

Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017

Edésio Fernandes

Jurista e Urbanista. Mestre e Doutor em Direito. Professor e Consultor. Membro da *DPU Associates*, do *Lincoln Institute of Land Policy* e da *RSA – Royal Society for Arts, Manufactures and Commerce*. ORCID: 0000-0002-9421-3513.

Palavras-chave: Regularização fundiária urbana. Lei Federal nº 13.465/2017. Informalidade.

Sumário: Introdução – **1** Um campo indefinido – **2** Regularização fundiária e o crescimento da informalidade – **3** O paradigma peruano – **4** A construção da “Fórmula Brasileira” – **5** Políticas e programas governamentais – **6** A mudança de paradigma – **7** Questões – e lições – anteriores à Lei Federal nº 13.465/17 – **8** Repensar a questão e seu enfrentamento – Referências

Introdução

A aprovação da Lei Federal nº 13.465 em 2017 contribuiu para uma significativa mudança paradigmática quanto ao tratamento da questão da regularização fundiária urbana de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas no Brasil – indo contra o marco conceitual e jurídico mais amplo construído no país desde o final da década de 1970 e ignorando as muitas lições da experiência internacional sobre o tema. Neste artigo, proponho-me a recuperar a trajetória dessa discussão no Brasil, assim como a organizar o que já se sabe como resultado de décadas de reflexão e ação sobre a questão no contexto internacional.¹

¹ Trabalho há mais de 40 anos com o tema da regularização fundiária de assentamentos consolidados no Brasil e em diversos outros países, tendo participado das primeiras discussões sobre a então recém-aprovada Lei Federal nº 6.766/1979, que lançou as bases iniciais da ordem jurídica aplicável. Também participei diretamente da elaboração da lei municipal que aprovou o PROFAVELA, de Belo Horizonte, em 1983, criando o conceito pioneiro de “Setor Especial – SE” – que foi posteriormente tratado como “Zona Especial de Interesse Social – ZEIS” ou “Área Especial de Interesse Social – AEIS” e que ampliou as bases do paradigma jurídico-urbanístico dominante para as políticas e programas de regularização no país, tido por muitos analistas como a “Fórmula Brasileira”. Sigo trabalhando com o tema internacional e nacionalmente através das diversas entidades de que participo – IRLUS, LILP, IBDU –, em trabalhos de consultoria e por meio de pesquisa acadêmica. Em 2003, na condição de diretor de assuntos fundiários do recém-criado Ministério das Cidades, coordenei a formulação do “Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável – Papel Passado”. Tenho escrito e publicado extensivamente sobre a questão, além de participar de cursos virtuais de capacitação/debates que têm envolvido milhares de pessoas de diversas profissões

1 Um campo indefinido

Esse processo antigo é intrinsecamente complexo e altamente disputado, e tudo está aberto a interpretações de todo tipo, da própria noção de informalidade à natureza dos programas de regularização. São incontáveis os debates conceituais, filosóficos, políticos, ideológicos, econômicos, urbanísticos e jurídicos sobre a questão.

Afinal, estamos falando exatamente de quê? Da informalidade urbanística, da informalidade jurídica ou de ambas? Das questões fundiárias apenas ou, também, das questões construtivas, registrais e tributárias? Das questões urbanísticas e ambientais? Por que chamar de “informal” o que, na realidade, em muitos contextos é a prática dominante? Por que limitar o debate às práticas que envolvem os grupos socioeconômicos mais pobres, ignorando as diversas formas de violação da ordem jurídica pelos grupos mais privilegiados – e pelo Estado? Estamos falando apenas das “favelas” ou também dos “loteamentos irregulares”, dos “loteamentos clandestinos”, das “casas de frente-e-fundo”, dos conjuntos habitacionais sem alvará e sem registro, dos cortiços, aluguéis informais e outras formas de moradia precária? E por aí... o debate não tem limites.

Dependendo da maneira como a questão da informalidade é definida, as propostas de políticas públicas e programas de regularização variam enormemente. Da mesma forma, essa definição vai implicar em medições do fenômeno que com frequência são altamente divergentes. De fato, ninguém pode afirmar com certeza quantas pessoas vivem em assentamentos informais no Brasil, e nem tampouco quantos assentamentos existem. Tudo depende da definição adotada. Trata-se de um campo de pesquisa e ação essencialmente indefinido.

De qualquer forma, em que pesem seus limites, desde 1979 uma ampla ordem jurídico-urbanística tem sido construída no Brasil sobre a questão da regularização fundiária de assentamentos consolidados em áreas urbanas, a qual tem sido traduzida em políticas públicas e programas de ação em todas as esferas governamentais, especialmente na esfera municipal, geralmente como parte integrante da agenda da chamada “reforma urbana”.

2 Regularização fundiária e o crescimento da informalidade

No entanto, dados de diversas fontes têm indicado que, no Brasil, como em outros tantos países, o acesso informal ao solo e à moradia nas cidades tem

e afiliações institucionais em todo o país. Muitas das principais lições desse longo aprendizado foram reunidas nesta publicação: FERNANDES, Edésio. *Regularização de assentamentos informais na América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em: 10 out. 2022.

crescido através de velhos e novos processos nas últimas décadas, agora com um significativo avanço do aluguel informal. Imobilizadas e incapazes de agir, sem terem políticas habitacionais minimamente adequadas, de modo geral as autoridades públicas – especialmente as municipais – seguem tolerando o fenômeno da informalidade de maneira quase que absoluta, somente reagindo através de medidas de remoções em casos estratégicos para os interesses dos proprietários, do mercado imobiliário e da própria administração pública e/ou agindo através de algumas tentativas de regularização fundiária de assentamentos consolidados – que ainda são poucas, se considerada a grande escala da questão.

Em muitos contextos, as taxas de crescimento da informalidade urbana têm sido maiores do que as taxas de crescimento urbano, bem como do que as taxas de crescimento da pobreza social. Com a tendência de consolidação, adensamento e verticalização das áreas informais já existentes e dada a periferização da nova produção informal, e considerada também a maior dificuldade de ocupação das terras privadas sem contestação jurídica, por toda parte tem havido uma ocupação crescente de terras públicas e áreas ambientais, áreas de risco, fundos de vale e topos de morros.

Pode-se dizer que existe no Brasil hoje uma aceitação social generalizada da necessidade de urbanização desses assentamentos consolidados, com implementação de infraestrutura, equipamentos e serviços, além de melhoramento habitacional, obras viárias e criação de espaços públicos. Contudo, há certamente menos unanimidade – e, por conseguinte, maior resistência de diversas ordens – quanto à sua legalização.

Quando existe – já que, como afirmado, trata-se de política minoritária –, na falta de outras opções adequadas de acesso à moradia, a regularização de assentamentos consolidados se tornou a principal política habitacional em muitos municípios – e com frequência tem gerado mais problemas do que soluções. Na falta de políticas preventivas que ampliem as condições de acesso formal ao solo e à moradia nas cidades, as administrações públicas estão sempre correndo atrás da realidade consolidada tipicamente com políticas de regularização setoriais que são totalmente dissociadas das políticas fundiárias, urbanas, habitacionais, de transporte, ambientais e orçamentárias.

Se a natureza remedial/curativa da regularização ainda não foi compreendida pelos gestores públicos, dadas a extensão e as implicações diversas do fenômeno, “não regularizar” esses assentamentos não é mais uma opção válida para tais gestores – em que pese a visão de setores da esquerda que acham que toda e qualquer forma de intervenção do poder público é prejudicial aos interesses dos moradores dos assentamentos.

O debate – e a disputa –, então, deve se dar em torno da questão “como regularizar?”. Nesse contexto, há internacionalmente uma disputa entre dois

paradigmas principais distintos, ambos criados na América do Sul, quais sejam: as experiências do Peru e Brasil.

3 O paradigma peruano

O paradigma peruano, amplamente inspirado nas ideias do economista Hernando de Soto, coloca ênfase quase absoluta na titulação/legalização/formalização dos assentamentos, especialmente através da distribuição de títulos de propriedade individual plena. Já analisei esse caso em detalhes em outras publicações, mas, para fins desta reflexão, basta dizer que, no Peru, tem havido principalmente a legalização – e a conseqüente privatização – da terra pública ocupada, através de um amplo programa governamental centralizado e promovido em grande escala.

Contudo, hoje já se sabe que as promessas que originalmente justificavam a ação governamental – basicamente no sentido de que a titulação individual levaria a maior acesso a crédito, melhoramento habitacional e erradicação da pobreza – não foram cumpridas. Se a titulação massiva certamente levou à promoção de maior segurança jurídica da posse para os moradores dos assentamentos – fator esse que não pode de forma alguma ser subestimado –, por outro lado também não se pode mais ignorar que a política legalista peruana tem tido uma série de implicações negativas não previstas originalmente: preços mais altos dos terrenos, mais ocupações, baixa qualidade urbanístico-ambiental dos assentamentos, novas distorções das relações de gênero etc. Em diversos países, programas de regularização inspirados na experiência peruana têm levado à chamada “expulsão pelo mercado” dos moradores tradicionais – aqueles que, sob pressão do mercado imobiliário especialmente nas áreas mais centrais das cidades, acabam por vender seus imóveis e, com frequência, não têm condições de se estabelecerem em áreas igualmente bem localizadas.

Se esse tipo de política de titulação exclusiva tende a ser mais barata do que outras formas mais articuladas de intervenção governamental, trata-se de mais um caso do “barato que sai caro”: o Peru teve um dos índices mundiais mais altos de infecção e mortalidade na pandemia recente exatamente porque, mesmo com títulos nas mãos, mas na falta de infraestrutura urbana e de serviços adequados, os moradores dos assentamentos tiveram de se expor a riscos diários nos precários mercados populares. A política de regularização peruana custou caro para seus cidadãos.

4 A construção da “Fórmula Brasileira”

O paradigma peruano dominou internacionalmente nos anos 1990 e 2000, tendo sido inicialmente adotado por entidades influentes, como UN-Habitat, World

Bank e BID. Com a devida avaliação empírica dos seus impactos negativos em diversos países, contudo, na última década as ideias de Hernando de Soto perderam muito de seu apelo internacionalmente. No entanto, essas ideias não entraram no Brasil até recentemente, dada a prevalência no país de outro paradigma multidimensional, a chamada “Fórmula Brasileira”, que propõe a articulação da titulação das áreas, lotes e construções com uma série de medidas urbanísticas, socioambientais e jurídicas que permitam um tratamento mais amplo e sustentável da questão.

Esse paradigma brasileiro começou a ser construído em 1979 com a introdução na importante Lei Federal nº 6.766 de um capítulo específico sobre a regularização de loteamentos irregulares, bem como da noção vaga de “urbanização específica”, que permitia o tratamento diferenciado de certas áreas. Foi essa noção que possibilitou a aprovação em 1983 inicialmente do PROFAVELA, de Belo Horizonte, e, logo após, do PREZEIS, do Recife, dois programas municipais pioneiros e influentes. Nos dois casos, foi proposta a demarcação, nos mapas dos planos urbanísticos, das áreas correspondentes aos assentamentos já existentes naquelas cidades, hoje chamadas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), as quais deveriam ser submetidas à regulação urbanística específica e a processos de gestão democrática participativa, além de receberem ações governamentais variadas para implementação de urbanização, infraestrutura, equipamentos e serviços.

Naquele momento, surgiu uma divergência importante – que ainda não foi devidamente equacionada no país e que está na base da mudança paradigmática atual – quanto à natureza jurídica da titulação e dos direitos a serem reconhecidos aos moradores: tratava-se de uma questão de direito de propriedade ou de uma questão de direito de moradia na qual a propriedade era apenas uma das possibilidades – mas não a única e, com frequência, não a melhor? Belo Horizonte optou pelo reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena – em que pese o fato de que a maioria dos assentamentos na cidade ocupava terrenos privados –, fator esse que, dadas as suas implicações financeiras, certamente determinou a escala limitada da legalização naquela cidade até hoje. Já Recife recorreu ao então pouco reconhecido Decreto-Lei nº 271/1967 para distinguir entre assentamentos em terras públicas e aqueles em terras privadas: no primeiro caso, seriam reconhecidos títulos de concessão de direito real de uso aos ocupantes e, no segundo caso, seriam propostas ações judiciais de usucapião para que seus direitos fossem reconhecidos. Nos dois municípios, contudo, tratava-se da regularização como política discricionária, já que os ocupantes não tinham direitos próprios claramente reconhecidos pela ordem jurídica.

A Constituição Federal de 1988 avançou significativamente no tratamento da regularização fundiária, tendo em vista que, ao mesmo tempo em que reconheceu

a função socioambiental da propriedade, as funções sociais da cidade e o papel central do governo municipal, também reconheceu o “direito à regularização” com a introdução do Usucapião Especial Urbano e da Concessão de Direito Real de Uso – novamente distinguindo entre terras privadas e terras públicas. Emenda constitucional de 2000 reconheceu o direito de moradia como direito social, e o celebrado Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001 – confirmou a “Fórmula Brasileira”, tratando da regularização como direito subjetivo dos ocupantes no caso de assentamentos consolidados e como política discricionária do poder público nos demais casos, além de reconhecer, através da Medida Provisória nº 2.220/2001, o usucapião (individual/plúrimo/coletivo) e a Concessão e Uso Espacial para Fins de Moradia – CUEM (individual/coletiva).

A questão da regularização fundiária passou a ser tratada no contexto mais amplo de uma nova ordem jurídico-urbanística que articula diversos princípios: função socioambiental da propriedade e da cidade; direito a cidades sustentáveis; direito de moradia; gestão democrática da cidade; distribuição dos ônus e benefícios da urbanização; recuperação pelo poder público das chamadas mais-valias urbanísticas; urbanismo como função pública; e o reconhecimento da autonomia do direito urbanístico com outra constitucionalização do tratamento do direito da propriedade e o reconhecimento de uma ordem pública maior do que ordem estatal.

De forma inequívoca, a regularização fundiária foi tratada como uma dimensão do direito social de moradia e como um dos pilares da agenda da reforma urbana no país.

5 Políticas e programas governamentais

Nesse contexto, na década de 1990 muitos programas municipais de regularização foram promovidos em diversas partes do Brasil, sendo que, embora esse paradigma mais amplo e multidimensional fosse nominalmente reconhecido, na prática na enorme maioria dos casos a dimensão da “urbanização” dos assentamentos teve muito mais destaque do que a dimensão de sua “legalização”. De fato, em que pese a dificuldade de obtenção e organização de dados, especialmente dada a fragmentação do tratamento, a questão que resulta da maior autonomia municipal no país, pode-se afirmar que – em face da enorme escala da questão – poucos títulos foram conferidos aos ocupantes dos assentamentos ao longo de todos esses anos, em boa parte devido à falta de uma ordem jurídica federal mais detalhada que removesse os muitos empecilhos criados pela ordem jurídica e pelo sistema judicial e cartorário do país.

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, no âmbito da Secretaria Nacional de Programas Urbanos foi criado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Sustentável em Áreas Urbanas – Papel Passado, que visava criar várias

formas de apoio e suporte jurídico, técnico, institucional e financeiro para a ação dos governos municipais, encorajando o enfoque combinado de regularização fundiária e reconhecendo a função social da terra pública federal. Dados os poucos recursos orçamentários disponíveis e marcado por contradições político-institucionais – por exemplo, a manutenção por outra secretaria no mesmo ministério do programa HBB do BID, que era baseado em outras premissas –, esse programa nacional teve alcance limitado, e pouca ênfase foi colocada na legalização dos assentamentos, inclusive aqueles em terras da União.

De qualquer forma, diversas leis federais foram aprovadas na década de 2000 para facilitar a regularização – e a legalização – dos assentamentos informais:

- Lei Federal nº 10.9931/2004 – gratuidade do registro da regularização;
- Lei Federal nº 11.124/2005 – criação do FNHIS – Fundo Nacional da Habitação de Interesse Social;
- Lei Federal nº 11.481/2007 – transferência de terrenos pela União para que municípios regularizem ocupação;
- Lei Federal nº 11.888/2008 – direito de assistência técnica gratuita;
- Lei Federal nº 11.952/2009 – regularização fundiária na Amazônia Legal;
- Lei Federal nº 11.977/2009 – importante lei que, além de criar o programa Minha Casa Minha Vida, buscou no Projeto de Lei nº 3.057/2000 – chamado de Lei de Responsabilidade Territorial – diversos instrumentos e mecanismos para a regularização de assentamentos informais consolidados.

Algumas experiências variadas foram promovidas fora dessa “Fórmula”, como, por exemplo, alguns programas estaduais e municipais de legalização de loteamentos irregulares e uma tentativa no Rio de Janeiro de promover a legalização de favelas no caso do “Projeto Cantagalo”. São, contudo, poucas ações e de pouca escala, mesmo porque, diferentemente do que acontecia nos anos 1970 e 1980, as pesquisas têm indicado que – mais seguros de suas posses dado o clima político mais democrático – há, em alguns casos, pouca demanda social da parte dos moradores de assentamentos pelo reconhecimento de títulos.

Parece que muitos preferem viver na situação ambígua em que, embora não tenham títulos, mantêm uma ampla “liberdade urbanística”, pagam menos tributos e não arcam com muitos custos da formalização de suas relações fundiárias. Trata-se, contudo, de uma percepção falsa de segurança da posse que decorre de um pacto sociopolítico, que, por sua vez, resulta de um conjunto de fatores que podem mudar rapidamente – como de fato já mudaram em diversos casos, notadamente no caso das remoções de favelas consolidadas no Rio de Janeiro durante a preparação para os Jogos Olímpicos naquela cidade. Nesses casos e outros, na falta de títulos, muitos moradores removidos somente receberam indenização

por seus pertences e benfeitorias – e não pela terra que ocupavam. Os casos de remoções têm se multiplicado no país, inclusive durante a pandemia. A titulação continua sendo condição essencial para promoção de segurança jurídica da posse: a questão é como promovê-la de maneira articulada com os objetivos de promoção de integração socioespacial das áreas e de permanência das comunidades.

6 A mudança de paradigma

Em que pesem seus muitos limites e problemas, o paradigma da regularização sustentável como princípio integrante da “reforma urbana” continuou dominante no país. Essa situação tem mudado rapidamente nos últimos anos, com o avanço de outra agenda que, ao invés de propor a promoção de inclusão social e integração espacial, tem colocado maior ênfase na “liberdade econômica” e nos direitos e interesses individuais, repetindo as mesmas promessas desacreditadas do caso peruano sem absorver as muitas críticas já feitas internacionalmente. De fato, se a experiência brasileira da regularização fundiária sempre foi deficiente, tenho me preocupado ainda mais com o rumo que a questão tem ganhado no país, especialmente com a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017.

Antes de 2017, havia certamente no país pelo menos uma tentativa de articular urbanização e (pouca) legalização, propondo a promoção, ao mesmo tempo, de segurança individual da posse para os moradores e a integração socioespacial das áreas e comunidades. No tocante à legalização, a ênfase maior foi colocada no direito de moradia – e não no direito individual de propriedade –, com destaque para a concessão em terras públicas e para o usucapião em terras privadas. Havia também pelo menos uma tentativa de, especialmente através da demarcação e regulamentação das ZEIS, garantir a permanência das comunidades nas áreas urbanizadas e providas de serviços e infraestrutura através de ações governamentais caríssimas. Como mencionado, a regularização municipal assim concebida pode ser mais cara, mas pode se tornar, no todo, mais sustentável. Novas estratégias jurídico-políticas estavam sendo pensadas em diversos municípios, sempre reconhecendo a necessidade de novos mecanismos financeiros, cadastrais e registrares. A fórmula brasileira era: ZEIS + normas urbanísticas + gestão democrática + novos instrumentos jurídicos + políticas sociais.

As mudanças político-ideológicas no país – que começaram ainda no governo Dilma Rousseff e ganharam fôlego nos governos Michel Temer e Jair Bolsonaro – têm rompido aos poucos com aquela fórmula: o avanço do neoliberalismo econômico, político e jurídico tem requerido o desmonte sistemático da ordem jurídico-urbanístico-ambiental duramente construída.

A mencionada Lei da Amazônia Legal de 2009 já apontava outros caminhos para a legalização das terras públicas ocupadas em áreas urbanas, e a Medida

Provisória nº 759/2016 tratou da regularização fundiária rural e urbana com base em outros princípios distintos daqueles da “Fórmula Brasileira”, tendo posteriormente se convertido na Lei Federal nº 13.465/2017. Na sequência dessa lei, o movimento de mudança paradigmática continuou com a apresentação da PEC nº 80/2019 – que praticamente abole a noção constitucional da função social da propriedade, pilar do direito urbanístico – e a Lei Federal nº 13.875/2019 – que aprovou a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica, princípio constitucional que nunca foi devidamente articulado com os princípios da reforma urbana. Medidas provisórias e propostas diversas sobre a Amazônia, licenciamento urbanístico-ambiental, Habite-se etc. têm consolidado essa mudança, culminando com a aprovação do Programa Casa Verde e Amarela em 2021 e a promoção legalista da propriedade individual sem maiores considerações de outras naturezas.

No campo da regularização fundiária, é incontestável o avanço rápido dessa outra agenda, que, ao invés de propor a promoção de reforma urbana e inclusão socioespacial, tem colocado maior ênfase na “liberdade econômica”. Basta acompanhar o muito bem-sucedido Observatório da Regularização Fundiária, que coordena com a colega Rosane Tierno no Facebook para monitorar a aplicação dessa lei, hoje com mais de 3.500 membros de todo o país, para verificar que, impulsionado pela nova lei, está claramente acontecendo por todo o Brasil um processo muito impressionante e crescente de regularização fundiária – de vários tipos, em várias esferas, com vários objetivos.

Ainda que não se possa organizar esse fenômeno em números, parece-me que se trata de algo único na história das políticas urbanas no país sobre o tema da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. Municípios, estados e União; Ministério Público e Defensoria Pública; cartórios e escritórios de advocacia; universidades, movimentos sociais, associações de moradores, muitos têm sido os atores envolvidos nesses processos de diversas maneiras.

Contudo, também me parece que, de modo geral, tem prevalecido uma leitura mais legalista e tradicional da questão da regularização fundiária, com muito mais ênfase em aspectos jurídicos e cartorários do que era o caso do paradigma mais amplo e articulado que marcou o tratamento da questão no país até então – e revelando assim outra visão, para mim mais limitada, da questão. Em muitos casos, chega até a ser uma visão da “legalização como mero negócio”, e não como política pública, gerando mesmo as bases de uma “indústria” da legalização – e favorecendo quase exclusivamente as soluções individuais. Também cabe notar que muitos dos argumentos que têm sido utilizados para justificar essas iniciativas são questionáveis: a propriedade como direito natural, a titulação como direito humano, a propriedade como garantia de acesso a crédito, garantia de permanência no lugar etc. O fato é que a experiência histórica internacional já nos mostrou que não podemos tomar nada disso por garantido e que devemos sempre problematizar a questão.

Por um lado, esse novo movimento parece indicar que, no âmbito mais amplo da questão da regularização de assentamentos informais, a dimensão da legalização dos assentamentos sempre foi historicamente maltratada no Brasil – a dimensão da urbanização tendo certamente tido muito mais destaque –, o que gerou uma “demanda represada”, que é legítima e que deve ser reconhecida e estimulada, e não apenas por razões jurídicas ou políticas, mas também por razões humanitárias, sociais e econômicas. Já tinha passado da hora de se enfrentar *com seriedade* – e na devida escala – a questão da legalização dos assentamentos informais consolidados. É mesmo um absurdo – uma vergonha! – constatar que assentamentos consolidados há muitas décadas até hoje não foram plenamente legalizados, e seus ocupantes não têm direitos próprios plenamente reconhecidos: chega de naturalização/invisibilização/repressão!

Não há como ficar indiferente ao fato de que “só 1% dos imóveis em favelas do Rio têm título de propriedade entregue pela prefeitura”.²

Mesmo reconhecendo os fortes interesses de diversos agentes na titulação de áreas estratégicas para o mercado imobiliário – com a expectativa de que seus moradores vendam suas casas e transfiram seus títulos, assim permitindo a gentrificação dos lugares –, não se trata jamais de negar os direitos dos ocupantes, mas, sim, de pensar quais seriam as estratégias jurídico-urbanísticas que podem promover a permanência das pessoas e comunidades nas áreas regularizadas. Como garantir que os beneficiários finais dos programas de regularização sejam os moradores e comunidades originais? Eis uma questão difícil, que nunca foi devidamente respondida. Mesmo com todas as limitações na sua criação e regulamentação, as ZEIS – saudadas por muitos analistas internacionais como a grande criação do urbanismo brasileiro – cumprem um papel fundamental nesse sentido.

Com foco exclusivo nos assentamentos informais dos grupos sociais mais pobres, a experiência brasileira da regularização fundiária em áreas urbanas nunca tinha enfrentado de maneira sistemática a realidade dos assentamentos irregulares ocupados por outros grupos socioeconômicos, como é o caso de diversas formas de “condomínios fechados”/“condomínios urbanísticos”. Ao tratar da “regularização de interesse específico” e mesmo sem entrar em maiores considerações sobre a maneira como isso foi proposto, é inegável que a Lei Federal nº 13.465 abriu um debate importante e necessário.

Por outro lado, tem sido lamentável ver como, em muitas das experiências em curso, as outras dimensões da regularização como política pública, tais como a urbanização, a regulamentação das ZEIS, a preservação ambiental e os programas

² SHIMIDT, Selma. Só 1% dos imóveis em favela do Rio tem título de propriedade, entregues pela Prefeitura. *O Globo*, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/so-1-dos-imoveis-em-favelas-do-rio-tem-titulo-de-propriedade-entregue-pela-prefeitura-1-25371724>. Acesso em: 10 nov. 2022.

socioeconômicos de geração de emprego e renda – aquelas dimensões que podem torná-la sustentável –, estão se perdendo rapidamente. Da mesma forma, a ênfase quase absoluta na legalização não tem aberto espaço suficiente para a afirmação de políticas preventivas que garantam a democratização do acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades – de forma a pelo menos minimizar os processos informais, que continuam crescendo. Além disso, a ênfase quase exclusiva em títulos individuais de propriedade plena também tem inviabilizado um debate necessário sobre outras formas jurídicas de titulação e reconhecimento da segurança da jurídica dos ocupantes – posse, títulos coletivos, aluguel, cooperativas, *community land trusts*/termos territoriais coletivos etc.

Mais do que nunca, necessitamos da promoção de uma reflexão mais equilibrada entre o jurídico, o urbanístico e o socioambiental sobre a aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 e sobre o conceito mais amplo de regularização. Ao contrário do que muitos parecem acreditar, a Lei Federal nº 13.465/17 não revogou o Estatuto da Cidade!

7 Questões – e lições – anteriores à Lei Federal nº 13.465/17

Para tanto, mais do que discutir os termos dessa lei, temos de colocar o foco nas questões anteriores a ela. Direta ou indiretamente, conscientemente ou não, o debate sobre a regularização fundiária sempre envolve algumas questões que devem ser respondidas de alguma forma pelos atores envolvidos – sendo que as respostas determinam as propostas e políticas públicas sobre “como regularizar”:

- O que é regularização?
- Por que regularizar?
- Para que serve?
- A quem se presta?
- A regularização é direito, quem tem esse direito, que tipo de direito é esse?
- Moradia ou propriedade?
- Soluções individuais e/ou coletivas?
- Quem paga e como?

Nunca é demais ressaltar a importância de ser coerente com o marco conceitual adotado – a “coragem das convicções” –, o que, infelizmente, inexistente na maioria das políticas públicas de regularização fundiária, cujos princípios e objetivos não encontram apoio e tradução adequada nos processos, instrumentos e recursos necessários para que sejam materializados.

Contudo, não podemos mais ignorar o fato de que, décadas mais tarde, há um conjunto amplo de lições brasileiras e internacionais a serem aprendidas. Não podemos começar do zero a cada eleição, não há necessidade de reinventar a roda o tempo todo e, sobretudo, em face da gravidade da crise urbana, social, ambiental,

energética, econômica, fiscal, política e cultural crescente, não podemos mais nos dar ao luxo de não aprender essas lições. Em muitos casos, trata-se de lições negativas – o que não fazer, o que não dá certo, que caminhos devem ser evitados –, mas sempre são lições importantes assim mesmo.

O crescimento urbano recente na África, Ásia, Oriente Médio e outras regiões tem se dado em boa parte através de processos informais, enquanto a urbanização na América Latina se encontra consolidada há décadas – mesmo assim, a informalidade segue crescendo nessa região. Se a informalidade não é fenômeno novo – há favelas no Brasil há mais de 100 anos! –, tampouco a regularização o é: a primeira lei latino-americana que trata do tema foi aprovada no Peru em 1961! Reinventar a roda? As lições da pandemia, dos desastres extremos e do aquecimento global requerem que a regularização fundiária seja tratada como política de Estado, e não de governo, exigindo continuidade e solidez.

Muito já se sabe como resultado não apenas da experiência brasileira, mas também da experiência internacional. Há certamente problemas de definição e de medição, há uma variedade de processos informais que requerem tratamentos distintos, mas já sabemos que a informalidade é estrutural, estruturante e cada vez mais a regra – e não meramente a exceção. Trata-se de processo crescente, não apenas em grandes cidades, como era o caso, não mais apenas em áreas centrais, e que se manifesta também através de práticas de verticalização e com avanço do aluguel informal. A produção informal da moradia não é mero sintoma/ distorção de um modelo de um crescimento econômico e ordenamento territorial: ela é o modelo ele-mesmo!

Aprender lições, não repetir erros, não recomeçar do zero, tudo isso requer não tomar efeitos por causas. Há um conjunto de causas políticas, culturais e econômicas que explicam a incapacidade estrutural do Estado de garantir acesso ao solo com serviços e à moradia em condições adequadas e acessíveis, e numa escala compatível com a realidade da necessidade social. Como mencionado, um aspecto fundamental da experiência recente é que a informalidade tem crescido mesmo quando a pobreza diminui: por mais que a pobreza continue sendo um fator fundamental nessa discussão, não se pode mais explicar a informalidade fundiária e habitacional tão somente pela referência à pobreza, sendo fundamental entender como se dá o processo de constituição do ordenamento territorial e do marco de governança da terra urbana – e, nesse contexto, o papel dos governos municipais é de crucial importância.

Em especial, há uma série de causas jurídicas a serem consideradas: o papel da lei na determinação da ilegalidade é determinante. “Ilegalidade”, sim, e não apenas “informalidade”: por mais que devamos reconhecer a legitimidade sociopolítica dos processos informais, o fato de que a ordem jurídica não reconhece plenamente tanta gente que mora em assentamentos informais não é inofensivo,

gera efeitos nefastos e perpetua condições de exclusão e segregação. A informalidade certamente não é exclusiva dos pobres, como indicam os processos de ocupação de terras públicas e constituição e condomínios fechados por grupos socioeconômicos mais privilegiados, mas seus impactos sobre a população mais pobre e sobre as cidades de modo geral requerem enfrentamento urgente, ainda que, em última análise, toda a ordem jurídica esteja em xeque. Um novo marco de governança da terra urbana que coloque mais ênfase no valor social da terra do que na sua propriedade é fundamental.

A informalidade também é frequentemente justificada como sendo resultado da “falta de planejamento” – quando, na realidade, a informalidade decorre em boa parte do papel dos planos urbanísticos, das ações governamentais e das leis urbanísticas na determinação dos valores fundiários e, por conseguinte, na determinação de onde os pobres vivem nas cidades. O planejamento urbano no Brasil quer tratar do território na escala 1:1, determinando o que pode acontecer, indicando onde nos território as funções do Estado devem ser cumpridas – promoção de desenvolvimento econômico, preservação ambiental, proteção do patrimônio cultural, instalação de infraestrutura e equipamentos etc. –, e as leis estabelecem regras para uso e ocupação do solo por grupos socioeconômicos das classes médias e altas, mas não há qualquer tentativa séria de territorialização da questão da moradia social, embora essa seja também uma obrigação do poder público. Onde e como os pobres devem morar e viver nas cidades? Essa é uma questão que o urbanismo brasileiro não tem enfrentado de maneira honesta. A tradição histórica que combina planejamento elitista e tecnocrático, legislação urbanística excludente e segregação espacial nas cidades já deixou claro que não há como promover reforma urbana sem promover reforma jurídica também.

Com toda a sua complexidade, a regularização é – ou deveria ser – uma dimensão de uma política articulada de moradia que tem necessariamente, para ser efetiva, de ser articulada com políticas preventivas que democratizem os processos formais de acesso ao solo e à moradia nas cidades. A experiência internacional já mostrou que regularização sem prevenção agrava a informalidade. Prevenção é mais barato, fácil e rápido do que regularizar – processo esse que é lento, caro, burocrático e que não permite que etapas sejam puladas. Há um conjunto de políticas preventivas a serem consideradas dentro do marco articulado de governança da terra urbana: produção de moradia social, lotes com serviços, utilização de imóveis vazios e subutilizados, utilização do patrimônio público com função social, aluguel social etc.³

³ Ver ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia; BARRUCHO, Luis. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. *BBC New Brasil*, 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em: 10 out. 2022.

São certamente muitas as dimensões a serem conspiradas nessa discussão: como garantir a “*affordability*” dos programas habitacionais, já que os sistemas financeiros privado e público continuam excluindo um grande segmento socioeconômico; como melhorar as condições de acesso, dada a falta de políticas de transporte e mobilidade; como gerar condições mais adequadas de localização, qualidade urbanística/ambiental/arquitetônica/construtiva/integração socioespacial, equipamentos coletivos, serviços públicos; como promover a superação de gargalos tradicionais, como produção de informação, mapeamento, cadastros; como aumentar a capacidade institucional de ação, especialmente no nível municipal; como resolver os muitos problemas criados pelo judiciário conservador etc.

Contudo, como tenho argumentado, “não regularizar” não é uma opção: a informalidade é, sem dúvida, como muitos afirmam, uma “solução” que tem historicamente gerado mais e melhores formas de acesso ao solo urbano e à moradia nas cidades do que todas as soluções públicas e privadas juntas, mas é preciso reconhecer que se trata também de uma solução que tem acarretado muitos graves problemas sociais, jurídicos, políticos, econômicos e ambientais não apenas para os moradores dos assentamentos – que têm pago valores cada vez mais altos para viver em condições cada vez mais precárias –, mas também para as cidades como um todo. Cidades produzidas informalmente são caríssimas e de difícil gestão. Programas de regularização são caríssimos e pouco eficientes. Todos perdem, as cidades perdem, quando a regularização é a única política habitacional. A regularização é remedial, curativa, e não pode ser a única política pública: “como regularizar” é a grande questão.

Enfrentando a pergunta “para que regularizar”, muitos programas têm proposto articular os objetivos de segurança jurídica da posse e integração socioespacial. A experiência internacional já mostrou que, além de dever ser necessariamente articulada com políticas preventivas, para funcionar a regularização fundiária necessita ser sustentável, articulando legalização, urbanização e programas socioeconômicos. Não podemos mais ignorar a necessidade de responder na mesma escala do fenômeno para assim minimizar distorções de vários tipos. A importância do urbanismo – e das ZEIS – é central. Urbanização gradual; fazer menos, mas fazer em mais áreas; investimento maior em espaços públicos do que em melhoria habitacional: são muitas as experiências positivas nesse sentido. Uma dimensão geralmente maltratada na América Latina é sobre “como financiar a regularização”, até mesmo para atingir a escala necessária: um novo equilíbrio entre recursos financeiros, capacidade de ação, critérios técnicos, soluções coletivas (legais e outras) e senso (*timing*) político é fundamental.

“Como legalizar” é outra questão difícil, cuja resposta requer uma definição prévia quanto a “por que regularizar”: além dos tradicionais argumentos humanitários, políticos, sociais e ambientais, há também um discurso cada vez mais sólido de direitos a ser considerado. São muitas as normas constitucionais e de direito internacional que reconhecem o direito de moradia e que devem ser consideradas.

A titulação é certamente fundamental, mas deve ser promovida juntamente com a urbanização – nem antes, nem depois – para garantir segurança da posse e outros efeitos sociojurídicos. Trata-se fundamentalmente de uma questão de direito de moradia, e não necessariamente de direito de propriedade – portanto, a privatização de terras públicas não é essencial. Não se trata de atar as pessoas à terra, mas, sim, de atar a terra a uma função social de moradia social.

Há uma série de lacunas nos programas de regularização que geralmente não consideram os negócios informais existentes nas edificações, não têm regras para a legalização das construções, não tratam das áreas rurais nem dos mencionados assentamentos de “interesse específico”. A dimensão de gênero do processo é fundamental para que os direitos fundiários das mulheres sejam reconhecidos. Como mencionado, a atribuição de títulos individuais de propriedade é sempre uma possibilidade a ser considerada, mas não a única e nem sempre a melhor, sendo necessário considerar o leque existente de opções de moradia e explorar formas coletivas. Não há solução única e universal.

De fato, há um leque de alternativas jurídico-políticas a serem consideradas:

- propriedade plena individual/coletiva (por venda, doação, usucapião);
- concessão de direito real individual/coletiva, discricionária ou subjetiva;
- direito de superfície;
- contratos de aluguel social;
- permissões/autorizações de ocupação;
- ZEIS;
- direito de superfície;
- aluguel social;
- cooperativas e associações habitacionais;
- *community land trusts*/termos territoriais coletivos;
- etc.

8 Repensar a questão e seu enfrentamento

Com o avanço dos processos de produção informal do espaço urbano, os programas de regularização certamente trazem grandes benefícios para os moradores, mas já ficou claro que temos de repensar a questão crítica e profundamente.

A falta de capacidade de ação institucional tem certamente sido um grande problema, requerendo maior articulação intergovernamental, envolvimento dos diversos setores tradicionais e de novos atores, como cooperativas e associações, assim como ação comunitária com apoio técnico e jurídico. O desafio da continuidade dos programas continua sendo enorme na falta de políticas de Estado. A falta de envolvimento amplo e sistemático das comunidades tem limitado a eficácia dos programas de regularização.

Contudo, mais grave ainda é a natureza intrinsecamente excludente do marco de governança da terra urbana dominante em todos os níveis governamentais, especialmente nos municípios. Enfrentar a/intervir diretamente na estrutura fundiária é crucial. Não podemos mais aceitar o modelo perverso dominante que historicamente tem gerado um gigantesco déficit habitacional e um número astronômico de moradias precárias ao mesmo tempo em que um número igualmente enorme de terras e edificações privadas e públicas é mantido vazio ou subutilizado.

A principal lição da pandemia foi de que necessitamos urgentemente de recuperar a noção do planejamento territorial inclusivo – na qual a regularização fundiária é apenas uma parte – como dimensão crucial de um novo marco – justo, eficiente, democrático, sustentável – de governança da terra urbana. Afirmar as funções socioambientais da propriedade e o valor social da terra e da cidade; criar as condições de gestão democrática da cidade – a participação popular sendo critério para a validade jurídica das leis e das políticas, assim como dos planos, programas e projetos –; estabelecer o princípio da responsabilidade territorial do Estado e consequentes direitos coletivos dos cidadãos, essas são as condições para abraçar plenamente a agenda da reforma urbana e construir o direito à cidade.

A interpretação restritiva que tem sido dada ao tratamento da questão da regularização fundiária na esteira da aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017 não pode ser aceita sem questionamentos. Essa lei não existe em um vácuo jurídico e tem necessariamente de ser articulada com os princípios internacionais e constitucionais, bem como com o Estatuto da Cidade e outras leis urbanísticas, ambientais e sociais.

Não há soluções individuais para problemas coletivos...

Referências

FERNANDES, Edésio. *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/policy-focus-reports/regularizacao-assentamentos-informais-na-america-latina>. Acesso em: 10 out. 2022.

ODILLA, Fernanda; PASSARINHO, Nathalia; BARRUCHO, Luis. Brasil tem 6,9 milhões de famílias sem casa e 6 milhões de imóveis vazios, diz urbanista. *BBC New Brasil*, 2008. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-44028774>. Acesso em: 10 out. 2022.

SHIMIDT, Selma. Só 1% dos imóveis em favela do Rio tem título de propriedade, entregues pela Prefeitura. *O Globo*, 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/so-1-dos-imoveis-em-favelas-do-rio-tem-titulo-de-propriedade-entregue-pela-prefeitura-1-25371724>. Acesso em: 10 nov. 2022.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal nº 13.465/2017. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 9-24, jul./dez. 2022.
