

Título do capítulo	CAPÍTULO 12 – O FINANCIAMENTO FEDERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: SITUAÇÕES-PROBLEMA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO
Autores(as)	Paulo Somlanyi Romeiro Fernanda Carolina Vieira da Costa André Simionato Castro
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo12

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

© 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). Acesse: <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.

O FINANCIAMENTO FEDERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS: SITUAÇÕES-PROBLEMA E ESTRATÉGIAS DE ENFRENTAMENTO

Paulo Somlanyi Romeiro¹

Fernanda Carolina Vieira da Costa²

André Simionato Castro³

1 INTRODUÇÃO

As características da irregularidade fundiária brasileira são pouco conhecidas e também pouco tematizadas no que diz respeito à sua dimensão jurídico-fundiária. Aspectos relacionados à base fundiária, áreas ambientalmente sensíveis, disputas ou bloqueios judiciais, elementos constituintes da irregularidade fundiária no Brasil não têm como ser captados em análises quantitativas e em geral são tratados de forma genérica, sem um aprofundamento e uma qualificação dos problemas que permitam melhor compreender as necessidades da ação federal em regularização fundiária.

Para preencher essa lacuna, no âmbito da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil (Pesquisa NUI), os estudos de caso jurídico-fundiários⁴ tiveram como objetivo iluminar os elementos jurídicos da irregularidade fundiária brasileira e melhor qualificá-los. A partir dessa compreensão, então, recomendar propostas, a serem submetidas ao debate público e coletivo, de aperfeiçoamento da ação federal em regularização fundiária, no sentido de ser ao mesmo tempo mais eficaz e mais abrangente. Foram também consideradas outras dimensões da irregularidade fundiária relacionadas à consolidação dos assentamentos e às áreas de risco, tendo em vista o caráter aprofundado da pesquisa.

Procurou-se identificar um leque de questões jurídicas específicas em cada um dos NUIs aprofundados nos estudos de caso e desses extrair estratégias de tratamento do processo de regularização fundiária diferenciada para cada um deles,

1. Vice-diretor geral do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU). *E-mail*: <psromeiro@hotmail.com>.

2. Diretora-geral do IBDU. *E-mail*: <fernandacarolinacosta@hotmail.com>.

3. Presidente da Comissão de Direito Urbanístico da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) de Ribeirão Preto-SP. *E-mail*: <andrefdrp@yahoo.com.br>.

4. Foram realizados dezesseis estudos de caso sobre a regularização fundiária de núcleos urbanos informais (NUIs) no âmbito da pesquisa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) por meio de um Termo de Execução Descentralizada firmado com a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNH/MDR).

bem como possíveis implicações para a ação federal e municipal. Para isso, os estudos abrangeram uma diversidade de tipologias físicas e territoriais dos NUIs a partir da realidade dos diferentes polos da pesquisa.

O processo de pesquisa em si e os resultados dos estudos de caso demonstram que a complexidade, a diversidade de situações, escalas e possibilidades da ação de regularização fundiária, como também os agentes envolvidos e as condições de sua implementação, são elementos que devem ser considerados no desenho da ação federal de regularização fundiária.

Este capítulo tem como objetivo, portanto, debater possíveis modalidades de financiamento federal da ação de regularização fundiária, a partir das avaliações realizadas do Programa Papel Passado e da análise da normativa do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, Instrução Normativa do MDR nº 02, de 21 de janeiro de 2021, buscando identificar seu alcance e possibilidades de financiamento.

A análise jurídico-fundiária dos NUIs procurou identificar a incidência da legislação sobre o território no qual esses se inserem e também o reflexo da realidade jurídica desses no que diz respeito à regularidade, à viabilidade e aos caminhos para sua regularização. Isso será possível com o cruzamento dos dados da realidade física do núcleo (em especial no que diz respeito ao seu perímetro de intervenção), o cadastro municipal e os procedimentos existentes para sua aprovação pela municipalidade, os dados obtidos em outros órgãos – como cartórios de registro de imóveis, Secretaria do Patrimônio da União (SPU), Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) etc. – e eventuais impugnações, ou risco de impugnações, relativas a direitos reais ou possessórios.

Nas seções a seguir, apresentaremos os resultados da reflexão sobre esses estudos de caso, a partir dos quais foram definidas situações-problema dos processos de regularização fundiária e recomendações para o financiamento federal da ação de regularização fundiária para o enfrentamento dessas situações identificadas. Tais situações e recomendações consideraram a realidade atual dos municípios brasileiros – em especial a capacidade institucional e a capacidade financeira –, sua diversidade e os desenhos dos programas de regularização fundiária Papel Passado e Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional.

2 AS SITUAÇÕES E A COMPLEXIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Os estudos de caso revelaram uma diversidade de situações e obstáculos característicos da irregularidade fundiária brasileira que podem ter influência na ação de regularização fundiária.

A primeira reflexão sobre os resultados dos estudos de caso, que tinha como objetivo identificar as situações-problema⁵ levando em consideração aspectos relacionados à condição de implementação da ação de regularização fundiária em suas dimensões urbanística, ambiental e jurídica, também deu importância às condições de implementação da ação, na medida em que agrega a variável da complexidade territorial, relacionada à abrangência territorial da ação, o grau de informação disponível e sistematizada sobre o território, bem como o grau de articulação interfederativa que exige a ação.

Embora não tenha sido elemento central dos estudos de caso, que tinham como objetivo aprofundar os aspectos jurídico-fundiários, para a construção de uma matriz mais completa da irregularidade fundiária brasileira e dos problemas e situações, consideramos também o grau de consolidação das ocupações. Em especial, cita-se, considerando a possibilidade, trazida pela Lei nº 13.467/2017, de a regularização fundiária poder ocorrer em etapas, bem como a possibilidade de inseri-la no registro de imóveis (com abertura das respectivas matrículas) sem a implementação da infraestrutura necessária⁶ – o que poderá ocorrer posteriormente, conforme termo de compromisso firmado pelo responsável.⁷

As situações da regularização fundiária estão descritas e categorizadas a seguir; em cada item, estão em ordem decrescente de complexidade.

- 1) Complexidade na definição da estratégia territorial – situação em que o território informal a ser regularizado é complexo, abrangendo situações distintas, as quais envolvem mais de um NUI em que pode haver ou não informações territorializadas ou uma estratégia territorial de regularização fundiária definida. As situações identificadas quanto à abrangência territorial foram:
 - a) poligonal de intervenção abrange mais de um NUI sem informação territorializada;
 - b) poligonal de intervenção abrange mais de um NUI com informações territorializadas; e
 - c) poligonal abrange um único NUI.

5. No decorrer deste texto, quando nos referirmos a *situações*, trata-se de *situações-problema*, mesmo que, para simplificar, estejamos apenas mencionando *situações*.

6. Lei nº 13.465/2017, art. 35, IX e X: "O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo: IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo".

7. Decreto nº 9.310/2018, art. 21: "A Reurb obedecerá às seguintes fases: § 1º O termo de compromisso será assinado, também, por duas testemunhas, de modo a formar título executivo extrajudicial na forma estabelecida no inciso III do caput do art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil".

- 2) Precariedade documental – situação em que o título da propriedade pode ser inexistente, não identificado (“território fundiário” indefinido), ou quando há precariedade documental que comprometa gravemente a descrição do título. Por exemplo, quando há sobreposição de um ou mais registros sobre a mesma área, mais de um registro imobiliário para a mesma área, ou quando a descrição do título é feita com base em pontos de referência físicos sem correspondência com o território atual. As situações identificadas quanto à precariedade documental foram:
 - a) sobreposição de registros, título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal, inexistência de assentamento registrado;
 - b) título precário e sem possibilidade de definição da poligonal correspondente à matrícula ou matrículas; e
 - c) título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal da matrícula ou das matrículas.
- 3) Impasse por decisão judicial – situação na qual a matrícula possa estar comprometida (indisponível) em virtude de decisão judicial que impeça ou dificulte o prosseguimento de eventual procedimento administrativo de regularização fundiária. Se estiver bloqueada ou com instabilidade na titularidade (conflito sobre a posse ou propriedade), e/ou agravada com ônus real por dívida trabalhista, cível ou tributária. As situações identificadas quanto ao ônus real por decisão judicial foram:
 - a) matrícula averbada com decisão judicial específica que impede a análise, a aprovação e o registro do projeto de regularização fundiária urbana;
 - b) conflito judicial, título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, a aprovação e o registro do projeto de regularização fundiária urbana (exemplo: ação possessória); e
 - c) conflito judicial, título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, a aprovação e o registro do projeto de regularização fundiária urbana (exemplo: ação tributária).
- 4) Grau de consolidação – situação que retrata as condições da infraestrutura e de salubridade e segurança, informando as condições urbanísticas da ocupação, como se demandam obras simples ou de maior complexidade. Situação que indica que o NUI deve, previamente à sua regularização fundiária, passar por obras de urbanização – caso em que deveria acessar um programa de urbanização de favelas com a regularização fundiária

como componente, e não elemento central, sob risco de consolidação de situações precárias e/ou insalubres ou até mesmo a regularização de unidades que posteriormente necessitarão ser removidas, em função da implantação da infraestrutura essencial.⁸ As situações identificadas quanto ao grau de consolidação foram:

- a) núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamentos;
 - b) núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamento;
 - c) núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade e com necessidade de reassentamento de famílias; e
 - d) núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias.
- 5) Interferência com área de preservação permanente (APP)⁹ – situação em que a ocupação está total ou parcialmente em APP. As situações identificadas quanto à interferência nessa configuração territorial foram:
- a) totalmente inserido em APP, com necessidade de remoção;
 - b) com ocupação em APP, com necessidade de reassentamento parcial; e
 - c) com ocupação em APP, sem necessidade de reassentamento.
- 6) Interferência com unidades de conservação (UCs) – situação em que a condição da ocupação em UC de proteção integral implique a remoção total ou parcial das famílias e a ocupação em unidade de uso sustentável, com ou sem anuência do órgão gestor, possa influenciar o processo de regularização fundiária. As situações identificadas quanto à interferência com UCs foram:
- a) totalmente inserido em UCs de proteção integral;
 - b) parcialmente inserido em UC de proteção integral, com necessidade de reassentamento;

8. Art. 31, da Lei nº 13.465/2017: “§ 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos municípios em função das necessidades locais e características regionais”.

9. Este texto foi escrito antes da promulgação da Lei nº 14.285, de 29 de dezembro de 2021, que alterou o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) e outras legislações no tocante ao regramento sobre as APPs no entorno de cursos d’água em áreas urbanas consolidadas.

- c) inserido em UC de uso sustentável, sem anuência do órgão gestor dessa; e
 - d) inserido em UC de uso sustentável, com concordância do órgão gestor dessa.
- 7) Interferência com áreas de risco – situação em que a ocupação está total ou parcialmente em área de risco. Pode haver a necessidade de reassentamento de famílias ou realização de obras de mitigação mais ou menos complexas. As situações identificadas quanto à interferência com área de risco foram:
- a) totalmente inserido em área de risco, sem possibilidade de mitigação, comprovado por estudo técnico;
 - b) parcialmente inserido em área de risco, sem possibilidade de mitigação, com necessidade de reassentamento;
 - c) parcialmente inserido em área de risco, com possibilidade de mitigação que demanda obras complexas; e
 - d) parcialmente inserido em área de risco, com possibilidade de mitigação que não demanda obras complexas.
- 8) Interseção de competências federativas – situação em que há interseção de competências federativas sobre um mesmo problema fundiário. Por exemplo, em área de titularidade de mais de uma Unidade da Federação (UF), ou, então, em área abrangida por leis de diferentes instâncias federativas que vinculam ou impedem a regularização de um determinado território. As situações identificadas quanto à interseção de competências federativas foram:
- a) titularidade de mais de uma UF, sem acordo estabelecido; titularidade da União ou dos estados ou municípios e ação municipal; e
 - b) titularidade de mais de uma UF, com acordo estabelecido.

A partir das situações identificadas anteriormente, procuramos classificá-las quanto ao grau de complexidade: alta, média, baixa e não apta à regularização fundiária (quadro 1). A matriz de complexidade da ação de regularização fundiária proposta não deve ser utilizada para uma hierarquização ou pontuação dos NUIs, mas serve como matriz de análise da complexidade das situações e enquadramento nesta ou naquela modalidade de atendimento. A matriz de complexidade das situações tem como objetivo orientar a ação federal, não classificar aquele núcleo que deve ou não ser atendido, mas apontar para a necessidade de pensar a política de regularização fundiária a partir de diferentes ações e metas para situações diversas, com demandas distintas.

É fundamental esclarecer que as situações não aptas à regularização fundiária não devem afastar os NUIs da ação pública federal, mas sim mostrar que a modalidade de atendimento não tem como componente central a ação de regularização, embora essa continue sendo uma demanda, nos casos em que a urbanização, por exemplo, pelo grau de complexidade, seja a modalidade de atendimento oferecida, tendo a regularização como componente.

QUADRO 1

Matriz de complexidade com a classificação das situações da problemática relativa aos processos de regularização fundiária

Situação/grau de complexidade	Inapto a programa exclusivo de Reurb ¹	Alta	Média	Baixa
Grau de consolidação	-	Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras complexas e reassentamentos.	Núcleo com urbanização não concluída ou não iniciada e que demanda execução de obras de média e baixa complexidade e com necessidade de reassentamento de famílias.	Núcleo com urbanização iniciada e que demanda execução de obras de baixa complexidade, sem necessidade de reassentamento de famílias.
Complexidade na definição da estratégia territorial	-	Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI sem informação territorializada.	Poligonal de intervenção abrange mais de um NUI com informações territorializadas.	Poligonal abrange um único NUI.
Precriidade documental	-	Sobreposição de registros; título inexistente ou desconhecido e sem possibilidade de definição da poligonal; inexistência de assentamento registral.	Título precário e sem possibilidade de definição da poligonal.	Título precário, mas com possibilidade de definição da poligonal.
Impasse por decisão judicial	-	Matrícula averbada com decisão judicial específica que impede a análise, a aprovação e o registro do projeto de regularização fundiária urbana.	Conflito judicial, título disponível, mas com risco de decisão judicial que impeça a análise, a aprovação e o registro do projeto de regularização fundiária urbana (exemplo: ação possessória).	Conflito judicial, título disponível, mas sem risco de decisão judicial que impeça a análise, a aprovação e o registro do projeto de regularização fundiária urbana (exemplo: ação tributária).
Interferência com área de preservação permanente	Totalmente inserido em área de preservação permanente, sem cumprir requisitos da lei e com necessidade de reassentamento.	Parcialmente inserido em área de preservação permanente, sem cumprir requisitos da lei e com necessidade de reassentamento parcial.	Com ocupação em área de preservação permanente, sem necessidade de remoção.	Sem ocupação em área de preservação permanente.
Interferência com unidades de conservação	Totalmente inserido em unidade de conservação de proteção integral; inserido em unidade de conservação de uso sustentável, com plano de manejo aprovado que impede regularização fundiária.	Parcialmente inserido em unidade de proteção integral – necessidade de reassentamento; pluralidade/sobreposição de mais de uma UC.	Inserido em unidade de conservação de uso sustentável, com plano de manejo aprovado com condicionantes em matéria de regularização fundiária.	Não inserido em unidade de conservação ou inserido em unidade de conservação de uso sustentável com plano de manejo aprovado que prevê a regularização fundiária; sem plano de manejo aprovado e, portanto, não vinculante.

(Continua)

(Continuação)

Situação/grau de complexidade	Inapto a programa exclusivo de Reurb ¹	Alta	Média	Baixa
Interferência com áreas de risco	Totalmente inserido em área de risco, sem possibilidade de mitigação, comprovado por estudo técnico.	Parcialmente inserido em área de risco, sem possibilidade de mitigação por meio de obras complexas, com necessidade de reassentamento.	Parcialmente inserido em área de risco, com possibilidade de mitigação por meio de obras complexas.	Parcialmente inserido em área de risco, com possibilidade de mitigação com obras de baixa complexidade.
Interseção de competências federativas	-	Titularidade de mais de uma UF, sem acordo estabelecido; titularidade da união ou dos estados ou municípios e ação municipal.	Titularidade de mais de uma UF, com acordo estabelecido.	Sem interseção de competências federativas.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Regularização fundiária urbana.

3 RECOMENDAÇÕES/ALTERNATIVAS PARA O FINANCIAMENTO FEDERAL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Não há dúvida de que parte dos problemas do Programa Papel Passado que aparecem em suas avaliações, que demonstram uma enorme dificuldade de implementação de todas as etapas do processo de regularização fundiária (Almeida, 2018) e um longo tempo necessário para execução dos contratos (Carvalho, 2017), se relaciona com o desconhecimento, por parte dos municípios, sobre os processos de regularização fundiária, em especial dos pouco qualificados aspectos jurídicos, e sobre seu território.

Ao mesmo tempo, a estrutura normativa dos programas, tanto do Papel Passado como do atual Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, instituído por meio da Instrução Normativa (IN) nº 02, de 21 de janeiro de 2020, do MDR, não está adequada para atender situações complexas, que levam tempo para serem solucionadas, na medida em que envolvem ações diversas, com agentes diversos, que não necessariamente dependem apenas do município ou do agente promotor para que sejam encaminhadas. A inexistência de modalidades voltadas para atender diferentes e complexas situações contribui para que os municípios enquadrem núcleos nas modalidades existentes, cuja normativa não permite solucionar os problemas encontrados.

O conceito de núcleo urbano regularizável é, a nosso ver, ainda vago na IN nº 02/2021 do MDR e dialoga mais adequadamente com aspectos físico-territoriais do núcleo. Da dimensão jurídica apenas consegue tematizar a existência ou não de conflito fundiário, sem especificar melhor do que se trata, excluindo-se do programa os casos em que ocorra qualquer disputa pela posse e propriedade, sem propor qualquer alternativa de atendimento. Tal problemática permanece na normativa atual. São passíveis de Reurb apenas os assentamentos sobre os quais não incide qualquer demanda judicial e onde haja a concordância do proprietário.

Conforme a IN nº 02/2021, é considerado regularizável, não sendo conhecida – até o momento de submissão da proposta – nenhuma das seguintes situações: i) área sujeita a risco; ii) área alagadiça ou sujeita a inundações; iii) terreno que tenha sido aterrado com material nocivo à saúde pública; iv) terreno onde as condições geológicas não aconselham a edificação; v) área de unidade de conservação de uso sustentável, salvo se contar com anuência prévia do órgão gestor da unidade; vi) área indispensável à segurança nacional ou de interesse da defesa; e vii) área *non aedificandi*, destinada a viário estrutural, oleodutos, gasodutos ou quaisquer outras situações que não permitam ou aconselhem a edificação para fins de moradia. O que demonstra uma relação direta com aspectos físicos e territoriais, mas sem qualificar os conflitos fundiários.

Ademais, em que pese o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional ainda não ter sido implementado em tempo para uma avaliação, é possível identificar elementos que procuraram responder a esta complexidade, na medida em que se buscou prever a realização do programa em etapas, com a possibilidade de cancelamento ou ajuste de contrato considerando os obstáculos que possam ser encontrados no processo.

As recomendações que seguem, no entanto, apontam elementos que ainda precisam ser considerados, de acordo com os resultados das análises documentais e dos processos adotados pelas municipalidades, bem como conforme os resultados do próprio processo de pesquisa, levantamento e análise de informações na elaboração dos estudos de caso. Eles apontam para outras demandas necessárias ao enfrentamento da irregularidade fundiária urbana brasileira, considerando suas dimensões, a complexidade da ação e a realidade dos municípios brasileiros que, conforme veremos, não conseguem ser atendidos em alguma medida, tanto pelo Papel Passado como pelo programa atual.

As recomendações devem ser consideradas como propostas em construção, que merecem estar em permanente debate público e coletivo. As recomendações devem, ao mesmo tempo, contribuir com o debate e serem aperfeiçoadas por ele. Essas procuram responder à complexidade da regularização fundiária no que diz respeito à preparação do município, do seu corpo técnico e sistema de informações georreferenciadas, que demarcam o conhecimento e a capacidade de gestão do seu território e a realização dos procedimentos necessários à regularização de NUIs ocupados por população de baixa renda, em especial a capacidade financeira para dotação da infraestrutura essencial, que passou a ser responsabilidade dos municípios em todos os casos de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S).¹⁰

10. Regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.

Nesse sentido, em linhas gerais, as recomendações detalhadas a seguir se relacionam com as seguintes situações e propostas de enfrentamento: ausência de informação por parte dos municípios sobre seu território, e alternativas para produção de informação territorializada, e o planejamento da ação de regularização fundiária; ações de apoio ou preparatórias à demarcação urbanística pelo município; e, para responder aos aspectos judiciais, estruturas e processos para encaminhar situações de impugnação e questionamento sobre direitos reais e possessórios. Apontamos também a necessidade de enfrentamento concreto da questão da urbanização dos NUIs precários como elemento central, bem como a estruturação do município e a articulação institucional e interfederativa.

3.1 Produção de informação territorializada e planejamento da ação de regularização fundiária

Os casos estudados mostram a necessidade da existência de uma modalidade de atendimento aos municípios para que se preparem para as ações de regularização fundiária, visto que, em muitos casos, as porções territoriais informais são de escala que abrange mais de um NUI em situações distintas, em que é necessário produção de informação prévia para acessar uma carta consulta de um programa como o de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional. Essa situação se soma ao fato de avaliações anteriores do Papel Passado terem apontado, como um problema central da sua implementação, a necessidade de adequação ou substituição do objeto no decorrer da execução dos contratos (Carvalho, 2017), o que resulta em atraso ou na não efetividade da ação.

Outra situação comum é a convivência em um mesmo território e, portanto, potencial ação de regularização fundiária apresentada pelos municípios, de áreas que estariam sujeitas à Reurb-S e áreas que estariam sujeitas à regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E),¹¹ o que é outra complexa situação que deve ser enfrentada por meio da produção de informação sobre o território informal do município. Isso expõe a necessidade da produção de informação adequada para diferenciar essas situações, que devem receber tratamento distinto, sob risco de os recursos federais serem também direcionados a ações de Reurb-E, o que não é desejável, uma vez que os beneficiários dessa modalidade de Reurb devem custear todo o processo.

Entre 2004 e 2013, o Programa Papel Passado foi oferecido por meio de diversas modalidades, entre as quais havia uma relacionada a ações de levantamento de informações e mapeamento da irregularidade (em 2004, a modalidade *identificação, levantamento, mapeamento e cadastramento das áreas de irregularidade*

11. Reurb-S trata da regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; Reurb-E trata da regularização fundiária aplicável aos NUIs ocupados por população não qualificada pelo município como de baixa renda.

fundiária e, de 2005 a 2010, a modalidade *Plano Municipal de Regularização Fundiária*). Tais modalidades demonstravam a necessidade de as ações do programa estarem inseridas em um planejamento, uma vez que a implementação de projetos de regularização fundiária pressupõe um conhecimento prévio sobre os núcleos que se pretende regularizar. Com esse conhecimento prévio, é possível estimar o grau de complexidade da elaboração e implementação do projeto, bem como o tempo necessário para sua efetivação, o que não ocorreu na última sistemática do Papel Passado, de 2013, em que foi prevista uma modalidade única: *atividades específicas de regularização fundiária de assentamentos urbanos*.

No contexto atual, também não é possível identificar, na normativa do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, a possibilidade de apoio institucional para a elaboração de estudos e levantamentos prévios. Isso pode significar um descolamento das ações do planejamento urbano municipal, no caso dos municípios que não tenham elaborado, anteriormente, seu plano de regularização fundiária, ou que não tenham previsto zonas especiais de interesse social (Zeis) em seus planos diretores. Dessa forma, corre-se o risco de que municípios com grandes porções irregulares do território não tenham capacidade de preparar a informação necessária sobre seu território, em geral, e sobre os NUIs, em especial para poder acessar o programa federal de regularização fundiária. O cenário seria, assim, no longo prazo, de concentração de recursos federais apenas em municípios que já possuem estrutura para ação de regularização fundiária sem, ao mesmo tempo, estruturar aqueles que precisam produzir informações e conhecer melhor seu território para iniciar os processos de regularização propriamente ditos. Importante registrar, ainda, que a normativa atual delega, aos agentes privados promotores da regularização fundiária, o poder de definir as poligonais de intervenção, o que esvazia ainda mais a capacidade e o poder dos municípios de planejar as ações em seu território, bem como o risco de se regularizar apenas territórios “fáceis” ou que interessam a determinados grupos.

O conhecimento do território, associado à capacidade de cumprir seu papel constitucional de exercer o controle do uso e da ocupação do solo, por parte dos municípios, é pressuposto para uma adequada política fundiária, que deve ser complementada por meio de uma política habitacional com subsídio para população de menor renda.

Nesse sentido, sugere-se que a ação federal de regularização fundiária de NUIs esteja necessariamente articulada no contexto de uma política mais ampla de fortalecimento da ação municipal de gestão do território, com recursos permanentes e geridos de forma democrática, que possibilite a produção de informação sobre o território e o planejamento municipal.

No caso específico da regularização fundiária, deve haver uma ação que possibilite aos municípios identificar os núcleos urbanos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda e demarcá-los como Zeis. Para essas e para as demais áreas a serem regularizadas, é de fundamental importância a adoção de restrições urbanísticas que procurem inibir ações do mercado imobiliário e busquem dar uso mais intensivo e rentável à terra, podendo acarretar a expulsão da população originalmente estabelecida. É importante atentar que as medidas de flexibilização das legislações urbanísticas e ambientais reconhecem a limitação do Estado em promover uma política de habitação e de acesso à terra inclusiva, e que essas flexibilizações buscam garantir o direito à moradia da população de menor renda em áreas bem localizadas das cidades.

A Reurb-S é uma excepcionalidade que reconhece o direito à moradia e a desigualdade histórica de acesso ao solo urbano. A distinção entre o interesse social e o interesse específico, que adequadamente se faz pela demarcação das Zeis, é fundamental, porque esses têm razão de existir e história distintas. A Reurb-E não pode ser uma anistia irrestrita da ocupação inadequada do solo urbano que não seja resultado do estado de necessidade.

Embora a regularização fundiária não esteja vinculada às Zeis, conforme a Lei Federal nº 13.465/2017, uma ação federal que possibilite ao município realizar a demarcação das Zeis – seja por meio do Plano Municipal de Regularização Fundiária, seja por seu plano diretor – ao mesmo tempo torna possível que passem a ser inseridas na ação de regularização fundiária realidades complexas, com grandes porções territoriais irregulares, antes sem produção de informação adequada. Isso contribui para um processo democrático de definição das áreas sujeitas à Reurb-S, portanto, ação prioritária do Estado brasileiro, além de evitar que sejam indicados ao programa federal áreas de interesse específico ou áreas em que essa diferenciação não é clara.

Conforme a normativa, o público-alvo do atual programa é composto por famílias com renda mensal de até R\$ 2 mil, para atendimento com melhoria habitacional, e famílias na situação prevista no inciso I do *caput* do art. 13 da Lei nº 13.465/2017, para atendimento com regularização fundiária, ou seja, famílias moradoras de NUIs ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal. Essa definição pelo município depende da produção de informações territorializadas e pode somente se concluir, em alguns casos, com o cadastramento das famílias. A demarcação das Zeis em processos democráticos pode contribuir para esta produção de conhecimento prévio na definição do interesse social e do interesse específico.

Por se tratar de zoneamento com finalidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, as Zeis também têm potencial de facilitar os processos de regularização fundiária nas áreas demarcadas, evitando possíveis conflitos normativos, tanto urbanísticos como ambientais.

O conhecimento sobre os NUIs por parte dos municípios, bem como a diversidade e a complexidade dessas situações devem orientar a ação federal em dois sentidos: i) aprofundar a compreensão da complexidade das situações para seu adequado enquadramento; e ii) oferecer linhas de ação por meio de modalidades de atendimento que permitam aos municípios a realização dessa caracterização inicial. Trata-se de ação fundamental para o aperfeiçoamento da ação federal em regularização fundiária, na medida em que, reiteramos, a ausência de informação prévia aprofundada sobre os NUIs inicialmente contratados para a efetivação de projetos de regularização fundiária levou à necessidade de adequação ou substituição no decorrer da execução dos contratos, o que resulta em atraso ou na não efetividade da ação, conforme já mencionamos.

3.2 Ações de apoio ou preparatórias à demarcação urbanística

O atual Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional claramente procura dialogar com algumas problemáticas identificadas no Programa Papel Passado, quanto ao tempo de duração da ação de regularização fundiária e à necessidade de cada etapa ser, de alguma forma, uma análise de viabilidade para a próxima, além de pensar os produtos como processo de aprovação, e não apenas como documentos a serem apresentados.

A previsão da etapa 1 demonstra que há uma percepção adequada de que é necessária uma análise jurídico-fundiária aprofundada do território como pressuposto para a ação de regularização fundiária, como uma etapa que permite uma análise de viabilidade e definição do perímetro de intervenção e dos beneficiários, inclusive prevista a possibilidade de sua reconfiguração ou cancelamento da ação.

É preciso, no entanto, atentar para o papel que passa a ser do município nesse processo. No relatório do produto 1 desta pesquisa (Brasil e Ipea, 2020), mencionamos o potencial do novo procedimento de Reurb, que transfere ao município a competência para notificação de confrontantes, antes responsabilidade dos cartórios de registro de imóveis. Esse potencial de agilizar o processo de regularização fundiária só irá se concretizar caso os municípios estejam estruturados e capacitados para essa ação, articulados, necessariamente, com os cartórios de registro de imóveis, para o levantamento de informações. Também foi repassada aos municípios a responsabilidade para elaboração e implantação dos projetos de regularização fundiária, incluindo aí possíveis estudos ambientais necessários, como também a possibilidade de criar câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos ou celebrar convênio, utilizar os centros judiciários de solução de conflitos e cidadania ou, ainda, as câmaras de mediação credenciadas nos tribunais de justiça (art. 34 da Lei nº 13.465/2017). Acontece que o projeto de regularização fundiária e os estudos ambientais não devem e não podem ficar restritos a projetos, estudos ou recomendações. É necessária a implementação dos projetos de regularização

fundiária, inclusive com a implantação da infraestrutura essencial e medidas de mitigação e compensação ambiental. Isso requer capacidade financeira, o que carece a imensa maioria dos municípios brasileiros. Qualquer programa federal de regularização fundiária necessita dessa linha de financiamento.

Retomando a questão das notificações, o programa determina aos municípios e ao Distrito Federal que procedam às notificações necessárias ao processo de regularização fundiária, aguardando os prazos legais para impugnações como condição para que o contrato de financiamento possa ter continuidade.

A complexidade das bases fundiárias e os questionamentos decorrentes são elementos que podem levar anos, razão pela qual é preferível estruturar os municípios e oferecer também uma modalidade própria para responder a essa etapa específica da regularização fundiária no âmbito de uma política de planejamento urbano, com a produção de informação territorializada sobre a realidade fundiária do município, articulada com os cartórios de registro de imóveis. Do contrário, corre-se o risco de muitos municípios não terem estrutura para responder à expectativa de realizar a notificação dos confrontantes.

Ao mesmo tempo, é preciso reconhecer que, embora a normativa determine, como conclusão da etapa 1, uma planta de sobreposição da situação de fato com a situação de registro, apresentando o perímetro do NUI com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, para que se evite qualquer questionamento judicial futuro, é preciso que seja elaborada por técnico capacitado uma restituição da matrícula ou das matrículas no levantamento planialtimétrico. Isso faz que, de certa forma, as informações necessárias para o cumprimento dessa etapa, na realidade, antecipem elementos das etapas 2 e 3, que preveem o levantamento planialtimétrico cadastral georreferenciado, por meio de topografia ou restituição aerofotogramétrica (etapa 2, item e.1) e uma planta do perímetro do NUI com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas (etapa 3, item g.1). A nosso ver, deve-se dar maior atenção à primeira etapa, no sentido de esta ser uma modalidade específica, a ser realizada de forma coordenada pelos municípios em articulação com cartórios de registro de imóveis.

A realização da referida etapa se comprova com a exigência das minutas das notificações entregues ao município ou ao Distrito Federal, com comprovação de seu recebimento (etapa 1, item b.3). No entanto, nesse momento se iniciam as possíveis dificuldades, já que o recebimento das minutas das notificações pelos municípios e pelo Distrito Federal é apenas o início do processo de notificação, que pode, inclusive, não ser suficiente e demandar a elaboração de edital para notificação, necessário nos casos em que, por algum motivo, não há possibilidade de a notificação ser realizada pessoalmente.

Para uma preparação adequada dos NUIs, a ação de regularização fundiária, além de centrar esforços na estruturação dos municípios para demarcação de Zeis, como etapa de planejamento da ação municipal de regularização fundiária, deve estruturá-los para que tenham condições de realizar a demarcação urbanística dos NUIs consolidados ocupados por população de baixa renda, de forma a otimizar a ação de levantamento de informações no cartório de registro de imóveis e a realização dos procedimentos necessários à notificação dos confrontantes. Nessa ação, deve-se, inclusive, considerar a estrutura necessária para lidar com eventuais impugnações e questionamentos, e encaminhá-los adequadamente, de modo a proceder à demarcação urbanística do NUI consolidado.

3.3 Estruturas e processos para encaminhar situações de impugnação e questionamento (direitos reais e possessórios)

Conforme mencionamos, a etapa 1 do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional pode resultar na continuidade da intervenção no perímetro inicialmente previsto, na reconfiguração do perímetro (e dos beneficiários) ou no cancelamento da ação. Os casos cancelados não podem ser ignorados, de forma a significar o não atendimento desses, que, certamente, representam uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira. É preciso incentivar a criação de estruturas com capacidade adequada para participação ativa na mediação e no encaminhamento de questionamentos sobre direitos reais ou possessórios, para que se alcance a regularização fundiária. Em NUIs consolidados, a solução de impugnações, questionamentos e conflitos possessórios deve fazer parte da ação de regularização fundiária, e não significar seu afastamento de qualquer modalidade de atendimento. Não resta dúvida de que um programa federal de regularização fundiária deve trabalhar e apresentar propostas para a implementação de ações em núcleos urbanos onde não haja a concordância do proprietário ou onde haja conflitos fundiários. Esses núcleos são os que demandam maior urgência nessas ações, a fim de evitar despejos e deslocamentos forçados.

Dessa forma, é fundamental a articulação interfederativa e interinstitucional. A ação em prol da regularização fundiária dos assentamentos deve tanto orientar a ação do Poder Executivo como do Judiciário, de forma articulada. O próprio Código de Processo Civil (CPC) de 2015, pela primeira vez, reconhece a existência de um réu coletivo em ações possessórias, que demanda tratamento diferenciado por parte do Estado, para garantia do direito à moradia e à dignidade da pessoa humana, entre outros direitos sociais ameaçados em contexto de conflitos fundiários. Há, portanto, o reconhecimento do fenômeno social que representa a ocupação irregular do solo e a condição de vulnerabilidade dos moradores dos assentamentos, facultando-se a intimação dos órgãos responsáveis pela política urbana da União, de estado ou do Distrito Federal e de município onde se situe a área objeto do litígio, que poderão

participar em audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório. Isso coloca a participação dos órgãos de política urbana e a ação de regularização fundiária como não só possíveis, mas desejáveis para uma solução adequada do conflito.

No mesmo sentido, a Lei Federal nº 13.465/2017 trata da possibilidade, no processo de demarcação urbanística, da adoção de procedimento extrajudicial de composição de conflitos, caso em que deve ser realizado um levantamento de eventuais passivos tributários, ambientais e administrativos associados aos imóveis objeto de impugnação, assim como das posses existentes, com vistas à identificação de casos de prescrição aquisitiva da propriedade (art. 21). Ou seja, a própria lei de regularização fundiária insere a mediação e a solução do conflito como parte do processo de regularização fundiária, inclusive determinando que o poder público, na hipótese de existência de demanda judicial que verse sobre direitos reais ou possessórios relativos ao imóvel, deva informar ao juízo a existência de procedimento de regularização fundiária. A lei, portanto, demonstra a necessidade de uma participação ativa na mediação de questionamentos sobre direitos reais ou possessórios para que se alcance o objetivo da regularização, determinando que o poder público pode, no processo de mediação, promover a alteração do auto de demarcação urbanística ou adotar qualquer outra medida que possa afastar a oposição do proprietário ou dos confrontantes à regularização da área ocupada.

Uma vez que a própria Lei Federal nº 13.465/2017 determina ao município a adoção de procedimento extrajudicial como caminho para mediação das impugnações que envolvam direitos possessórios ou direitos reais, a ação de regularização fundiária não tem completude se inexistir uma ação articulada de mediação e prevenção aos conflitos fundiários urbanos e se não são oferecidos caminhos e soluções adequadas aos conflitos de áreas consolidadas sem possibilidade de reversão, nos quais o reassentamento das famílias seria o último objetivo da política urbana e habitacional. A instauração de processos de mediação, com apoio do município, é essencial para que as ações de regularização fundiária alcancem parte da irregularidade fundiária brasileira que tem natureza conflituosa.

Na hipótese de não serem instauradas ações dessa natureza, a ação federal não alcançará aqueles que poderiam ser considerados os grupos prioritários para regularização fundiária, na medida em que não atenderá àqueles realmente ameaçados pela permanência no imóvel, ou seja, aqueles cujo direito à moradia está prejudicado. Vale lembrar que o Ministério das Cidades, no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, já contou com uma estrutura para lidar com os conflitos fundiários e o município de São Paulo¹² também teve um departamento específico

12. A experiência do município de São Paulo no monitoramento e na prevenção de conflitos fundiários tem registro em Insper e Instituto Pólis (2021, p. 120-126).

para lidar com o assunto, experiências que devem ser aprofundadas e replicadas, de forma a enfrentar a dimensão da irregularidade fundiária brasileira que diz respeito às impugnações e aos questionamentos possessórios ou sobre direitos reais.

Para o enfrentamento dessa dimensão da irregularidade fundiária brasileira, que corresponde a situações de impugnação e questionamento sobre direitos reais e possessórios em torno do imóvel ocupado, é preciso incentivar a criação de estruturas com capacidade adequada para participação ativa em sua mediação, para que se alcance o objetivo da regularização fundiária, tanto no âmbito do Executivo como do Judiciário.

Deve-se também fomentar o permanente monitoramento dos conflitos para que se possa estabelecer uma estratégia de mediação para uma solução que atenda ao interesse da coletividade, que é a regularização de NUIs consolidados, ocupados por população de baixa renda, haja questionamento ou não sobre a posse dos ocupantes. Tal monitoramento pode ser realizado com a participação dos poderes públicos municipais, em convênio com universidades e entidades da sociedade civil, por exemplo, por meio da implantação de um observatório dos conflitos fundiários.

Quanto ao programa, especificamente, deve monitorar os casos cancelados na etapa 1, para que possam ser compreendidos os motivos que levaram ao cancelamento, de modo a indicar correções e ajustes no programa, ou a necessidade de outra modalidade de atendimento.

3.4 Programa de urbanização de NUIs precários

A associação de melhorias habitacionais a um programa de regularização fundiária corresponde a um dos entraves do Programa Papel Passado apontados nas avaliações descritas no relatório do produto 1 desta pesquisa (Almeida, 2018; Carvalho, 2017), contemplando a necessidade de realização de pequenas obras para melhoria das condições habitacionais. No entanto, não atende a situações urbanísticas complexas com necessidade de intervenções de grande porte. É importante sempre atentar para o fato de que a regularização fundiária deve ser plena, de modo a envolver, necessariamente, o atendimento das diversas dimensões – jurídica, urbanística, ambiental e social. Dessa forma, a regularização fundiária deve integrar os assentamentos ao mundo jurídico, por meio do registro imobiliário dos títulos gerados, mas também integrá-los efetivamente à cidade, com a implantação da infraestrutura necessária e a prestação dos serviços públicos.

Com a existência exclusiva de um programa nos moldes atuais, os ocupantes de assentamentos (ou porções no interior do assentamento) em que as condições urbanísticas são complexas – do ponto de vista das condições de habitabilidade, traçado das ruas, ocupação em área de risco e APPs que, por alguma razão, não podem ser consolidadas – não terão atendimento desse programa.

Embora esse instrumento preveja os estudos de implantação de infraestrutura, a normativa do programa determina que, no caso de o estudo técnico ambiental ou de o estudo técnico de áreas de risco identificarem situações não passíveis de regularização fundiária para seus ocupantes, as áreas com essa restrição devem ser excluídas das metas do contrato. Áreas de preservação permanente e áreas de risco são justamente aquelas que podem exigir intervenções de alta complexidade.

Ainda que isso impeça a titulação e o incentivo à consolidação de situações precárias não regularizáveis, o fato de o programa prever os estudos com cronograma de implantação não garante a realização das obras de infraestrutura necessária e, ainda assim, nas áreas regularizáveis que necessitam obras de infraestrutura, a regularização poderá ser considerada concluída e procedida à titulação dos ocupantes, o que pode significar a consolidação de situações regularizáveis, mas sem a devida adequação urbanística.

No âmbito da política pública de assentamentos precários, assim como a solução de impugnações e questionamentos sobre direitos reais e possessórios, ações de urbanização de assentamentos precários deveriam ser prioritárias em relação a ações de titulação de áreas em que não há ameaça à permanência de seus ocupantes. A complexidade das situações urbanísticas é também uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira que não pode ser ignorada. Assim, é fundamental que a ação federal financie obras de urbanização complexas, por meio de programa de urbanização de assentamentos precários em que a regularização seja um dos componentes.

3.5 Estruturação do município e a articulação institucional e interfederativa

Embora o novo desenho proposto no programa, em tese, possa significar a diminuição da participação dos municípios, na medida em que acentua a participação da iniciativa privada na produção técnica e em parte da mobilização comunitária, é preciso reconhecer que o novo papel dado ao município no processo de notificação de confrontantes, no processo de Reurb e para demarcação urbanística, além da responsabilidade técnica de elaboração e aprovação do projeto de regularização fundiária, demanda *expertise* interdisciplinar técnica e uma estrutura administrativa adequada. Merecem registro especial as novas responsabilidades trazidas pela Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, que criou o Programa Casa Verde Amarela, a qual atribui exclusivamente aos municípios a responsabilidade pela elaboração do projeto de regularização fundiária e pela implantação da infraestrutura necessária, mesmo que a regularização fundiária ocorra em terras pertencentes aos estados e à União, e embora esses não sejam os legitimados. Isso importa em uma capacidade técnica e em uma capacidade orçamentária que, todos sabemos, os municípios podem não ter. Tal responsabilização pode inviabilizar os projetos de

regularização fundiária ou viabilizá-los onde haja tão somente ações de titulação, não ocorrendo a implantação da infraestrutura essencial definida nos arts. 37 e 38 da Lei nº 13.465/2017.

Uma estrutura administrativa adequada para regularização fundiária corresponde a: i) técnicos capacitados nas disciplinas que envolvem a ação de regularização fundiária (social, jurídica, urbanística e ambiental); ii) capacidade técnica e de articulação interfederativa e interinstitucional, em especial com os cartórios de registro de imóveis e os órgãos ambientais e de patrimônio, estaduais e federais; e iii) base de informações georreferenciadas que possibilite o planejamento da ação e a definição da estratégia territorial de regularização fundiária com uma priorização adequada das ações. Um quarto atributo também é fundamental: capacidade orçamentária para a implantação da infraestrutura essencial necessária.

A ação federal em regularização fundiária deve considerar o papel preponderante do município no planejamento e na execução da política urbana, mas não pode perder de vista a estrutura federativa brasileira relacionada à política urbana, que estabelece como competência comum entre União, estados e municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (art. 23, IX, da Constituição Federal). Trata-se de um cenário em que é preciso levar em consideração a assimetria do pacto federativo brasileiro prescrito na Constituição de 1988, com concentração de recursos na União e competências nos estados e municípios que vão além de sua capacidade administrativa e de investimento. E, também, o fato de os municípios terem estruturas administrativas díspares, muitas vezes sem técnicos nas áreas que tratam da regularização, sem capacidade de aprovação de projetos e sem base de informação territorial mínima, que resulta em um desconhecimento do território.

Nesse contexto de pacto federativo assimétrico e baixíssima capacidade arrecadatória por parte dos municípios, em que o governo federal deve assumir, de forma articulada com estados e municípios, o papel de principal financiador da política urbana, a partir de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, os espaços de controle social da política urbana são fundamentais para o diálogo interfederativo e interinstitucional que potencializam e otimizam as ações de regularização fundiária.

As estruturas de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano são fundamentais para garantir a criação de linhas de financiamento permanentes para o enfrentamento das questões urbanas e fundiárias, como também o adequado controle social que possibilite o permanente aperfeiçoamento dos programas para uma melhor utilização dos recursos públicos nos três níveis de governo. Além disso, devem garantir a articulação dos programas federais de regularização fundiária com os aspectos territoriais e de planejamento urbano.

Tais estruturas contribuiriam para que ação de regularização fundiária fosse permanentemente pensada e executada a partir de um planejamento que refletisse todas as situações de irregularidade, e fosse capaz de priorizá-las de forma adequada, caso em que a ação federal não se limitaria aos NUIs ocupados por população de baixa renda sem complexidade urbanística ou jurídico-fundiária.

Para a estruturação da ação federal em regularização fundiária, com reflexos nas modalidades de atendimento oferecidas, é preciso reconhecer a diversidade das situações dos NUIs e, também, as particularidades e as escalas da irregularidade fundiária dos municípios brasileiros, também diversas. Nesse sentido, há municípios com poucos núcleos urbanos informais que podem receber ações pontuais de regularização fundiária, caso em que não faria sentido uma estrutura significativa para realização dessas ações. Conforme já levantado no *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado* (Almeida, 2018), em determinados municípios, seria prioritária a estruturação do planejamento e do controle do uso do solo em vez de uma estrutura de regularização fundiária. Nesses casos, pode ser incentivada a formação de consórcios ou acordos de cooperação técnica, com o apoio dos estados e o compartilhamento de competências, por exemplo, para aprovação de projetos e notificação de confrontantes.

Tal situação é distinta dos municípios em que a irregularidade do solo corresponde a grande parte do território, ou com uma quantidade significativa de NUIs que dependem da ação do Estado para sua regularização. Nesses, a política de regularização fundiária deve ser implementada não verticalmente, núcleo a núcleo, isoladamente, mas sim de forma horizontal, com ações articuladas sobre o território, que abarquem um número significativo de NUIs. Para tanto, os municípios devem estar estruturados para implementação da política de regularização fundiária e compreender as fases de produção de informações territorializadas e planejamento das ações, aprovação de projetos e implementação das etapas de regularização fundiária.

Para a otimização das ações, pode contribuir a articulação interfederativa e interinstitucional com os cartórios de registro de imóveis e com os órgãos estaduais de licenciamento ambiental, em torno de uma política ampla de regularização fundiária, que procure resolver os problemas de forma sistêmica, e não apenas caso a caso. Deve-se, assim, realizar uma ação federal de sensibilização e capacitação conjunta dos cartórios de registro de imóveis e procuradorias municipais para engajamento nas ações de regularização fundiária e utilização dos instrumentos da demarcação urbanística e legitimação de posse.

Nesse sentido, é necessária a articulação da política urbana em torno de um sistema nacional de desenvolvimento urbano, que permita uma constante articulação entre os atores da regularização fundiária e uma fonte permanente de recursos a ser

aplicada na regularização fundiária e na estruturação das administrações municipais, para atualização de suas bases de dados territoriais, que sirvam ao planejamento da ação de regularização fundiária e, também, ao planejamento e ao controle do uso e da ocupação do solo em geral. Por fim, é fundamental oferecer aos técnicos municipais, de preferência envolvendo os diversos setores das prefeituras, capacitação e possibilidades de troca de experiências sobre a implementação da ação de regularização fundiária.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sequência ao que foi apresentado anteriormente, há diversas recomendações que endereçam programas e ações federais vigentes de regularização fundiária urbana, notadamente o Programa Papel Passado e o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, regulamentado pela IN nº 2, de 21 de janeiro de 2021. O objetivo é, assim, apontar sugestões para o aprimoramento dos programas existentes e, também, para a criação de novos programas e ações, de modo a preencher lacunas.

Um ponto diz respeito à forma de atuação individualizada dos programas citados (efetivamente, no caso do Papel Passado, e em potencial, no caso do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, que ainda não teve sua primeira seleção realizada no momento em que este texto é escrito). Como é sabido, as possibilidades de atendimento referem-se a casos em que não há maiores dificuldades para definir a abrangência territorial do NUI, que deve ser único e possuir poligonal bem configurada, algo que, na prática, restringe bastante o número de assentamentos elegíveis. Reforça-se aqui a recomendação, já feita anteriormente, de buscar estratégias territoriais de regularização fundiária que possibilitem um conhecimento geral da irregularidade fundiária nos municípios em que isso seja aplicável, com anterioridade e como passo necessário para apontar os casos prioritários, estes, sim, a demandarem recursos dos programas existentes. Por essa razão, deve-se pensar iniciativa de financiamento da ação municipal que aplique a política de regularização fundiária de forma horizontalizada considerando uma situação mais geral da irregularidade do município, e não apenas um único NUI com uma atuação vertical. Uma atuação horizontal tem o potencial de solucionar e encaminhar aspectos da regularização fundiária que dependem de relação institucional com cartórios e outros órgãos, de maneira a enfrentar de forma estrutural o problema da irregularidade fundiária, otimizando a ação municipal, em vez da necessidade de articulação institucional para cada caso pensado isoladamente.

Cabe lembrar também a atual ausência de itens financiáveis, no que se refere à produção de informações territorializadas e ao planejamento de ações de Reurb, que chegaram a ser financiadas pelo Programa Papel Passado, inclusive a demarcação de

Zeis. Assim, sem prejuízo de outras ações, a etapa 1 do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional poderia apoiar ações preparatórias, especialmente em se tratando da aplicação do instrumento da demarcação urbanística, de modo a proporcionar uma ação de conhecimento de NUI horizontalizada no território.

Em outra perspectiva, é necessário ponderar que a produção em grande escala de informações territorializadas e o planejamento da regularização fundiária são ações que podem exigir um formato diferente dos programas de repasse vigentes (proposta do município, sua seleção, contratação, desenvolvimento, acompanhamento e prestação de contas das ações realizadas). Uma possibilidade seria um processo continuado de formação de técnicos municipais da regularização fundiária que tenha como objetivo e resultado do processo de formação a produção de informação e a definição de uma estratégia territorial da regularização fundiária de cada município participante, ou seja, capacitação para produção de informação.

Voltando a tratar de programas vigentes, e, a propósito, do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, a eventual interposição de impugnações ou questionamentos de confrontantes, se não puder ser resolvida facilmente com a redefinição da poligonal do NUI, poderá causar cancelamentos totais dos contratos. Alerta-se para o risco de que isso possa vir a ser bastante frequente, o que poderá causar cancelamentos em massa e perpetuar situações de irregularidade fundiária. Uma recomendação que cabe a esses casos é que os governos estructurem instâncias responsáveis por monitorar e tratar situações de impugnação e questionamento, o que poderá, eventualmente, subsidiar a criação de futuras modalidades da ação federal em regularização fundiária, ainda que não haja, atualmente, nenhum formato que contemple essas situações. O município tem um papel fundamental no encaminhamento dessas impugnações, mas precisa ter conhecimento e estrutura para tanto. Nesse caso, o governo federal deve fomentar, a partir da própria orientação constante da Lei Federal nº 13.465/2017, a criação no município de instâncias de monitoramento e mediação de situações que possam sofrer impugnações relativas a direitos reais e possessórios, de forma a encaminhá-las, sob pena de grande parte das situações de irregularidade existentes não serem objetivo de qualquer ação pública.

Outro aspecto refere-se à atual impossibilidade de contemplar, em contratos dos programas citados, custos de intervenções físicas, de infraestrutura urbana ou de mitigação de situações de risco. Deveriam ser mantidas e ampliadas as possibilidades de financiamento ou repasse de recursos para intervenções complexas e de grande porte, em programas de urbanização de assentamentos precários, e que tenham a regularização fundiária como componente complementar.

Vale lembrar, ainda, as recomendações relativas às ações do governo federal para a estruturação da capacidade técnica dos municípios e as relativas ao seu papel na articulação institucional e federativa.

Por fim, recomenda-se também monitorar, prioritariamente, as situações de ameaça de remoção/despejo, por serem os beneficiários prioritários da regularização fundiária, juntamente com as situações de risco iminente comprovado, em razão da própria urgência que a situação significa no que diz respeito ao risco à integridade física e potencial de violação de direitos que a não regularização fundiária pode significar. Uma política nacional de regularização fundiária também precisa considerar, enfrentar e solucionar situações de conflito fundiário.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. M. J. A. de (Coord.). **Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado**. Santo André: Ed. UFABC, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3AzrST6>>.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil**: produto 1 – estudo conceitual e metodológico. Brasília: Ipea; SNH/MDR, 2020. (Termo de Execução Descentralizada, n. 01/2019). Mimeografado.

CARVALHO, G. C. de. **O lugar guardado à regularização fundiária de interesse social na política nacional urbana**: o Programa Papel Passado no estado de São Paulo. 2017. 224 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, Santo André, 2017.

INSPER – INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

