim, a configuração de um perfil autônomo mostrou-se necessária. Neles, grandes assentamentos viam suas complexidades crescerem em cidades com dinamismo econômico, capacidade de intervenção urbanística e avançado IDHM. Conforme dados dos assentamentos apresentados adiante, é nesse perfil 2 de cidades que a infraestrutura dos assentamentos mais se aproxima das condições gerais do restante da área urbana. Mas também nele foram identificados poucos mecanismos para lidar com a informalidade de ocupação do solo. Em outras palavras, o impacto da informalidade na área urbanizada convivia com a reduzida incorporação de políticas locais de regularização fundiária. A complexidade urbanística dos assentamentos indicados somente seria associada nas etapas seguintes, mas a ausência da ação pública pareceu sintomática em dados preliminares dos assentamentos avaliados no perfil 2 das cidades. Apenas quatro cidades de médio porte (com cerca de 114 mil habitantes) respondiam por 11% da população estimada nos assentamentos informais de toda a amostra (ou seja, cerca de 20 mil pessoas em quatro assentamentos).

À medida que o critério demográfico inicial era calibrado pela capacidade institucional, tornavam-se mais evidentes os agrupamentos por similaridades entre aparatos burocráticos, dinâmica econômica, fontes de financiamento e despesas orçamentárias com a política urbana local.

Primeiramente, promoveu-se uma análise institucional mais abrangente sobre a capacidade de gestão do território (não específica de Reurb). Avaliaram-se a existência de legislação de parcelamento do solo, a existência de um órgão municipal incumbido de aprovar novos parcelamentos do solo urbano e os dados espaciais disponíveis para a gestão do território, conforme tabela 2.

**TABELA 2**  
**Capacidade institucional por perfil dos municípios para a gestão de seus territórios e o ordenamento do desenvolvimento urbano**

Perfil	Não possuíam legislação de desenvolvimento urbano	Não possuíam órgão de aprovação de novos parcelamentos do solo urbano	Não possuíam base cartográfica digitalizada	Possuíam base cartográfica digitalizada e georeferenciada
1	0	0	18	5
2	0	0	3	0
3	6	12	30	1
4	16	15	21	0

Fontes: Almeida (2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).



A cartografia dos municípios rapidamente revelou-se como principal empecilho nos municípios. A ausência de dados digitalizados implicava o controle do território a partir de mapas físicos, independentemente das tecnologias disponíveis. Quando considerado o georreferenciamento da base já digitalizada, os números despencavam. Apenas seis municípios de toda a amostra acervavam os dados oficiais dos seus territórios em bases georreferenciadas.

A ausência de legislação local de parcelamento do solo urbano significava a imposição apenas da legislação federal (Lei nº 6.766/1979). Contudo, a falta de regras locais somou-se à recorrente falta de uma estrutura burocrática capaz de aplicar a lei e estabelecer exigências para aprovação de novos parcelamentos do solo. Nesses casos, a informalidade fundiária confundia-se com o próprio crescimento urbano das cidades.

Os perfis dos municípios também se manifestaram pelas fontes de financiamento (impostos municipais ou dependência de repasses interfederativos), bem como gastos orçamentários com a política urbana (com o somatório de despesas nas rubricas de urbanismo, habitação e saneamento). Tais elementos mostram-se nas tabelas 3 e 4.

TABELA 3  
Fontes de financiamento do município

Perfil	Receitas correntes (R\$ 1 milhão)	Arrecadação por IPTU no total de receitas correntes (%)	Arrecadação por ISSQN no total de receitas correntes (%)	Transferências interfederativas no total de receitas correntes (%)	FPM no total de receitas correntes (%)	Repasso de ITR no total de receitas correntes (%)
1	680,64	4,35	7,43	64,95	11,92	0,02
2	394,13	2,21	4,59	75,46	14,47	0,02
3	39,67	0,87	2,26	84,59	29,09	0,08
4	37,02	0,18	0,98	91,66	31,51	0,02

Fontes: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Sincofi). Disponível em: <<https://bit.ly/3MC2qQC>>. Acesso em: fev. 2018.

Obs.: IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano; ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza; FPM – Fundo de Participação dos Municípios; e ITR – Imposto Territorial Rural.

Percebe-se a maior dependência orçamentária das cidades integrantes dos perfis 3 e 4, com destaque para o último. Mais de 90% das receitas correntes dos municípios do perfil 4 advêm de repasses interfederativos, entre os quais o FPM responde por quase um terço das receitas nesses municípios.

Já em relação ao IPTU, é possível identificar a baixa arrecadação tributária. A ausência de mapas e cadastros fiscais referentes à área urbana mostrou uma das principais razões para isso. Também no perfil 4, em que mais de 40% da população vive em área rural, o repasse federal de parcela do ITR mostrou-se tão irrisório quanto nos demais perfis.

As rubricas de despesas orçamentárias diretamente relacionadas ao desenvolvimento urbano mostraram a participação de intervenções urbanísticas no orçamento municipal. Foram consideradas apenas as funções “urbanismo” (rubrica 15), “habitação” (rubrica 16) e “saneamento” (rubrica 17), definidas de acordo com a legislação federal de finanças públicas.<sup>6</sup>

**TABELA 4**  
**Despesas orçamentárias por categoria de despesa**  
 (Em %)

Perfil	Gastos com urbanismo, habitação e saneamento no total de despesas
1	13,83
2	9,50
3	8,85
4	6,69

Fonte: Siconfi. Disponível em: <<https://bit.ly/3MC2qQC>>. Acesso em: fev. 2018.

A diferenciação final entre os perfis de municípios decorreu de suas ações ante a informalidade na ocupação do território. Ou seja, não apenas de sua capacidade geral de gestão territorial, mas das condições específicas que o município teria para implementar a Reurb no assentamento indicado.

É importante lembrar que o foco da pesquisa se voltou à implementação local de um programa federal de regularização fundiária. Nessa avaliação, a integração da Reurb no planejamento local apresentou um grande peso, que era aferido por alguma institucionalização da Reurb (zonas especiais de interesse social – Zeis ou outro instrumento local para tratar da informalidade fundiária). Isso justificou o enquadramento de cidades economicamente dinâmicas, com boa rede de infraestrutura e relativa especialização administrativa nos perfis 3 e 4.

Eles constituíram a efetiva diferenciação entre municípios com populações similares em perfis distintos. É o caso de Amparo-SP e de Paracatu-MG, agregadas ao grupo cujos processos da Reurb ainda se encontravam em estruturação (perfil 3),

6. Portaria do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão nº 42/1999.

enquanto Seropédica-RJ e Fazenda Rio Grande-PR foram agregadas ao grupo com experiência já consolidada (perfil 1). Soma-se a isso o fato de os últimos integrarem grandes regiões metropolitanas (RMs), aproximando-os dos apoios técnicos disponíveis nas respectivas centralidades, o que relativizou a relevância da demografia.

Ainda que a nova lei federal (Lei nº 13.465/2017) não condicionasse a promulgação de lei local da Reurb, a preexistência de um arcabouço jurídico local de Reurb foi julgado relevante para estruturação de procedimentos pelos municípios. Os municípios foram, então, caracterizados de acordo com procedimentos criados em regulamentação local e com a efetiva delimitação da Zeis no território municipal. Particularidades como Passo Fundo-RS e Muriaé-MG, respectivamente representando os perfis 1 e 2, caracterizam a ausência de procedimentos locais de Reurb, apesar da demarcação dos perímetros de Zeis em planos diretores ou lei de zoneamento. O caso de Passo Fundo-RS é exemplificativo do entrave estabelecido pelo entendimento jurídico da procuradoria local. A demarcação da Zeis não afastava a exigência de atendimento às exigências urbanísticas de parcelamento do solo urbano, algo que contraria a própria natureza da Reurb.

TABELA 5  
Regulamentação da Reurb por perfil dos municípios

Perfil	Não possuem legislação para regularização fundiária	Zeis demarcadas no território	Zeis previstas, mas não mapeadas
1	1	24	0
2	1	1	1
3	11	11	3
4	18	0	1

Fontes: Almeida (2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

Outro elemento a merecer destaque foi onde ações de Reurb eram alocadas na burocracia municipal. Apesar de esperada prevalência de órgãos responsáveis pela política habitacional (verificado em quarenta casos), destaca-se a relevância de órgãos incumbidos por cadastros imobiliários e pelas finanças públicas (quatorze casos). Outros 25 municípios não apresentavam qualquer órgão incumbido pela regularização fundiária, especialmente nos municípios de perfis 3 e 4.

## GRÁFICO 1

### Alocação da Reurb na burocracia municipal

Fontes: Almeida (2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

Por fim, um elemento analisado e bastante específico dos assentamentos indicados foi a capacidade dos municípios de identificarem a titularidade formal da terra urbana que pretendiam regularizar (base fundiária). Um total de 24 cidades não sabiam a titularidade original dos assentamentos que pretendiam regularizar, distribuídas em dois casos no perfil 1, também dois casos no perfil 2, cinco casos no perfil 3 e quinze casos no perfil 4. Mais uma vez, destaca-se o perfil 4, por corresponder também à maior incidência de sedes urbanas para a regularização. O desconhecimento da titularidade da sede urbana inteira foi, em muitos casos, julgado pela equipe de pesquisa como indício de um processo de demarcação de terras devolutas jamais implementado. Nesses casos, as equipes municipais não apenas desconheciam dados registrais, mas desconheciam o próprio histórico das áreas.

## 4 CLASSIFICAÇÃO DAS CIDADES POR PERFIL E SUA INSERÇÃO NO TERRITÓRIO E NAS POLÍTICAS HABITACIONAIS

Traduzindo-se os recortes apresentados até aqui pelos números da amostra, partiu-se de um crivo inicial de 39 municípios, com 20 mil habitantes ou menos. As precárias condições de gestão do território – especialmente a precariedade da cartografia oficial – elevou esse número para 62 cidades, que compuseram os perfis 3 e 4. O traço distintivo para o *rebaixamento* para o perfil 4 foi a ausência de estruturas administrativas de gestão territorial sequer em estágio de formação.

Do outro lado, foram colocados 32 municípios nos perfis 1 e 2, correspondentes às cidades médias e a três metrópoles (Belém, Manaus e Recife).<sup>7</sup> Nesse segmento, também estavam outras capitais, como Palmas-TO, Rio Branco-AC e Natal-RN, classificadas pelo IBGE como capitais de influência regional. Outras cidades integrantes da amostra integravam médias e grandes concentrações urbanas, geralmente nas RMs. É o caso de:

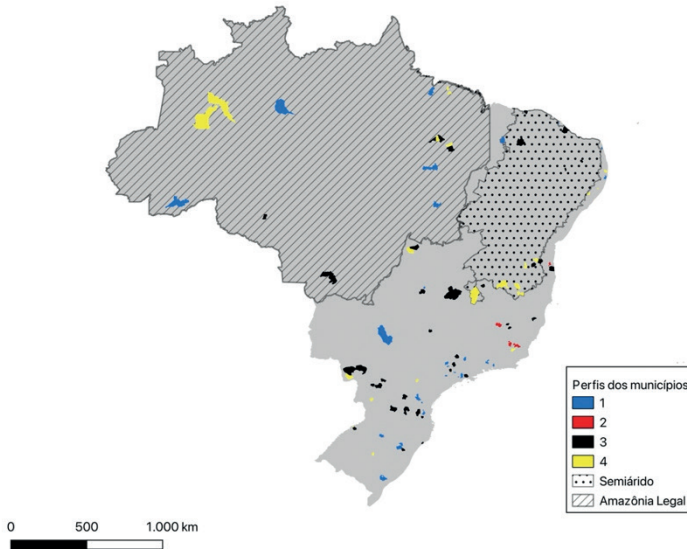
- Campo Largo e Fazenda Rio Grande (RM de Curitiba);
- Franco da Rocha, Mauá e Mogi das Cruzes (RM de São Paulo);
- Jaboatão dos Guararapes (RM de Recife);
- Maracanaú (RM de Fortaleza);
- Senador Canedo (RM de Goiânia);
- Seropédica (RM do Rio de Janeiro);
- Sumaré (RM de Campinas);
- Votorantim (RM de Sorocaba); e
- Timon (no Maranhão, mas parte da região integrada de desenvolvimento – Ride – da Grande Teresina).

Exceção à essa regra foram Salesópolis, na Grande São Paulo, e Hidrolândia, na Grande Goiânia. Ambos foram agregados ao grupo de cidades menores e com menor capacidade de gestão do território. O que justificou sua exclusão das características metropolitanas não foi apenas sua população reduzida (em torno de 20 mil habitantes), mas seu distanciamento da conurbação e importante presença de população rural (respectivamente, 40% e 50% do total). Seria difícil estender a ambos as características de territórios densamente urbanizados e da burocracia especializada encontrada nas cidades médias e nas metrópoles. Esses dois casos foram alocados no perfil 3. A distribuição dos perfis de municípios pelo território é apresentada na figura 1.

---

7. Conforme classificação hierárquica das regiões de influência das cidades (Regic) do IBGE sintetizada em 2007, uma vez que a atualização de 2018 foi publicada após o encerramento da pesquisa.

FIGURA 1  
Localização dos 94 municípios da amostra final da pesquisa e sua classificação por perfil



Fontes: Cidades@ (disponível em: <<https://bit.ly/392QI9o>>; acesso em: fev. 2018); e Almeida (2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

O quadro 2, por sua vez, apresenta a classificação das 94 cidades da amostra final pelos quatro perfis.

QUADRO 2  
Distribuição das 94 cidades da amostra final da pesquisa, conforme o perfil do município

Perfil 1	Araguaína-TO, Barcarena-PA, Barra Mansa-RJ, Belém-PA, Campo Largo-PR, Caxias do Sul-RS, Fazenda Rio Grande-PR, Franco da Rocha-SP, Jaboatão dos Guararapes-PE, Jaraguá do Sul-SC, Limeira-SP, Manaus-AM, Maracanaú-CE, Mauá-SP, Mogi das Cruzes-SP, Natal-RN, Palmas-TO, Passo Fundo-RS, Pelotas-RS, Pouso Alegre-MG, Recife-PE, Rio Branco-AC, Senador Canedo-GO, Seropédica-RJ, Sumaré-SP, Timon-MA, Três Lagoas-MS e Votorantim-SP.
Perfil 2	Itabira-MG, Itabuna-BA, Itaperuna-RJ e Muriaé-MG.
Perfil 3	Amambai-MS, Amparo-SP, Andradas-MG, Balneário Rincão-SC, Barra do Choça-BA, Barroquinha-CE, Beberibe-CE, Bituruna-PR, Bonópolis-GO, Canela-RS, Canoinhas-SC, Castelo do Piauí-PI, Cidelândia-MA, Córrego Novo-MG, Hidrolândia-GO, Iguai-BA, Imbituva-PR, Itupeva-SP, Juranda-PR, Mamborê-PR, Ministro Andreazza-RO, Montes Altos-MA, Navirai-MS, Nossa Senhora do Livramento-MT, Paracatu-MG, Peabiru-PR, Pedra Branca-PB, Planura-MG, Quarto Centenário-PR, Rio Negrinho-SC, Salesópolis-SP, São Domingos do Norte-ES, São João do Pacuí-MG, São José do Sabugi-PB, São Pedro da Água Branca-MA, Timbó-SC, Timóteo-MG, Tuparendi-RS e Uma-BA.
Perfil 4	Belo Campo-BA, Buritirana-MA, Buritizeiro-MG, Carai-MG, Davinópolis-MA, Goiana-PE, Grão Mogol-MG, Itinga-MG, Japurá-AM, Jundiá-AL, Maraã-AM, Mundo Novo-GO, Ourém-PA, Paraíso do Sul-RS, Peixe-Boi-PA, Poções-BA, Porto Mauá-RS, Santo Antônio de Pádua-RJ, São José da Boa Vista-PR, Tacuru-MS, Três Barras do Paraná-PR, Viçosa-AL e Vila Nova dos Martírios-MA.

Fontes: Almeida (2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

A distribuição dos perfis foi julgada adequada após aplicados critérios do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e de classificações geográficas de cidades e regiões pelo IBGE. Neste caso, foram adotadas as categorias de hierarquia na rede de cidades e arranjos populacionais, ambos das regiões de influência das cidades

(IBGE, 2008) e localização (ou não) em áreas especiais assim caracterizadas no território nacional. De uma forma geral, é possível identificar uma correspondência aproximada entre os perfis e as categorias utilizadas como referência.

As categorias de cidades do PlanHab são caracterizadas de A a K, de modo geral em ordem decrescente de capacidade institucional para realizar a política habitacional. A hierarquia da rede de cidades, que varia da maior para a menor influência, é representada por metrópoles, capitais regionais (de categorias A, B e C), centros sub-regionais (A e B), centros de zonas (A e B) e centros locais. Arranjos populacionais correspondem a aglomerações urbanas entre 100 mil habitantes e vários milhões de habitantes, no caso de grandes concentrações urbanas. Já as áreas especiais são a faixa de fronteira, a zona costeira, o semiárido e a Amazônia Legal.

#### GRÁFICO 2

##### **Perfis dos municípios e organização do território**

2A – Correlação entre perfis e hierarquia da rede de cidades (IBGE)

2B – Arranjos populacionais (IBGE)

## 2C – Categorias de municípios no PlanHab

## 2D – Áreas especiais no território nacional (IBGE)

Fontes: Cidades@ (disponível em: <<https://bit.ly/392Ql9o>>; acesso em: fev. 2018); e Brasil (2009).

Em relação ao perfil 1, destaca-se a predominância de categorias mais avançadas do PlanHab e maior presença de médias e grandes concentrações urbanas. Verifica-se ainda a alta incidência de centros locais nesse perfil da amostra. A respeito disso, nota-se o pleito de apoio federal por parte de municípios integrantes periféricos de RMs e outras aglomerações urbanas, o que não representa a centralidade principal dessas metrópoles. Ainda sobre o perfil 1, ressalta-se a presença de médias e grandes cidades na Amazônia Legal demandatárias do apoio federal. De fato, a maior parte das capitais do Norte do país cadastrou proposta na carta consulta de 2016 (Manaus, Belém, Rio Branco e Palmas).



Em relação aos perfis 3 e 4, destaca-se sua localização dispersa pelo país inteiro, inclusive a Amazônia Legal. Apenas esses dois perfis se apresentaram no semiárido nordestino. Outra característica foi o majoritário isolamento desses municípios, os quais não se encontram em arranjos populacionais. Apesar disso, sendo eminentemente representados por centros locais, submetem-se à dependência e influência de outras centralidades urbanas distantes.

Em que pese a majoritária compatibilidade dos perfis com as categorias do PlanHab, as capacidades institucionais identificadas na pesquisa contrastaram com a aderência dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei federal nº 11.124/2005. Com exceção de um único município recém-criado instalado,<sup>8</sup> todos os demais 93 municípios da amostra aderiram ao SNHIS. Contudo, a ampla adoção de instrumentos locais de política habitacional previstos pelo SNHIS (fundo, conselho e plano local de habitação) não foi consistente para a instrumentalização da Reurb, conforme elementos trazidos anteriormente.

TABELA 6  
Adesão e instrumentalização local do SNHIS por perfil de município

Perfil	Adesão ao SNHIS	Fundo local de habitação	Conselho local de habitação ou congêneres	Plano local de habitação
1	28	27	28	22
2	4	4	4	3
3	38	35	38	29
4	23	21	23	8

Fonte: Brasil (2020).

## 5 CARACTERÍSTICAS URBANAS DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS POR PERFIL DE MUNICÍPIO

Uma das principais contribuições do estudo foi propor a uniformização de denominações classificatórias dos assentamentos informais. A Lei nº 13.465/2017 adotou o conceito genérico de *núcleo urbano informal* (NUI), que não diferencia aspectos morfológicos da ocupação, o que prejudica a antecipação de medidas urbanísticas e ambientais integrantes de um processo de Reurb. Dessa forma, a pesquisa estabeleceu categorias próprias para os tecidos urbanos dos assentamentos. A ideia foi não apenas caracterizá-los de forma isolada no interior dos assentamentos, mas também relacioná-los ao tecido urbano do restante da cidade. Ou seja, identificar o quanto a precariedade do assentamento era pior ou relativamente uniforme em relação ao restante da cidade.

8. Balneário Rincão-SC.

Tratar do tecido urbano permitiu proceder a uma diferenciação que não seria possível com o conceito de NUI (Almeida, 2018a, p. 34-40),<sup>9</sup> estabelecendo-se as seguintes tipologias no âmbito da amostra de assentamentos disponíveis: favela, loteamento, conjunto habitacional, distrito e sede. Outras tipologias, como cortiços ou ocupações por comunidades tradicionais, foram franqueadas a interessados em participar da carta consulta do Papel Passado em 2016, mas não foram verificadas.

Para a caracterização das tipologias, foram priorizadas características físicas do espaço, constituindo-se setores censitários do IBGE os recortes espaciais de comparação entre serviços e infraestrutura. A caracterização das tipologias foi baseada na precariedade de assentamentos irregulares, organizada no PlanHab publicado em 2009.

Cada município classificou o assentamento indicado de forma divergente. Por essa razão, a equipe de pesquisa uniformizou critérios, de maneira a reenquadrar os assentamentos de toda a amostra nas tipologias julgadas mais adequadas. Elas foram definidas conforme a seguir descrito.

- 1) Favela ou ocupação espontânea: ocupação de origem espontânea de áreas públicas ou privadas, seguida de compra e venda informal de unidades, com lotes de dimensões irregulares resultantes da subdivisão informal de lote ou gleba, com vias de circulação estreitas e de alinhamento desordenado, ausência e/ou precariedade e irregularidade de demais infraestruturas (água, drenagem, esgoto, energia etc.), unidades habitacionais autoconstruídas com precariedades quanto à salubridade e/ou ao risco. As áreas assim caracterizadas encontram-se na área urbanizada do município, ainda que em situação de transição para a área rural.
- 2) Loteamento irregular ou clandestino: ocupação caracterizada pela compra e venda entre agentes privados sem escritura no registro imobiliário e, conforme o caso, sem aprovação prévia do poder municipal ou cumprimento de normas urbanísticas e/ou ambientais. Para tais casos, é identificada uma intenção projetual com traçado urbano mais regular (comparado à tipologia de favela ou ocupação espontânea) e intencional delimitação de sistema viário, quadras, lotes e áreas públicas. Em alguns casos, é caracterizado pela falta de correspondência entre o projeto apresentado e o executado. Identificada a precariedade de infraestrutura, unidades

---

9. Para a regularização fundiária, não havia critério de classificação de tipologias na Lei federal nº 11.977/2009, o que persistiu na Lei nº 13.465/2017, à exceção dos conjuntos habitacionais, que a nova lei expressamente conceitua em seu art. 59. As demais tipologias são formalmente enquadradas no conceito de NUI, definido como "aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização". Reitera-se que tal definição é tão abrangente que não afasta parcelamentos rurais, em dimensões inferiores ao módulo rural definido para cada região pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

habitacionais autoconstruídas com abastecimento de água e energia elétrica regular ou não. Destaca-se a continuidade em relação ao tecido urbano no entorno, não se constituindo em ocupação isolada do território em relação à área urbanizada.

- 3) Conjunto habitacional: conjuntos habitacionais horizontais, verticais ou assim combinados, promovidos pelo poder público ou privado (nos termos do art. 59 da Lei nº 13.465/2017). Particularizam-se pela combinação entre a terra e a edificação. Mesmo que a edificação não seja inteiramente implantada, unidades embrionárias fazem parte do projeto de parcelamento do solo ou da constituição de condomínio. Em todos os casos assim classificados, não há área isolada sem mínima interseção com a área já urbanizada do município. Para os efeitos deste trabalho, não foram considerados conjuntos habitacionais realizados por entidades privadas que não integrassem qualquer esfera da administração pública. Em geral, apresentam maior densidade de ocupação e maior racionalidade na forma de aproveitamento do espaço.
- 4) Distrito ou povoado: assim caracterizados os assentamentos isolados e apartados da mancha urbana do município. A caracterização do assentamento como distrito por alguma divisão administrativa local ou estadual não conduziu à necessária classificação como tipologia de mesmo nome. Caso a divisão administrativa de distrito localize-se conurbada em continuidade às redes de infraestrutura do município, o assentamento foi meramente reenquadrado pela equipe da UFABC como “loteamento irregular ou clandestino”.
- 5) Sede municipal: os assentamentos classificados sob esta tipologia representam a sede urbana do município e congregam alguns fatores, além do critério urbanístico. Municípios de menor porte, com menor nível de diferenciação intraurbana foram classificados nessa tipologia. Representam tanto as situações que não possuem qualquer base fundiária identificada (matrícula, transcrição) como casos em que a sede urbana inteira se encontra matriculada sob o mesmo título.

A distribuição das tipologias por perfil de cidades é apresentada no gráfico 3.

### GRÁFICO 3 Tipologias por perfil dos municípios

Fontes: Almeida (2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

Verifica-se a concentração das favelas em cidades maiores dos perfis 1 e 2. Ao mesmo tempo, as sedes urbanas inteiras e os distritos encontram-se apenas nos perfis 3 e 4. Ao todo, foram dezoito casos em que o assentamento indicado ao Programa Papel Passado correspondia à integralidade da sede urbana. Mas esse número é maior. Em Amambai-MS e São Domingos do Norte-ES, os assentamentos indicados foram loteamentos irregulares, mas, após iniciada a pesquisa, verificou-se que tais municípios pretendiam realizar experimentos-piloto para, na sequência, iniciarem a regularização de suas sedes urbanas inteiras. Portanto, vinte municípios, entre os 94 da amostra, apresentavam sedes urbanas parceladas informalmente. Isso representa um terço dos municípios menores, de perfis 3 e 4.

Ainda a respeito das tipologias, o loteamento irregular ou clandestino apresentou-se como a mais difundida em todo o país, independentemente do perfil de município considerado.

As tipologias de assentamento se associaram a critérios de sua consolidação, variável em função de um desenho urbano definido, uma necessidade de intervenções para contenção de riscos e implantação de infraestrutura, além da densidade de habitantes por hectare. Apresentam-se os critérios e dados relativos à consolidação e seus elementos constitutivos (densidade e infraestrutura). As categorias de consolidação foram identificadas e aplicadas em escala nacional, conforme a seguir descrito.

- 1) Consolidados (C1): são assentamentos que já estão integrados urbanisticamente e dotados de infraestrutura básica. Não são necessárias intervenções físicas que alterem sua morfologia (reparcelamento de lotes, redefinição de sistema viário), assim como a execução de obras de infraestrutura básica. Os assentamentos podem, porém, não estar regularizados

e sua população pode apresentar demandas específicas por programas de pós-ocupação, sociais e equipamentos e serviços públicos.

- 2) Consolidáveis (C2 e C3): o núcleo “consolidável” é aquele que apresenta condições favoráveis de recuperação urbanística e ambiental e de reordenamento urbano (abertura ou readequação de sistema viário, implantação de infraestrutura básica, regularização urbanística do parcelamento do solo), com ou sem necessidade de remoção de parte das famílias moradoras. A realocação (remoção) pode ser necessária para eliminar situações de risco, promover o desadensamento, para executar intervenções urbanas ou, ainda, em função de restrições legais à ocupação. Nesta análise, subdividem-se em:
- a) C2 – áreas irregulares que demandam obras de urbanização/infraestrutura pontuais, sem necessidade ou com baixo percentual de remoções necessário, classificadas sob os seguintes critérios:
- densidade de ocupação baixa (até 200 hab./hectare) ou média (entre 200 e 400 hab./hectare);<sup>3</sup>
  - traçado viário regular, com a maioria das moradias com acesso por leito carroçável e demais com alto grau de acessibilidade a partir de intervenções simples; e
  - terreno adequado à urbanização, sem demandas de obras especiais, como contenções geotécnicas, canalização de córregos etc;
- b) C3 – áreas irregulares que demandam obras de urbanização/infraestrutura complexas e percentual elevado de remoções temporárias para remanejamento de unidades e/ou reassentamento de famílias, classificadas sob os seguintes critérios:
- terreno adequado para uso habitacional ocupado, demandando adequação e/ou substituição de unidades habitacionais instaladas;
  - carências de, pelo menos, três infraestruturas que os diferenciem das demais áreas do município (rede de abastecimento de água e energia, afastamento de esgoto, drenagem, pavimentação etc.);
  - alta densidade de ocupação – edificações com mais de um pavimento, sem recuos laterais ou frontais, e/ou densidade populacional acima de 400 hab./hectare;
  - traçado viário desordenado, com predominância de vielas de pedestres e/ou escadarias como forma predominante de acesso aos domicílios;
  - situações de risco representativo identificado, afetando 30% ou mais da área ocupada; e

- ocupações em áreas de preservação permanente (APPs), unidades de conservação (UCs) e mananciais que permitam urbanização, estabelecendo necessidade de obras especiais (contenção geotécnica, canalização de córregos etc.).

Em geral, os assentamentos apresentados para Reurb à carta consulta do Papel Passado encontram-se consolidados ou passíveis de consolidação futura, mediante intervenções, sendo assim classificados em C1, C2 e C3, em sequência crescente de complexidade de intervenção urbanística e ambiental. As vistorias foram presenciais ou remotas (por meio de Google StreetView e fotos aéreas), realizadas pela equipe de pesquisa. A necessidade de remoções parciais foi caracterizada, especialmente para a classificação C3. Mas não foi verificada a total impossibilidade de regularização do assentamento, que caracterizaria um hipotético nível C4. Apenas um município, Peixe-Boi-PA, não foi classificado nessas categorias, pelo fato de o assentamento esparsamente vistoriado *in loco* não ser considerado urbano pela equipe, tampouco passível de remoção.

De forma geral, os assentamentos submetidos à Reurb concentravam-se nas hipóteses consolidadas (C1) ou de menor impacto para a consolidação futura (C2). Respectivamente, representaram 28 e 59 casos na amostra de 94 municípios.

Não houve diferença importante entre os perfis dos municípios, mas é válido ressaltar que o critério de consolidação levou em consideração o comparativo com a infraestrutura no restante das áreas urbanas em que se situavam. Ou seja, o que foi caracterizado consolidado no perfil 4 não apresenta as mesmas características daquilo considerado consolidado para o perfil 1. A consolidação foi tomada como um critério comparativo de diferenciação das demais áreas urbanas do município.

#### GRÁFICO 4

#### Grau de consolidação urbanística dos assentamentos por perfil dos municípios

Outro aspecto ponderado na análise urbanística dos assentamentos foi a densidade da ocupação em relação ao restante do tecido urbano.

A população dos assentamentos foi estimada pela equipe de pesquisa quando o dado não era disponibilizado pelo município. Havia dois métodos de contagem: um até cem domicílios e outro acima deste valor. No primeiro caso, contavam-se os domicílios com base em visualização de foto aérea. Acima deste número, o método foi desdobrado da seguinte forma: i) contagem de residências em uma quadra de tamanho médio, que permitisse razoável identificação dos lotes; ii) contagem de quadras; e iii) multiplicação do número de quadras pela quantidade de domicílios contados para a quadra inicialmente escolhida. Por fim, em ambos os caminhos, adotava-se a estimativa de 3,34 habitantes por domicílio contado, aproximando-se da forma de aferição da população utilizada pelo IBGE em casos análogos.

Uma vez estimada a população, era calculada a área do assentamento (em hectares). Para a área urbana, utilizava-se o quantitativo da população urbana do município e o somatório da área dos setores censitários urbanos, ambos fornecidos pelo IBGE.

A densidade de ocupação apresenta grande diferenciação entre assentamentos e o restante da área urbana em municípios maiores. Enquanto isso, o perfil 4 de cidades é o menos diferenciado nesse aspecto.

TABELA 7

**Densidade da área urbana e do assentamento por perfil**  
(Em hab./ha)

Perfil	Densidade da área urbana	Densidade do assentamento
1	20,25	70,16
2	20,70	89,12
3	13,22	46,37
4	21,76	27,20

Fontes: Almeida (2018b; 2018c; 2018d; 2018e; 2018f).

Ainda sobre a densidade, destacam-se os municípios do perfil 2. A densidade foi um elemento mais fiel à maior precariedade dos assentamentos encontrada nas vistorias *in loco* realizadas pela equipe. Enquanto os dados de infraestrutura do IBGE (água, esgoto, coleta de lixo, eletricidade) de certa forma dificultam a diferenciação dos recortes territoriais, a densidade conseguiu atender melhor à essa finalidade. Em outras palavras, bairros ricos e pobres possuem acesso a redes de energia, mas sua forma de ocupação do território é muito diferente.

Mesmo assim, a leitura da infraestrutura permanece como um resultado importante da análise. Mais do que a caracterização da precariedade isolada dos assentamentos, reitera-se o referencial do restante da ocupação urbana. Assim, é certo que os assentamentos encontram maiores desníveis em relação ao resto das

idades nos perfis 3 e 4. Mas também é certo que esses mesmos perfis apresentaram precariedade generalizada em relação às redes oficiais de infraestrutura e serviços.

Todas as formas consideradas pelo IBGE foram retratadas pela pesquisa, mas essa síntese privilegiou as maneiras oficiais e mais abrangentes de retratar o atendimento da população. Assim, ilustra-se o abastecimento de água por rede oficial, desconsiderando-se poços ou outras fontes; esgotamento sanitário por rede ou fossa séptica, desconsiderando-se fossas rudimentares ou valas; serviço municipal de coleta de lixo, desconsiderando-se caçambas; e, por fim, a ligação à rede de energia elétrica, desconsiderando-se fontes de energia alternativas.

#### GRÁFICO 5

##### **Rede de abastecimento de água por perfil dos municípios**

(Em %)

Fonte: Cidades@. Disponível em: <<https://bit.ly/392Ql9o>>. Acesso em: fev. 2018.

#### GRÁFICO 6

##### **Esgoto por rede ou fossa séptica por perfil dos municípios**

(Em %)

Fonte: Cidades@. Disponível em: <<https://bit.ly/392Ql9o>>. Acesso em: fev. 2018.



## GRÁFICO 7

**Coleta de lixo por perfil dos municípios**

(Em %)

Fonte: Cidades@. Disponível em: <<https://bit.ly/392Ql9o>>. Acesso em: fev. 2018.

## GRÁFICO 8

**Rede de energia elétrica por perfil dos municípios**

(Em %)

Fonte: Cidades@. Disponível em: <<https://bit.ly/392Ql9o>>. Acesso em: fev. 2018.

O último perfil identificado também se refere a municípios de menor porte. A diferença em relação ao perfil anterior é a dificuldade de formulação de rotinas e procedimentos administrativos de regularização fundiária em municípios sem corpo técnico para o ordenamento territorial, em geral, das cidades. A regularização fundiária é fortemente calcada na atuação externa, inclusive decisória. A definição do perímetro a ser regularizado é um exemplo disso. Consubstanciaram situações

em que a regularização fundiária, quando executada, confunde-se com a emissão de chamados títulos definitivos, muitas vezes sem qualquer lastro em registro imobiliário (especialmente no âmbito da Amazônia Legal).

Nas cidades médias (perfis 1 e 2), o aspecto distintivo foi a alta complexidade da Reurb nos assentamentos indicados pelos municípios. No caso do perfil 2, destaca-se uma incapacidade local (além da falta de recursos) para enfrentamento da complexidade urbanístico-ambiental dos assentamentos. Mesmo com subsídios da pesquisa, os municípios mostraram dificuldades de planejar estratégias de Reurb para o assentamento indicado. Exemplos disso eram a constatação de situações de risco ou a incapacidade de delimitação de um perímetro a ser regularizado. Etapas como essas (complicadas demais) parecem ter exonerado a responsabilidade de municípios de encontrarem soluções. Ao mesmo tempo, era claro que o perfil 2 não se confundia com os perfis 3 e 4. Trata-se de grupo de cidades médias, com maior adensamento de ocupação urbana. Além disso, possuíam burocracia especializada, ainda incapaz de implementar ações de Reurb sem apoio técnico externo.

Entre as cidades menores, destaca-se a precariedade do perfil 4. Sua dependência técnica e financeira de outros níveis federativos compromete sua capacidade de gestão territorial, algo que não pode ser dito em relação ao perfil 3. É sintomático que os assentamentos indicados por cidades no perfil 4 sejam mais populosos. Esse perfil concentra a maior incidência de sedes urbanas inteiras informais. Entre outros fatores, isso resulta da completa ausência de cartografia ou de planejamento urbano institucionalizado. É o perfil a merecer a maior atenção (e receio) acerca dos processos que representa de conversão de usos rurais para urbanos.

## 6 AÇÕES DE REURB PELOS MUNICÍPIOS

Em se tratando de Reurb, os perfis dos municípios aproximam-se na falta de capacidade de superar obstáculos.

A avaliação da equipe de pesquisa estabeleceu uma prospecção a partir de um *roteiro idealizado* de um processo de Reurb completo, considerando-se novos procedimentos definidos na Lei nº 13.465/2017, bem como outros difundidos entre agentes públicos. De forma geral, foram estabelecidos alguns temas, aos quais foram conferidas ações objetivamente definidas. Tanto os temas como as ações não seriam sequenciais, mas o roteiro permitia aferir o alcance de ações de Reurb dos municípios nos assentamentos indicados. Uma série de avanços ocorreu no bojo do apoio técnico prestado pelos pesquisadores. Os temas e as respectivas ações compreendidas foram apresentadas no quadro 3.

**QUADRO 3**  
**Etapas e ações de Reurb**

Tema	Ação
Trabalho social	Mobilização da comunidade
	Identificação de responsável, órgão ou conveniado para resolução de conflitos de posse
Levantamento da ocupação existente	Levantamento físico da ocupação.
Individualização de domicílios	Cadastramento das famílias
	Selagem (identificação de cada casa por um "selo", para correspondente cadastro de beneficiários e georreferenciamento)
Projeto urbanístico	Estudo preliminar das condições urbanas
	Estudo técnico de risco
	Estudo técnico ambiental
	Definição de áreas consolidáveis e não consolidáveis
	Identificação de etapas da Reurb (se fosse o caso)
	Plano de intervenções
	Plantas e memoriais
Base fundiária	Obtenção de certidão do cartório imobiliário que permita estimar o perímetro da base fundiária ou conclua pela sua impossibilidade
	Elaboração de planta com o perímetro estimado da matrícula e sobreposição ao perímetro da ocupação
	Notificação de proprietários registrados e confinantes
Regularização administrativa do parcelamento	Abertura de processo administrativo
	Enquadramento da modalidade (Reurb S ou E)
	Projeto de Reurb
	Certidão de Regularização Fundiária (CRF)
	Providências finais (cadastro fiscal do município)
Titulação dos moradores	Listagem dos ocupantes
	Envio ao cartório imobiliário

Fonte: Almeida (2018a).

De forma geral, no momento da pesquisa, os municípios não haviam ido além da mobilização das comunidades. Nessa situação, estavam apenas dezoito casos, distribuídos entre os quatro perfis de cidades. Onze casos haviam cadastrado os moradores de assentamentos, mas entende-se que quase todos demandassem revisão. Apenas os municípios de Canela-RS e Timbó-SC possuíam dados atualizados há menos de um ano.

Discussões sobre o projeto urbanístico e a titulação dos moradores pareceram ainda distantes, considerando a necessidade de apoio federal para o atendimento de providências preliminares. Entre elas, ações críticas do levantamento da ocupação existente, individualização dos domicílios e identificação da base fundiária.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos resultados sistematizados e analisados pela equipe de pesquisa, foram propostas *recomendações* ao então Ministério das Cidades (Almeida, 2018g), que são sintetizadas adiante.

Primeiramente, a necessidade de o programa estabelecer a diferenciação de duas grandes classificações entre os municípios: municípios integrantes de arranjos considerados de média ou grande concentração populacional e municípios isolados de pequeno porte. Além disso, os recursos escassos de Reurb deveriam ser expressamente destinados a assentamentos de baixa renda, exigência não prevista em nenhum normativo do Programa Papel Passado.

Os dados apresentados para todos os perfis identificaram a demanda pelo assessoramento técnico por programas federais (ou estaduais). No caso de programas federais, foi colocada a necessidade de disponibilização regionalizada do apoio, especialmente para os perfis dos municípios mais isolados.

Tendo em vista a ampla dificuldade enfrentada por todos os perfis de municípios, recomendou-se ao programa um rol único de atividades cobertas. Mas deu-se destaque às ações críticas para o desenvolvimento das demais etapas da Reurb, em especial a identificação da base fundiária (em cartório), levantamento físico da ocupação e individualização de lotes com georreferenciamento. Nessas ações também foi identificada a principal diferença de atendimento entre os perfis. O conhecimento da base fundiária é o ponto de partida para a Reurb nos perfis 3 e, sobretudo, 4.

A produção dos dados espaciais de forma digitalizada e georreferenciada foi destacada em todos os casos, mas os perfis 3 e 4 se mostraram especialmente sensíveis, por concentrarem também a tipologia de sedes urbanas inteiras e distritos.

Ainda sobre as atividades cobertas pelo Programa Papel Passado, foi recomendada a possibilidade de ações de Reurb contemplarem os custos de intervenções físicas de urbanização. Nos casos de consolidação futura (C2 e C3), a efetiva intervenção física pareceu mais adequada que a mera realização de estudos e planos. Sem menosprezar a necessidade dos últimos, o planejamento de ações em territórios dinâmicos pareceu mais efetivo quando acompanhado de sua implementação (obras de menor porte).

Finalmente, um aspecto de suma importância foi a necessidade apontada de criação de outros programas ou canais de apoio federal às políticas locais de desenvolvimento urbano. O caminho quase único de municípios dos perfis 3 e 4 conseguirem apoio federal por meio das ações de regularização fundiária precisaria ser combinado com a capacitação de entes locais para analisar e aprovar novos empreendimentos imobiliários. Ou seja, para esses perfis, identificam-se carências dos municípios para cumprir regras gerais nacionais de parcelamento do solo urbano. Novamente, a manifestação majoritariamente informal do crescimento urbano foi um aspecto distintivo da análise.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. M. J. A. de (Coord.). **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – apresentação e metodologia**. Santo André: Ed. UFABC, jan. 2018a. v. 1, 139 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3Jc5kKi>>.

\_\_\_\_\_. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Centro-Oeste**. Santo André: Ed. UFABC, jan. 2018b. v. 2, 193 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3ja6StK>>.

\_\_\_\_\_. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Nordeste**. Santo André: Ed. UFABC, jan. 2018c. v. 3, 590 p. Disponível em: <<https://bit.ly/35NUVXG>>.

\_\_\_\_\_. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Norte**. Santo André: Ed. UFABC, jan. 2018d. v. 4, 236 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3uaDwBE>>.

\_\_\_\_\_. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Sudeste**. Santo André: Ed. UFABC, jan. 2018e. v. 5, 591 p. Disponível em: <<https://bit.ly/37mah68>>.

\_\_\_\_\_. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatórios 3.2 e 3.3 – região Sul**. Santo André: Ed. UFABC, jan. 2018f. v. 6, 457 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3JedWAa>>.

\_\_\_\_\_. **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado: relatório 4 – avaliação institucional e desenho da demanda de regularização fundiária**. Santo André: Ed. UFABC, fev. 2018g. 119 p. Disponível em: <<https://bit.ly/38vdsjJ>>.

ALMEIDA, G. M. J. A. de *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. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, 17., 2017, São Paulo. **Resumos...** São Paulo: Ed. FAU/USP, 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação (Planhab)**. Brasília: MCidades, dez. 2009. 212 p. Disponível em: <<https://bit.ly/3NtimGd>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. **Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei nº 11.124/2005)**. Brasília: MDR, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3aG2YrF>>.

CARVALHO, G. C. de. Uma análise da aplicação do programa federal Papel Passado no estado de São Paulo. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2., 2017, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Letras Capital, 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Regiões de influência das cidades – 2007**. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PEREZ, L. P. *et al.* Spatial data in the Global South: a case study of alternative land management tools for cities with limited resources. *In*: IEEE GLOBAL HUMANITARIAN TECHNOLOGY CONFERENCE, 7., 2017, San Jose, California. **Anais...** San Jose: IEEE, 2017.

SANTOS, R. B.; ALMEIDA, G. M. J. A.; PEREZ, L. P. Cadastros municipais e registros de imóveis: a lógica do desenvolvimento urbano em um Brasil em transição entre o rural e o urbano. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL GOVERNANÇA DE TERRAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 3., 2017, Campinas, São Paulo. **Anais...** Campinas: Ed. Unicamp, 2017.

