

Título do capítulo	CAPÍTULO 13 – O TERRITÓRIO DA REGULARIZAÇÃO E A DEFINIÇÃO DA POLIGONAL DE INTERVENÇÃO
Autores(as)	Paulo Somlanyi Romeiro André Simionato Castro
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8/capitulo13

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). 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.

O TERRITÓRIO DA REGULARIZAÇÃO E A DEFINIÇÃO DA POLIGONAL DE INTERVENÇÃO¹

Paulo Somlanyi Romeiro²
André Simionato Castro³

1 INTRODUÇÃO

Uma das principais dificuldades encontradas no processo de pesquisa e análise de casos jurídico-fundiários diz respeito à definição do objeto de análise e da poligonal ou das poligonais de intervenção para a realização da ação de regularização fundiária.

Isso porque, na Pesquisa NUI no Brasil, a escolha dos núcleos urbanos informais (NUIs) para os estudos de caso partiu de uma indicação inicial dos municípios abrangidos pela pesquisa e, em alguns casos, no entanto, ao nos aproximarmos do objeto de pesquisa, nos deparamos com situações em que seria ainda necessária a definição do objeto de análise, bem como da poligonal do NUI. Tratava-se de casos em que, na realidade, o NUI indicado correspondia a mais de um núcleo ou a uma grande porção do território municipal (como as sedes, por exemplo) ou a grande porção da área urbana do território municipal (como os setores urbanos e distritos, por exemplo), que demandam estratégias distintas de regularização fundiária. E, assim, toda a cadeia de identificação, processamento e análise dos dados ficava comprometida; afinal, eram muitas as variáveis de escala, morfologia urbana, perfil socioeconômico e prioridade de regularização em cada localidade.

Além disso, a própria concepção de NUI variou de município para município – embora o art. 11, inciso II, da Lei Federal nº 13.465/2017 traga uma descrição geral sobre o termo, o conceito deixa em aberto sobre o que se trata exatamente um NUI, não sendo definidor. Em boa parte das situações, os NUIs foram delimitados através de poligonais construídas pela sobreposição de elementos sociais, econômicos e territoriais. Entretanto, houve situações em que o NUI era definido exclusivamente pela organização política do município (um bairro, um setor ou um zoneamento, por exemplo), e também houve situações em que o conceito de NUI

1. Este capítulo foi desenvolvido a partir dos estudos de caso realizados nos polos da Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais (Pesquisa NUI) no Brasil e, portanto, contou com a contribuição de seus pesquisadores de campo.

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

se misturava com a titularidade da propriedade, baseando-se predominantemente na estrutura jurídico-fundiária do território, e assim por diante.

A partir dessas questões, sentiu-se a necessidade de estabelecer uma diferença entre o território da regularização, ou seja, porções da área urbana do município que são irregulares, e o que seria interpretado como NUI e, portanto, se tornaria objeto de estudo. Observou-se que o território da regularização pode abarcar diferentes assentamentos, com características socioespaciais semelhantes ou diferenciadas.

Essa distinção busca facilitar a identificação de poligonais de assentamentos para fins de enquadramento em programas de regularização fundiária, como o Papel Passado ou similares, e iluminar a importância da definição de estratégias complementares e diferenciadas de regularização da área urbana irregular municipal.

Para identificar a poligonal de regularização do NUI, e tomando-se como referência os estudos de caso, foram utilizados diferentes fatores, tais como: zoneamento, aspectos registrais e judiciais, organização política da comunidade, perfil socioeconômico dos habitantes dos NUIs e morfologia urbana.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE OS TIPOS DE TERRITÓRIO DA REGULARIZAÇÃO E DEFINIÇÃO DA POLIGONAL DE INTERVENÇÃO

O processo de definição da poligonal do objeto de análise nos levou a considerar o território da regularização a partir da identificação da complexidade de algumas das áreas indicadas inicialmente como NUI pelos municípios, e que deveriam ser objeto de regularização, mas que, a nosso ver, não se tratavam exatamente de NUI que poderiam ser objeto de regularização sem uma prévia definição da poligonal, a partir de um aprofundamento do conhecimento de elementos jurídicos e territoriais.

Para melhor compreensão do fenômeno e reflexão sobre a política de regularização fundiária, propomos, neste capítulo, a diferenciação entre o que seria a poligonal do NUI, propriamente dita, e o que passaremos a chamar de território da regularização fundiária.

Outro elemento que emerge dos estudos de caso com escalas que abrangem mais de um NUI, como são os casos do Setor Nordeste (Formosa-GO), da Colônia Santa Isabel (Betim-MG) e do Jardim Brasil (Olinda-PE), é a presença, em um mesmo território ou ação de regularização, de áreas de baixa renda e de áreas que não são de baixa renda, situações que devem ter tratamento distinto, embora em um mesmo perímetro. Também foi possível observar em um mesmo NUI, Santa Rita/Rui Coelho (Guaíba-RS), a convivência de famílias enquadradas como de baixa renda, ou sujeitas a Regularização Fundiária Urbana de Interesse

Social (Reurb-S), e outras que não eram consideradas de baixa renda, sujeitas a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), com tratamento diferenciado pela política municipal. Importante mencionar que podemos estar lidando, nos processos de regularização fundiária, com escalas distintas do que seria um NUI, com grandes porções do território irregulares envolvendo situações variadas. Isto aponta para a necessidade de formulação de estratégias da ação federal no sentido de possibilitar a preparação dos municípios para enfrentar estas questões e, eventualmente, dispor da informação necessária para definição da poligonal ou poligonais de intervenção, por meio de produção e sistematização de informação georreferenciada sobre o território.

Por meio da estratégia de análise que considera o território da regularização, foi possível identificar diferentes NUIs, a partir dos critérios específicos que foram considerados casuisticamente em cada contexto fundiário, para definição das poligonais de intervenção:

- a escala (o tamanho do território analisado);
- os aspectos registrais (NUIs definidos e/ou conectados pela matrícula, quando ela existe);
- o zoneamento, que pode abranger mais de um NUI numa mesma categoria socioespacial;
- a morfologia urbana, pois os NUIs podem estar todos inseridos em uma divisão territorial ou região do município onde predomina a informalidade e não há divisões claras entre eles;
- a vinculação judicial, quando os NUIs são objeto de uma mesma ação na justiça que os submeta às mesmas estratégias de regularização;
- a intervenção por programas públicos de Reurb;
- o processo de mobilização e organização política da comunidade;
- o perfil socioeconômico dos NUIs (Reurb-E *versus* Reurb-S);
- a presença de projetos de loteamentos em determinada área (aprovados ou não); e
- o histórico da ocupação.

Passaremos a apresentar cada um desses critérios utilizados para definir os diferentes tipos de territórios e ilustrar possíveis caminhos e dificuldades encontradas para a definição da poligonal do NUI propriamente dita.

2.1 Território da regularização, zoneamento, parcelamento do solo urbano e morfologia urbana

Tanto o *Estudo da demanda para regularização fundiária de assentamentos urbanos no âmbito do Programa Papel Passado* (Almeida, 2018) como o estudo de caso na Pesquisa NUI (Brasil e Ipea, 2021) evidenciaram que nem todos os municípios têm conhecimento suficiente de seu território para indicar as áreas objeto de Reurb-S.

No caso do Setor Nordeste (Formosa-GO), por exemplo, um grande aglomerado de irregularidade fundiária de baixa renda, que cobre cerca de 25% da malha urbana, constitui um setor administrativo inteiro do município considerado informal. Segundo dados levantados, a área do NUI abrange uma população de cerca de 45 mil habitantes. Os técnicos municipais relataram que o setor surgiu a partir de um loteamento realizado pela prefeitura em 1956, e foi sucessivamente reloteado pelo próprio poder público com sobreposições sobre o parcelamento inicial, o que acarretou parcelamentos duplos ou triplos da mesma área, bem como sobreposição da titulação das unidades imobiliárias.

Em esforço para reduzir a escala da área considerada, o estudo de caso utilizou estratégia de análise que considera o território da regularização para identificar, delimitar e agrupar diferentes situações ou problemas relativos ao processo de regularização fundiária. Em relação à titularidade, foram constatadas as seguintes situações:

- propriedades privadas ocupadas com matrícula válida e regular;
- propriedades privadas com matrículas sobrepostas às originais;
- propriedades privadas com matrícula de validade questionada/questionável em virtude de conflito fundiário;
- ocupações com titularidade desconhecida;
- lotes privados desocupados e com sobreposição de propriedades; e
- ocupações em áreas públicas etc.

FIGURA 1

Setor Nordeste: poligonal fornecida pelo município de Formosa-GO



Elaboração dos autores dos estudos de caso.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Ainda assim, a descrição espacial dos títulos era insuficiente, o que levou à busca de outros critérios de definição. Houve tentativa de localizar loteamentos por meio do traçado viário e padrão dos lotes e edificações. Foram utilizadas imagens aéreas das plataformas Google Earth e Google Maps, e alguns ensaios de delimitação foram realizados, conforme as figuras 2 e 3.

FIGURA 2

Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste segundo traçado viário



Elaboração dos autores dos estudos de caso.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3

Demarcação dos loteamentos componentes do Setor Nordeste



Elaboração dos autores dos estudos de caso.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Apesar de todo o esforço para tentar reconstruir o mosaico de loteamentos, percebeu-se que apenas a morfologia de sistema viário e lotes e edificações não era suficiente para delimitar com segurança as várias nuances do território da regularização para, então, se identificarem os NUIs propriamente ditos. Recorreu-se, então, aos mapas de loteamentos e conjuntos habitacionais já delimitados pela prefeitura, para tentar encontrar uma lógica territorial em que se basear. Como se vê pela imagem, mais uma vez as informações fornecidas não representavam a totalidade do território definido como NUI; havia apenas alguns enclaves.

Por fim, recorreu-se ao zoneamento urbano estabelecido pelo Plano Diretor do Município (Lei Complementar nº 022/2017). A lei delimita uma Zona de Habitação de Interesse Social (ZHIS), que está totalmente inserida na poligonal original do NUI, bem como abarca total e/ou parcialmente boa parte dos chamados *loteamentos aptos à regularização fundiária* (azul claro), estabelecidos pela prefeitura em um mapeamento prévio sobre áreas regularizáveis. Segundo informações fornecidas pelo município, essas seriam as áreas com menos sobreposições de títulos e, portanto, com menor complexidade fundiária. Sendo assim, ainda que com certa precariedade cartográfica (as poligonais não são georreferenciadas), chegou-se à conclusão de que essas zonas de intersecção revelavam a presença de NUIs com maior grau de consolidação.

FIGURA 4

Poligonais de loteamentos demarcados pela prefeitura e inseridos no Setor Nordeste



Elaboração dos autores dos estudos de caso.

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A área circundada em vermelho na figura 4 foi considerada como território da regularização, por apresentar uma visão mais abrangente da questão histórico-fundiária da região como um todo. Afinal, foi a área originalmente fornecida pela prefeitura como sendo o NUI, além de ter origem numa mesma gleba-mãe e apresentar similaridade em morfologia urbana, perfil socioeconômico etc. Por sua vez, o NUI propriamente dito foi interpretado como a intersecção entre as zonas em azul (ZHIS) e as linhas verdes (loteamentos aptos à regularização fundiária).

A utilização da estratégia de análise que considera o território da regularização aqui buscou identificar os NUIs propriamente ditos a partir de dados fornecidos pelo próprio poder público. O fato de se utilizarem zoneamento e parcelamento do solo como critérios não segue necessariamente nenhuma preferência qualitativa – foram os únicos dados disponíveis que permitiam, de alguma maneira, adentrar no território da regularização e identificar possíveis agrupamentos de informalidade passíveis de delimitação.

Conforme mencionado, o mapeamento da morfologia urbana foi uma das estratégias utilizadas na pesquisa para se tentar consolidar o perímetro dos NUIs imersos em extensos territórios de regularização. No caso do Setor Nordeste, as informações disponíveis eram bastante escassas, e as que existiam eram pouco confiáveis. Uma das saídas para buscar definir o NUI foi tentar identificar o traçado urbano dos diversos loteamentos irregulares sobrepostos ao longo dos anos, tendo como base o desenho do traçado viário e a tipologia das ocupações.

FIGURA 5

Trecho de tentativa de delimitação de loteamento dentro do Setor Nordeste, segundo traçado viário e tipologia de ocupação dos lotes



Elaboração dos autores dos estudos de caso.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

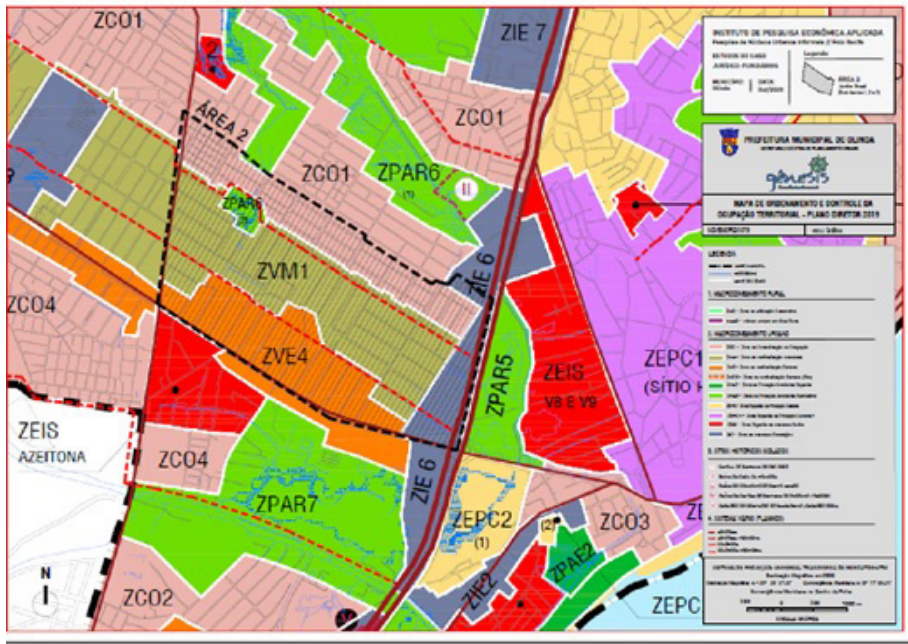
Conforme se observa na imagem, um determinado formato de lotes e um padrão de edificações podem representar um momento específico da ocupação do setor – seja a implantação de um loteamento, ou apenas o período em que alguns lotes foram apropriados e foi executada a construção de edificações em um mesmo padrão. É óbvio que a análise de imagens por si só não permite que se tirem conclusões consistentes sobre morfologia urbana. Neste estudo, também se consultou a matrícula da gleba-mãe, com todas as averbações de registro de loteamento, compra, venda, doações etc. A cronologia dos registros permitiu uma busca mais embasada dos padrões morfológicos urbanos, ainda que houvesse sobreposição de lotes por todo o título. Para cada data de averbação, buscava-se encontrar o correspondente nas imagens de satélite.

Embora esse exercício tenha de fato ajudado a enxergar alguns loteamentos dentro do NUI, não se chegou ao resultado esperado para o caso em específico. O território considerado pela prefeitura era bastante extenso (um quarto da malha urbana do município) e as informações fornecidas eram precárias. Sendo assim, outras estratégias tiveram que ser pensadas em conjunto, ampliando-se o rol de critérios estabelecidos para a delimitação do objeto de análise. Ainda assim, acredita-se que, em outros contextos e com dados mais sólidos, o mapeamento da morfologia pode, sim, ser mais um recurso na busca por um NUI em extensas áreas de regularização.

O território da regularização pode abarcar também uma diversidade de zoneamentos urbanos, ao mesmo tempo que diferentes zoneamentos podem recair sobre um único NUI. A regulamentação de cada uma das zonas pode influenciar a urbanização de maneira bastante heterogênea e, eventualmente, dificultar a implementação de políticas de regularização fundiária, vez que as exigências legais de cada pedaço desse mosaico são igualmente distintas.

No NUI Jardim Brasil, em Olinda-PE, por exemplo, existem cinco zoneamentos no interior da poligonal. Segundo o novo Plano Diretor, Lei Complementar nº 54/2020, há um trecho da Zona de Proteção Ambiental Recreativa 6 (ZPAR6), um trecho de Zona de Consolidação de Ocupação 1 (ZCO1), outro trecho de Zona de Verticalização Moderada 1 (ZVM1), uma parte definida como Zona de Verticalização Elevada 4 (ZVE4), e ainda um trecho como Zona de Interesse Estratégico 6 (ZIE6).

MAPA 1
Zoneamentos no NUI Jardim Brasil



Fonte: Brasil e Ipea (2021).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Note-se que a configuração do perímetro do Jardim Brasil (pontilhado em preto) é bastante distinta da conformação do NUI V8/V9, que é integralmente definido como Zona Especial de Interesse Social (Zeis), muito embora sejam áreas contíguas, no mesmo município, e ambas consideradas NUIs. O Jardim Brasil é um mosaico de zoneamentos, e o que define sua poligonal é a área de intervenção prevista em programa público municipal de regularização, com situações fundiárias e urbanísticas diversas em seu interior. Por seu turno, o V8/V9, segundo o Plano Diretor, é uma Zeis 1, que se caracteriza por ser um assentamento habitacional de baixa renda, com uso predominantemente residencial, consolidado, construído espontaneamente e carente de infraestrutura básica e/ou regularização fundiária.

FIGURA 6
Localização de Jardim Brasil e V8/V9



Fonte: Brasil e Ipea (2021).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Levando-se em conta que cada tipo de zoneamento pode exigir diferentes abordagens ao longo de um processo de regularização, optou-se por se interpretar o Jardim Brasil como um território da regularização, e por se considerar cada zoneamento como um NUI específico. Por exemplo, a ZPAR estabelece uma porção de áreas⁴ restritas à ocupação que podem ser problemáticas em eventuais programas de regularização fundiária, da mesma forma que a ZVM1 e a ZVE4 estabelecem critérios de adensamento bastante específicos e diferentes do entorno. Nas zonas em que há zoneamento de proteção ambiental, podem ser necessárias obras de requalificação ambiental que influenciam na duração do processo de regularização e demandam um tratamento diferenciado das demais áreas do mesmo perímetro. Da mesma forma que as zonas de maior adensamento talvez demandem obras de infraestrutura urbana, como aumento da capacidade de esgotamento sanitário, fluxo viário, calçamento etc. Sendo assim, não faria sentido colocar regiões de perfis tão distintos em um mesmo NUI, já que a tramitação do processo de regularização ficaria descompassada entre as zonas. Nesse sentido, a utilização do conceito de território da regularização pode ser útil a eventuais políticas conjuntas de regularização que demandem respeito às particularidades de cada zoneamento urbano.

4. I – ZPAR 01: Parque do Fragoso; II – ZPAR 02: Mata do Ronca; III – ZPAR 03: Monte; IV – ZPAR 04: Horto d’El Rey; V – ZPAR 05: Mangues do Varadouro; VI – ZPAR 06: Lagoas do Jardim Brasil; VII – ZPAR 07: Parque do Sítio Novo; VIII – ZPAR 08: Parque do Memorial Arcoverde.

2.2 Território da regularização e aspectos registraes

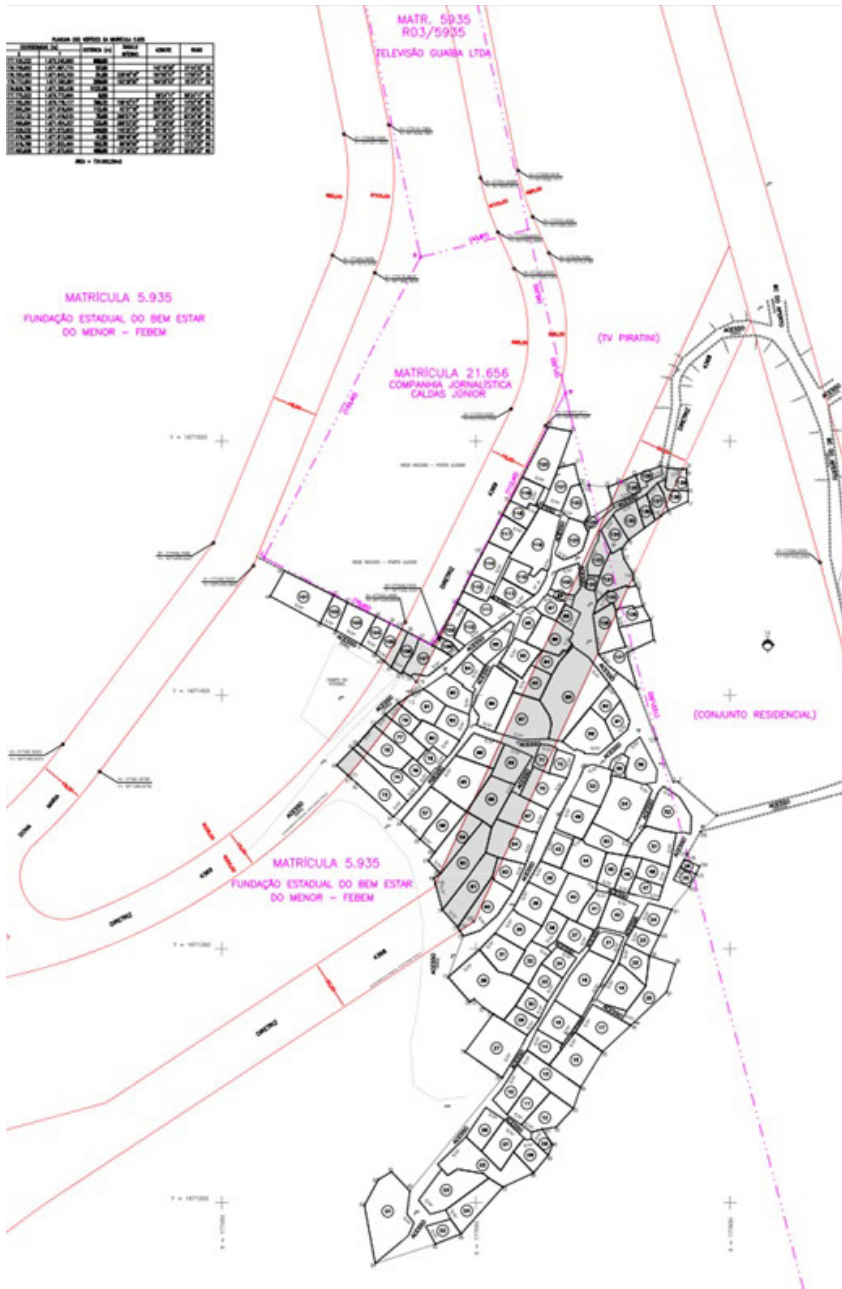
É comum encontrar municípios que se utilizam exclusivamente da titularidade para definir espacialmente o NUI. Nesse contexto, a lógica de território da regularização buscou tanto contornar as imprecisões territoriais entre registros e ocupações de fato, como desenvolver um entendimento mais holístico sobre o NUI, correlacionando a configuração jurídico-fundiária com os aspectos urbanísticos (social, ambiental, político etc).

O processo da pesquisa no caso da Vila União, em Porto Alegre-RS, mostra como, embora em alguns casos inicialmente um NUI pareça claramente isolado, circunscrito e com uma poligonal claramente definível, pode haver outros elementos políticos ou judiciais que articulem o processo de regularização com outros núcleos urbanos.

Inicialmente tinha-se a Vila União como um NUI isolado, vez que ele é geograficamente descolado dos demais NUIs do Morro de Santa Teresa. Entretanto, a pesquisa revelou que todo o processo de regularização da área é envolto em um mesmo contexto histórico de mobilização entre as comunidades, inclusive em âmbito judicial. Há um movimento de defesa dos moradores⁵ que reivindica conjuntamente os direitos das vilas desde que sofreram ameaças de remoção em 2009 e 2010, consequência da especulação imobiliária desencadeada pela oficialização de Porto Alegre-RS como uma das sedes da Copa do Mundo de 2014 (o estádio Beira-Rio é vizinho do local).

5. O Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa atua de maneira organizada com as Associações de Moradores das comunidades União, Ecológica, Gaúcha e Padre Cacique.

FIGURA 7
Vila União – Porto Alegre

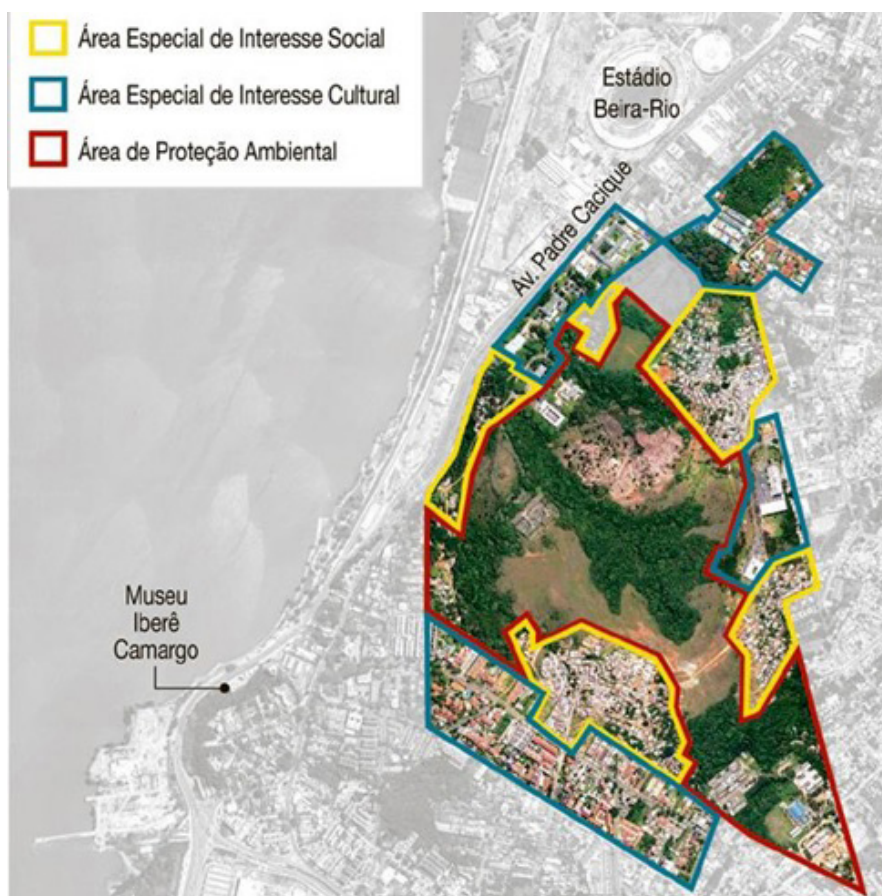


Fonte: Brasil e Ipea (2021).
Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

O imóvel onde estão localizadas as comunidades pertence à Fundação de Atendimento Sócio-Educativo do Rio Grande do Sul (Fase/RS) e seria vendido ao setor privado, com a justificativa de que o valor arrecadado seria investido em outras unidades da fundação pelo estado.⁶ O PL causou grande insatisfação entre os moradores e, em 2010, as lideranças locais se mobilizaram em torno do Movimento em Defesa do Morro Santa Teresa e pressionaram o Legislativo gaúcho com o *slogan* “O morro é nosso” (Gomes, 2015).

FIGURA 8

Mapa anexo à Lei Complementar (LC) nº 717/2013, que ilustra cada zoneamento atribuído ao Morro Santa Teresa



Fonte: Brasil e Ipea (2021).

Obs.: 1. O NUI Vila União está totalmente inserido na Área Especial de Interesse Social (Aeis) – poligonal amarela no canto inferior direito.

2. Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

6. Projeto de Lei (PL) nº 388/2009, que autoriza a Fase/RS a alienar ou permutar imóvel situado no Município de Porto Alegre (disponível em: <<https://bit.ly/3ccHMDt>>).

A mobilização aproximou os NUIs, não só pela questão da titularidade em comum, mas principalmente porque passaram a se organizar e a figurar como o mesmo polo em uma ação civil pública (ACP)⁷ que hoje determina a regularização fundiária dos NUIs da área, inclusive com uma série de grupos de trabalho para acompanhar e fazer levantamentos em todo o morro. A mobilização dos moradores culminou na promulgação de uma nova lei municipal (Lei Complementar – LC nº 717/2013), que determinou o congelamento das ocupações, atribuiu zoneamentos de interesse social, cultural e ambiental para cada área específica da gleba e do entorno, e estabeleceu diretrizes gerais de regularização fundiária.

Segundo informações do Departamento de Regularização Fundiária e Reassentamento (Derer),⁸ estavam programados novos levantamentos cartográficos conjuntos das Vilas União e Gaúcha no segundo semestre de 2021, tendo em vista a sentença proferida na ACP que determinou o andamento da regularização fundiária nessas áreas. Garantiu-se também o direito de reassentamento na própria área se houver necessidade de remoção durante o processo de regularização em qualquer uma das comunidades elencadas.

Fica evidente, portanto, que a titularidade por si só não fornece substrato fático suficiente para se entender e determinar as fronteiras de um NUI. Nesse caso, a noção de território da regularização possibilitou a articulação entre os dados jurídico-fundiários com os urbanísticos, políticos e ambientais, viabilizando uma leitura muito mais precisa da realidade local. Ainda que a Vila União seja fisicamente descolada das demais comunidades, seria impossível pensar nela como um NUI por si só, isolado das demais comunidades que se articulam politicamente e judicialmente.

2.3 Território da regularização e vinculação judicial

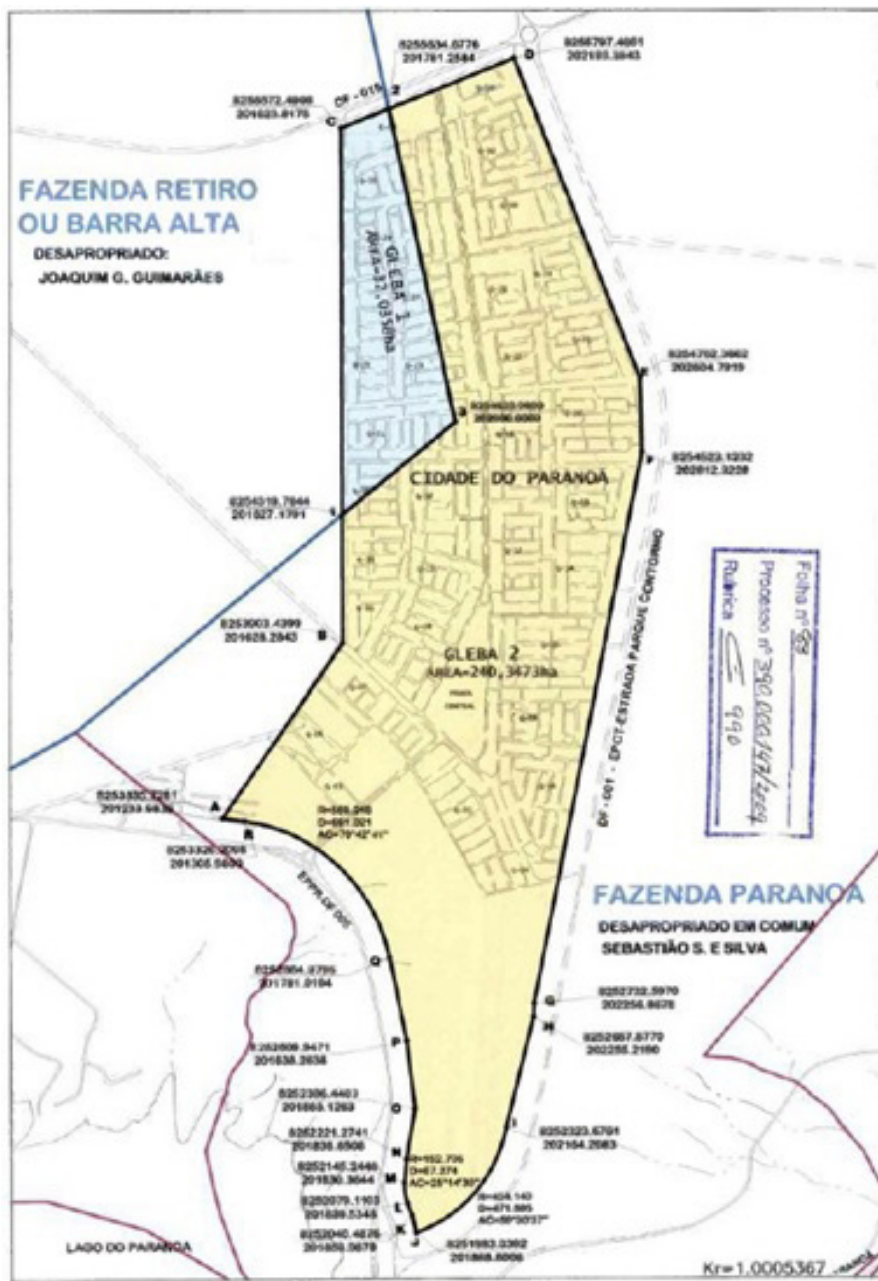
Muitos dos NUIs analisados são ou foram objeto de disputas judiciais, tais como ação de reintegração de posse, ACP, ação revocatória de doação, execução fiscal e trabalhista com penhora sobre títulos de propriedade etc. As decisões judiciais foram determinantes na (re)configuração fundiária de boa parte das propriedades sobre as quais se assentam os NUIs e, portanto, influenciaram diretamente na consolidação da poligonal destes.

Em alguns casos, como no do NUI Paranoá-DF, o juízo anulou a abertura e o registro de uma das matrículas em disputa,⁹ consolidando a delimitação original do núcleo, questionada por antigos fazendeiros na região de Brasília. A área foi desapropriada em 1989 pela Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap) para a criação da Região Administrativa (RA) do Paranoá. Desde então, centenas de disputas judiciais recaíram sobre a área, dificultando a regularização.

7. Ação civil pública nº 001/1.09.0093594-8, do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul (TJRS).

8. Extinta Cohab-RS.

9. Processo nº 3.900/1989, 3ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT).

FIGURA 9
NUI Paranoá-DF

Fonte: Brasil e Ipea (2021).

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

A empresa pública conseguiu judicialmente a imissão na posse da área, que já está em estágio avançado em processo administrativo de regularização fundiária. Se a decisão fosse favorável aos fazendeiros requerentes, toda a RA do Paranoá ficaria segmentada em glebas de diferentes titularidades, o que poderia demandar outras estratégias de regularização, como separação das áreas em diferentes NUIs, ou demarcação urbanística, legitimação fundiária etc.

Outro caso emblemático é o da Vila União, em Porto Alegre-RS. Motivado pela representação dos movimentos sociais do Morro Santa Teresa, o Ministério Público do Rio Grande do Sul deu início à ACP já citada, que requereu a regularização fundiária de toda a região. Muito embora a Vila União seja geograficamente segregada das demais vilas na região, inclusive sendo considerada um NUI por si só na pesquisa, a Justiça do Rio Grande do Sul demandou em sentença a regularização fundiária conjunta dessa comunidade e da “vizinha” Vila Gaúcha.¹⁰ O juízo argumenta que o Decreto nº 48.029/2011 do governo do estado dava prioridade para a regularização dessas áreas, que, portanto, deveriam ser regularizadas concomitantemente.

FIGURA 10

Sentença de regularização fundiária conjunta da Vila Gaúcha e Vila União (trecho)

À VISTA DO EXPOSTO, excluindo a FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SÓCIO-EDUCATIVO DO RIO GRANDE DO SUL – FASE da lide, por se tornar no curso da ação parte passiva ilegítima, e julgando **PROCEDENTES** os pedidos, condeno o ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, materializando o desígnio do Decreto n.º 48.029/2011, a continuar implementando na Vila Gaúcha e na Vila União Santa Teresa a indispensável regularização fundiária.

O Estado do Rio Grande do Sul está isento do pagamento de custas, por força da Lei n.º 13.471/2010.

Não são devidos honorários à FASE, em sintonia com o art. 18 da Lei n.º 7.347/85.

Publique-se. Registre-se. Intimem-se.

Porto Alegre, 23 de maio de 2012.

¹⁰“Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público a qual pertença”.

Fonte: Brasil e Ipea (2021).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

10. As áreas não são contíguas, apenas fazem parte do mesmo contexto político, fundiário e judicial.

Controvérsias à parte sobre a decisão, esse contexto todo reforçou a importância e a conveniência do conceito de território da regularização fundiária, visto que não seria possível tratar o NUI Vila União de maneira isolada, diante da vinculação judicial com outro NUI.

2.4 Território da regularização e processo de organização política da comunidade

A ideia por trás desse tópico é evidenciar as relações políticas internas e externas dos NUIs, tendo em vista que essas dinâmicas muitas vezes extrapolam as fronteiras urbanísticas e fundiárias desses núcleos e podem ser determinantes em uma eventual política pública de Reurb. A utilização do conceito de território da regularização, neste caso, pretende trazer à tona limites geralmente invisíveis.

Nesse contexto, destaca-se o NUI Dandara, em Belo Horizonte-MG. A localização do núcleo em área com facilidade de urbanização e acesso à infraestrutura não é casual: surgida em 2009, Dandara é a primeira grande ocupação urbana organizada da capital mineira, e sua história está amplamente documentada em pesquisas acadêmicas, notícias, documentário e processos judiciais. A área, anteriormente um vazio urbano, foi ocupada em 9 de abril de 2009 por 150 famílias organizadas pelas Brigadas Populares, pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e pelo Fórum de Moradia do Barreiro, com apoio da Comissão Pastoral da Terra (CPT), do Serviço de Assistência Jurídica da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas, de arquitetos e estudantes de arquitetura da PUC Minas e da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), e com assistência da Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPMG).

Com a notícia da ocupação, dezenas de outras famílias que não participaram da mobilização ocuparam espontaneamente a área, e o plano fugiu do controle dos idealizadores originais. A própria comunidade se empenhou para fiscalizar e manter a ocupação do território conforme os limites externos estabelecidos pelo plano urbano, mantendo as áreas de preservação permanente (APPs). Hoje, as áreas de interesse ambiental encontram-se totalmente ocupadas, como se pode observar nas imagens de 2009 (figura 11) e 2019 (figura 12), respectivamente.

FIGURA 11

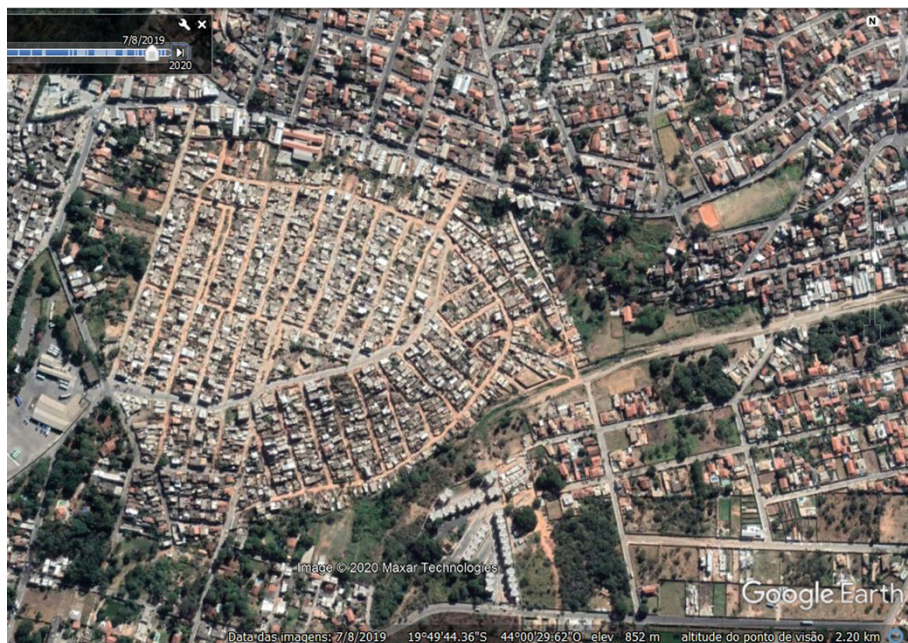
Início da ocupação,¹ organizada por movimentos sociais e lideranças locais (2009)



Fonte: Brasil e Ipea (2021).

Nota: ¹ Terreno da Dandara entre 4 de abril e 12 de julho de 2009.

FIGURA 12
Dandara em 2019



Fonte: Brasil e Ipea (2021).

Ainda é possível identificar o traçado do planejamento original, que circunda as APPs, e o traçado das ocupações posteriores. Apesar das dificuldades em criar um consenso interno e manter o projeto idealizado pelos primeiros ocupantes, em 2014 a comunidade conquistou o Plano de Regularização Urbanística (PRU) por meio do Orçamento Participativo 2015, e logo em seguida, ainda em 2014, constituiu a Associação Comunitária da Dandara. A mobilização política continua sendo peça fundamental na regularização do NUI. Em 2020, foi homologado acordo judicial que determina a desapropriação¹¹ da área pelo governo do estado, mediante indenização multimilionária à construtora Modelo, proprietária da área. Entretanto, ainda tramita ACP protocolada pela DPMG que pode sentenciar de maneira diversa do acordado, sem indenizar os empresários, fazendo que a comunidade ainda se mantenha organizada.

No NUI Vila União, em Porto Alegre-RS, o cenário é parecido, conforme demonstrado em tópico anterior. Ainda que o poder público considere cada vila como uma comunidade individualizada, a trajetória de mobilização política faz que o NUI seja visto de maneira indissociável do restante do morro pelas comunidades.

11. Ação de Desapropriação nº 5087851-24.2016.8.13.0024.

2.5 Território da regularização e seu perfil socioeconômico

Outra peculiaridade que emerge dos estudos, e que demanda atenção em relação às escalas de abrangência de um NUI, é a presença de áreas de baixa renda e áreas que não são de baixa renda em um mesmo território ou ação de regularização, criando-se situações que devem ter tratamento distinto, muito embora as áreas estejam no mesmo perímetro considerado (como nos casos do Setor Nordeste, em Formosa-GO; Santa Izabel, em Betim-MG; e Jardim Brasil, em Olinda-PE). Neste tópico, busca-se analisar diferentes formas e encaminhamentos de Reurb para NUIs que, ao mesmo tempo, são objeto de Reurb-S e Reurb-E, e estão sujeitos a um tratamento diferenciado pela política urbana municipal. É o caso do Conjunto Habitacional Rui Coelho e do Loteamento Santa Rita, em Guaíba-RS.

FIGURA 13

Conjunto Habitacional Rui Coelho e Loteamento Santa Rita – parcelas informais



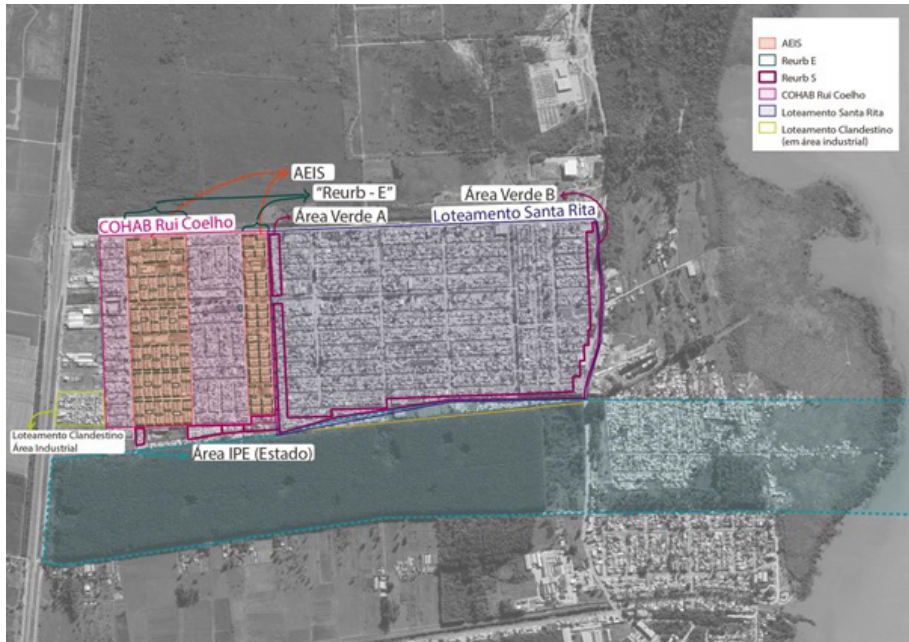
Elaboração dos autores dos estudos de caso.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Inicialmente, considerava-se a junção do conjunto e do loteamento como um único NUI, porém a configuração da área se mostrou bastante peculiar durante as análises. Como se observa na imagem, o NUI possui pequenos “retalhos” de informalidade por todo o território, a maioria deles sendo de áreas institucionais e áreas verdes públicas que foram ocupadas irregularmente.

FIGURA 14

Conjunto Habitacional Rui Coelho e Loteamento Santa Rita – delimitações para fins de Reurb



Elaboração dos autores dos estudos de caso.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Constatou-se que havia uma considerável disparidade socioeconômica dentro do próprio NUI, que demandava uma divisão mais acurada. Utilizando-se da estratégia de análise que considera o território da regularização, buscou-se identificar e agrupar setores do NUI que apresentassem características que indicassem ações semelhantes para a regularização fundiária. Com a ajuda de dados fornecidos pela Secretaria de Planejamento da prefeitura, foi possível identificar três principais regiões socioeconômicas, conforme a seguir descrito.

- 1) Cohab Rui Coelho: ocupações feitas em áreas verdes e institucionais da Cohab e de propriedade do município de Guaiíba. Estão localizadas nas pontas das quadras onde inicialmente havia pequenos canteiros e hoje, em sua maioria, são *puxadinhos* de edificações já existentes. Nessa região, a prefeitura classificou os imóveis como objeto de Reurb-E. A administração pública local não reconhece as expansões como derivadas de construções de baixa renda. Segundo a técnica do município consultada, uma vez que os moradores já possuem casa própria, não faria sentido enquadrar suas expansões irregulares como objeto de política urbana de

interesse social, pois há outras áreas prioritárias no município. Muitas das áreas são desafetadas e vendidas diretamente aos ocupantes ou, então, são regularizadas e os custos são repassados a eles (Reurb-E). Note-se que o critério utilizado para definir a política pública não é baseado na renda dos ocupantes, mas sim na existência ou não de moradia (casa própria) registrada no nome da pessoa. A prefeitura interpreta que ter um imóvel registrado no nome do morador já o coloca em situação social privilegiada em relação aos demais beneficiados pela política de regularização.

- 2) Loteamento Santa Rita e Área do Instituto de Previdência do Estado (IPE): o Loteamento Santa Rita está na área vizinha à Cohab (à direita, figura 14). As ocupações se deram de maneira espontânea sobre as áreas verdes A e B, e apresentam características mais precárias. Já existem processos de regularização nessas áreas, classificadas como de interesse social (Reurb-S). A chamada Vila dos Marinheiros será doada ao município quando finalizados os levantamentos pelo estado (parte da comunidade está na gleba do IPE). Segundo a prefeitura, não há indícios de grandes dificuldades no processo de Reurb, visto que a instalação de infraestrutura é viável e o perfil fundiário não é complexo. A área do IPE também foi decretada como de interesse social pela prefeitura, em novembro de 2019. Foram realizados levantamentos socioeconômicos prévios que constataram a fragilidade social da ocupação.
- 3) Vila Bença: está localizada na gleba entre a Cohab Rui Coelho e a BR-116, e o histórico de sua ocupação ocorreu de outra forma. A gleba, situada em zona industrial, foi loteada clandestinamente nos anos 2000, sem o conhecimento do proprietário. Na época, a prefeitura notificou o proprietário por loteamento irregular e ele entrou com um pedido de reintegração de posse. O proprietário perdeu a ação de reintegração de posse e deixou de pagar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) da propriedade. As moradias da área são precárias e adensadas, sem saneamento básico e demais serviços. Tem as condições socioeconômicas mais frágeis da região do NUI.

A partir desse entendimento setorizado do território da regularização, a análise da prefeitura se mostrou casuística, aplicando Reurb-S quando encontra ocupações com fragilidade social. Quando o possuidor já tem um imóvel em seu nome, não é mais prioridade da política pública, haja vista que existem áreas mais frágeis no município. Além disso, o valor da venda é revertido para um fundo no município destinado a futuras obras de infraestrutura urbana (Fundo Municipal de Planejamento).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme demonstrado por Almeida (2018) e pela avaliação da implementação do Programa Papel Passado por meio da análise do Cidade Legal em São Paulo¹² (Carvalho, 2017), um dos entraves para a implementação do programa se refere à indicação inadequada de NUIs a serem objeto da regularização fundiária. Este processo de pesquisa e os resultados dos estudos de caso informam que a dificuldade de indicação adequada do NUI ocorre devido: i) à dimensão da irregularidade, que abrange grandes porções da área urbana dos municípios; e ii) à ausência de informações territorializadas, necessárias à definição das poligonais de intervenção para política ou ação de regularização fundiária. Em alguns casos, esses problemas estão associados à complexidade dos territórios de informalidade, muitos deles abrangendo mais de um NUI e com situações distintas internamente, que indicam a necessidade de ações que considerem essas especificidades e, ao mesmo tempo, estejam articuladas.

Para melhor compreensão do fenômeno da informalidade brasileira, que pode abranger grandes porções territoriais e abrigar mais que um NUI, e tendo em vista a complexidade da análise jurídica do território de informalidade, dependendo da escala, propomos, como estratégia de análise, distinguir o território da regularização da poligonal do assentamento ou NUI que será objeto de estudo ou enquadramento em programa de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S). O território da regularização fundiária pode abranger mais de um NUI, que, por um dos critérios (territorial, político, regulamentar, registral ou judicial), não podem ser considerados isoladamente, ainda que tenham especificidades e, por isso, situações e necessidades para regularização fundiária distintas. Portanto, território da regularização e poligonal de NUI não se confundem, mas devem ser considerados concomitantemente em uma estratégia de definição das poligonais para políticas ou ações de regularização fundiária.

Com isso, é preciso levar em conta que a regularização fundiária de porções territoriais informais – como setores, sedes e distritos – demanda programas específicos, com ações diversas para sua regularização, tais como a identificação e regularização da base fundiária, elemento essencial para traçar a estratégia do processo de regularização. É fundamental compreender que os territórios da regularização fundiária correspondentes a porções territoriais informais que não se confundem com um NUI, sobre as quais há carência de informação, configuram uma das dimensões da irregularidade fundiária brasileira que deve ser enfrentada distintamente de programas e ações voltados ao atendimento de NUIs considerados isoladamente.

12. A avaliação mostra um alto índice de substituição de NUIs no processo de execução dos contratos do programa.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, G. M. J. A. de (Coord.). **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. 2018. 119 p. Disponível em: <<https://bit.ly/38vdssJ>>.

BRASIL; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil: produto 4 – relatório de levantamento de dados e aprofundamento do conhecimento sobre os aspectos jurídicos e fundiários em uma seleção de núcleos urbanos informais**. Brasília: Ipea; SNH/MDR, 2021. (Termo de Execução Descentralizada, n. 1/2019). 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.

GOMES, L. E. Caminhada defende preservação ambiental e regularização fundiária no Morro Santa Teresa. **Wordpress**, 9 nov. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3LRuAqL>>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Chefe do Editorial

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Chefia

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Revisão

Alice Souza Lopes

Amanda Ramos Marques

Ana Clara Escórcio Xavier

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Reginaldo da Silva Domingos

Brena Rolim Peixoto da Silva (estagiária)

Nayane Santos Rodrigues (estagiária)

Editoração

Anderson Silva Reis

Cristiano Ferreira de Araújo

Danielle de Oliveira Ayres

Danilo Leite de Macedo Tavares

Leonardo Hideki Higa

Capa

Leonardo Hideki Higa

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

