

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO**  
**CENTRO DE ARTE E COMUNICAÇÃO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS**

**MARÍLIA TAVARES LEAL**

**O DIREITO HUMANO À MORADIA SOB A PERSPECTIVA DE UMA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA**

**Recife**

**2023**

MARÍLIA TAVARES LEAL

O DIREITO HUMANO À MORADIA SOB A PERSPECTIVA DE UMA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direitos Humanos. Área de concentração: Direitos Humanos e Sociedade.

**Orientadora:** Profa. Dra. Ana Cláudia Rocha Cavalcanti.

**Coorientador:** Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia.

Recife

2023

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Leal, Marília Tavares.

O direito à moradia sob a perspectiva de uma regularização fundiária plena /  
Marília Tavares Leal. - Recife, 2023.

105 : il., tab.

Orientador(a): Ana Cláudia Rocha Cavalcanti

Coorientador(a): Fernando Joaquim Ferreira Maia

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de  
Artes e Comunicação, Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, 2023.

Inclui referências, apêndices, anexos.

1. Direito humano à moradia. 2. Títulos de propriedade. 3. Regularização  
Fundiária Urbana Plena. 4. Políticas Públicas. I. Cavalcanti, Ana Cláudia  
Rocha. (Orientação). II. Maia, Fernando Joaquim Ferreira. (Coorientação). IV.  
Título.

340 CDD (22.ed.)

UFPE (CAC 2024 - 131)

MARÍLIA TAVARES LEAL

O DIREITO HUMANO À MORADIA SOB A PERSPECTIVA DE UMA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos da Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Artes e Comunicação, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Direitos Humanos. Área de concentração: Direitos Humanos e Sociedade.

Aprovada em: 01/09/2023.

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Ana Cláudia Rocha Cavalcanti (Orientadora)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Junior (Examinador Interno)  
Universidade Federal de Pernambuco – UFPE

---

Prof. Dr. Flávio Antonio Miranda de Souza (Examinador Externo)  
Universidade Federal de Pernambuco - UFPE

Eu deixei o leito às 3 da manhã porque quando a gente perde o sono começa a pensar nas misérias que nos rodeia. (...) Deixei o leito para escrever. Enquanto escrevo vou pensando que resido num castelo cor de ouro que reluz na luz do sol. Que as janelas são de prata e as luzes de brilhantes. Que a minha vista circula no jardim e eu contemplo as flores de todas as qualidades. (...) É preciso criar este ambiente de fantasia, para esquecer que estou na favela. Fiz o café e fui carregar água. Olhei o céu, a estrela Dalva já estava no céu. Como é horrível pisar na lama.

Carolina Maria de Jesus

## AGRADECIMENTOS

Acima de tudo, essa dissertação me ensinou a olhar para a vida com os olhos de um iniciante e enxergar em cada nascer do sol a potencialidade de um novo começo. Não nascemos prontos; é no processo de viver que nos tornamos, aprendendo e desaprendendo a ser quem somos. Eu mesma, por exemplo, tinha uma ideia de mim no começo desse mestrado que, após os efeitos de uma pandemia e de uma depressão, mudou completamente. Ainda sou a mesma, mas diferente. Foi muito difícil chegar até aqui, mas cheguei, e não foi sozinha, nunca seria.

Agradeço primeiramente à espiritualidade, aos meus guias, esses que me acompanham em todas as minhas escolhas e me lembram de ter fé e acreditar em mim mesma.

Agradeço à minha orientadora, Prof<sup>a</sup> Ana Cláudia Rocha, por todas as conversas que tivemos juntas e pela delicadeza ao conduzir todo o processo de pesquisa, dando a liberdade suficiente para que eu pudesse me encontrar no mar de dúvidas.

Agradeço à minha mãe, Maria Tavares, que, no meio de tanta angústia e incerteza, me ensinou a rir na cara do medo. Nos momentos mais difíceis, foi a lembrança dessa risada que esquentou o meu coração e me ajudou a continuar escrevendo. Assim como a toda a minha família, minha irmã, meus sobrinhos e minhas avós por serem uma fonte infinita de amor, a qual restaurou por tantas vezes as minhas forças.

Agradeço à minha psicóloga por exercitar minha percepção para voltar ao aqui e ao agora, e dividir meus monstros em pedaços que alimentaram minha coragem. Em especial, gostaria de agradecer aos meus amigos: Beto, por ter me convencido a fazer esse mestrado, e a Iris, por ter me ajudado a terminá-lo. Com a força das palavras de ambos, eu consegui.

Agradeço aos meus colegas de turma, que compartilharam comigo a experiência de enfrentar uma pandemia. Mesmo diante da distância física, não deixaram de se fazer presentes, apoiando uns aos outros. Da mesma forma, agradeço aos docentes do Programa, que, junto conosco, aprenderam a se adaptar e seguir em frente.

Por fim, expresso minha gratidão à CAPES pelo financiamento parcial da pesquisa, à UFPE e ao PPGDH por terem tornado esta jornada possível e por fazerem parte do meu caminho para me tornar Mestre.

## RESUMO

Colocar em destaque o direito à moradia como foco de discussões é um passo de grande relevância, especialmente diante das mudanças na política urbana nacional. Um exemplo concreto disso é a reformulação do marco legal da terra, apresentada pela Lei Federal 13.465/2017, que estabelece um novo modelo para a regularização fundiária urbana no país. Dessa forma, o objetivo deste trabalho consiste em analisar a garantia do direito humano à moradia digna, por meio da REURB plena, a partir da emissão de títulos de propriedade. Busca-se observar os elementos fundamentais e resultados dessa política pública, além das contradições existentes entre o campo da teoria e da prática, referentes ao direito à moradia e a sua efetividade. Essas contradições encontram sua origem no paradigma relacionado à desigualdade socioespacial, inserido no contexto de habitação e vivência da cidade em si. Sendo assim, optou-se por trazer um panorama cronológico dos resultados e a aplicação da política de REURB no Estado de Pernambuco por intermédio do Programa Moradia Legal (PML), com ênfase para a cidade do Recife. A metodologia utilizada é a qualitativa, por meio de um estudo exploratório, com a coleta dos dados feita pela revisão da literatura e a análise documental sobre os pressupostos teóricos e da legislação pertinente. E a quantitativa, por meio da coleta de emissão dos títulos de propriedade, e posterior tratamento desses dados em forma de gráficos. De acordo com a análise geral, observou-se que, em um primeiro momento, a emissão de títulos de propriedade tem se dado de maneira gradual, indicando uma frequência de quantitativo de crescimento para os próximos anos. Além disso, o maior percentual de emissões de títulos de propriedade tem ocorrido em nucleações urbanas onde a infraestrutura básica necessária já se encontra presente. Compreendemos, então, a potencialidade do instrumento de regularização na garantia do direito à moradia digna, mas não à sua efetivação, uma vez que, até o momento, apenas o aspecto da legalização está sendo alcançado.

**Palavras-chave:** Direito humano à moradia. Títulos de propriedade. Regularização Fundiária Urbana Plena. Políticas Públicas.

## ABSTRACT

Highlighting the right to housing as the focus of discussions is a step of great relevance, especially in light of changes in national urban policy. A concrete example of this is the reformulation of the legal framework for land, presented by Federal Law 13.465/2017, which establishes a new model for urban land regularization in Brazil. Thus, the objective of the dissertation is to analyze the guarantee of the human right to decent housing, through REURB, from the issuance of property titles. It seeks to observe the fundamental elements and results of this public policy, in addition to the contradictions between the field of theory and practice, regarding the right to housing and its effectiveness. These contradictions have their origin in the paradigm related to socio-spatial inequality, within the context of housing and the experience of the city itself. Therefore, it was chosen to provide a chronological overview of the results and implementation of the REURB policy in the State of Pernambuco through the Moradia Legal Program (PML), with emphasis on the city of Recife. The methodology used is qualitative, through an exploratory study, with data collection conducted through literature review and documentary analysis on theoretical assumptions and relevant legislation. Additionally, quantitative analysis is employed through the collection of property title issuances, and subsequent data processing in the form of graphs. Through the general analysis of the data, it was observed that, at first, the issuance of property titles has been gradual, indicating a frequency of quantitative growth for the coming years. Furthermore, the highest percentage of property title issuances has occurred in urban nuclei where the necessary basic infrastructure is already present. We understand, therefore, the potential of the regularization instrument in guaranteeing the right to adequate housing, but not its actualization, as, until now, only the aspect of legalization has been achieved.

**Keywords:** Human right to housing. Property titles. Urban Land Regularization. Public Policies.

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Déficit habitacional por região. ....	40
Gráfico 2 - Adesões no PML entre os anos de 2019-2023.....	74
Gráfico 3 - Total de emissões do PML entre 2019-2023. ....	76
Gráfico 4 - Municípios pernambucanos com maiores emissões de títulos. ....	77
Gráfico 5 - Comparativo de emissões do PML entre o interior e a RMR. ....	77
Gráfico 6 - Comparativo de emissões entre PACES e PML no Recife.....	81
Gráfico 7 - Quantitativo de emissões por bairro no PACES. ....	82
Gráfico 8 - Característica das áreas regularizadas pelo PACES. ....	84

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Componentes do déficit habitacional. ....	38
Tabela 2 - Déficit habitacional (2016-2019). ....	39
Tabela 3 - Componentes da inadequação de domicílios.....	41
Tabela 4- Inadequação fundiária (2016-2019). ....	42
Tabela 5 - Inadequação fundiária por região. ....	42
Tabela 6 - Instrumentos REURB.....	53
Tabela 7- Definição e tipos de REURB. ....	56
Tabela 8 - Institutos criados e/ou modificados pelo novo marco legal. ....	61
Tabela 9 - Normativas que compõem o PML.....	70
Tabela 10 - Fases de execução do PML. ....	75

## Lista de Figuras

Figura 1- Fases da REURB. ....	59
Figura 2 - Panorama das adesões ao PML entre os municípios pernambucanos. ....	73
Figura 3 - Panorama das áreas regularizadas em Recife pelo PACES. ....	83

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNH - Banco Nacional da Habitação  
CESCR - Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
DOM - Diário Oficial do Município  
DUDH - Declaração Universal dos Direitos do Homem  
ESIG - Sistema de Informação Geográfica.  
FCP - Fundação da Casa Popular  
FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
IAPs - Institutos de Aposentadoria e Pensões  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
LAI - Lei de Acesso à informação  
MCMV - Minha Casa Minha Vida  
ONU - Organização das Nações Unidas  
PACES - Pedido de Acesso à Informação  
PAI - Pedido de Acesso à Informação  
PERPART - Pernambuco Participações e Investimentos S.A  
PIDCP - Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos  
PIDESC - Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais  
PML - Programa Moradia Legal  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados  
PROMORAR - Programa de Erradicação da Sub-Habitação  
REURB - Regularização Fundiária Urbana  
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo  
SFH - Sistema Financeiro de Habitação  
TTC - Termo Territorial Coletivo  
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>15</b>
<b>NATUREZA DA PESQUISA</b> .....	<b>15</b>
<b>TÉCNICA DE COLETA DE DADOS</b> .....	<b>16</b>
<b>TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS</b> .....	<b>17</b>
<b>1. DIREITO HUMANO À MORADIA</b> .....	<b>19</b>
1.1 A revisão de um conceito .....	19
1.2 No âmbito Internacional .....	21
1.2.1 Normas internacionais de proteção do direito humano à moradia .....	23
1.2.2 Crítica à universalização dos direitos humanos e sua efetivação .....	29
1.3 No âmbito Nacional.....	32
1.3.1 Trajetória da política pública habitacional .....	34
1.3.2 Déficit habitacional e inadequação fundiária .....	37
<b>2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA</b> .....	<b>45</b>
2.1 Crise da Moradia e Irregularidade Fundiária.....	45
2.2 Da Propriedade e da Posse .....	46
2.3 Política de Regularização Fundiária Urbana .....	49
2.2.1 Principais marcos legais da REURB .....	51
2.3.2 A Lei 13.463/17 como novo marco legal .....	54
2.2.2.1 Institutos trazidos e reformulados pela Lei .....	61
2.3 Dominância Financeira no Espaço Urbano .....	61
2.4.1 Regulação em perspectiva: Termo Territorial Coletivo (TTC).....	64
<b>3. O PROGRAMA “MORADIA LEGAL”</b> .....	<b>66</b>
3.1 REURB em Pernambuco: Breve Histórico .....	66
3.2 Histórico e Resultados do PML.....	70
3.3 Aplicação do Programa em Recife.....	78
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>85</b>
<b>Referências</b> .....	<b>88</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>93</b>
Anexo A .....	93
Anexo B.....	94
Anexo C.....	100

## INTRODUÇÃO

O direito à moradia associado ao princípio da dignidade da pessoa humana estabelece os pilares necessários para a garantia de um mínimo existencial que abranja o conceito de “moradia adequada”, interpretando-o para além da existência de um espaço físico. Em um contexto nacional, a moradia é classificada de forma taxativa pela Constituição Federal enquanto um direito social (art. 6º, *caput*), asseverando ainda mais a necessidade de compreendê-la como uma necessidade atrelada à garantia de outros direitos básicos.

No entanto, a desigualdade social é impetuosa no país, e principalmente no setor da habitação, observado pela precariedade dos domicílios em que vive grande parte da população brasileira. Com o desenvolvimento urbano, impulsionou-se o crescimento da irregularidade fundiária e, mesmo com a implementação de políticas direcionadas ao problema, desde então, estima-se que grande parte dos imóveis brasileiros sejam irregulares, estimando cerca de 10 mil favelas espalhadas pelo seu território (IBGE, 2022).

Muito embora o cenário de irregularidade não seja reservado unicamente à população de baixa renda, essa é a classe que sofre diretamente com a iminência de despossessão das suas habitações, e posterior periferização. A insegurança da posse existente nesses lugares é acompanhada pela precariedade de suas condições de vida, desigualdade de direitos, falta de serviços públicos, perigos ambientais e afins (Fernandes, 2011).

Por isso, é urgente asseverar a importância de uma “Regularização Fundiária Plena” (Alfonsin, 1999), bem como levar em consideração a complexidade do seu processo. As intervenções públicas devem primar não somente pelos aspectos jurídicos, mas também pelos físicos e ambientais, tendo como objetivo central a permanência dos moradores e as melhorias socioespaciais que tragam maior qualidade de vida e cidadania aos envolvidos.

O exercício de ampliar a percepção de direitos acontece também com a questão da moradia, vista não apenas como a necessidade de um teto e quatro paredes, mas como um direito humano imerso em uma dimensão de dignidade que engloba relações subjetivas de afeto em torno do local onde se vive. Tal perspectiva advém do comentário geral nº4 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU (1991).

Acontece que, na prática, a condição habitacional do país se torna cada vez mais desigual. A inadequação fundiária em 2019 chegou a 3,5 milhões de domicílios, em que mais da metade desses domicílios estão nas regiões metropolitanas, segundo dados mais recentes da Fundação João Pinheiro (2021), o que centraliza o problema nas cidades. Esses dados

reafirmam a importância de investigar o aumento de programas de regularização fundiária e seu potencial em viabilizar todos os componentes do direito à moradia adequada.

A irregularidade fundiária é um debate complexo, tal como a realidade material, visto que, por um lado, é entendida enquanto problema e, por outro, como solução. A resistência sociopolítica praticada pelos pobres, por meio de processos informais, tem oferecido melhores opções de acesso à terra urbanizada nas cidades, se comparada às políticas públicas de habitação que afastam cada vez mais essa população dos centros urbanos.

Logo, ignorar a dimensão regulatória não é o caminho, pelo contrário, o referencial teórico sugere a necessidade de confrontar a maneira de produzir o espaço e o paradigma de uma titulação unidimensional centrada na propriedade individual. Nessa perspectiva, existem articulações no sentido de resgatar formas mais participativas de provisão da habitação (Madden; Marcuse, 2016; Fidalgo, 2022), que reivindicam a garantia do direito à moradia digna, mesmo se diante de um ambiente político hostil, pois é imprescindível combatê-lo.

Utilizando-se das críticas científicas direcionadas à norma de Regularização Fundiária Urbana – Lei n. 13.465/17 (Título II), o presente estudo entende como fundamental explorar os aspectos da norma em um contexto sócio-histórico-político, e analisar na prática como são aplicados. A partir dessa premissa, surgiram indagações a respeito do uso da lei em programas de regularização, qual o panorama geral dos seus resultados e quais os indicativos podem ser impressos a partir de suas ações.

Nesse sentido, uma das políticas públicas que está ganhando mais escala é o programa de regularização fundiária de interesse social do Poder Judiciário de Pernambuco, o “Moradia Legal”, que até o momento, apenas em Recife, distribuiu mais de 13 mil títulos de propriedade, segundo dados mostrados neste estudo. Sendo assim, este trabalho tem como objetivo geral analisar a garantia do direito humano à moradia digna, por meio da política de regularização fundiária urbana, a partir da emissão de títulos de propriedade pelo Programa Moradia Legal, na cidade do Recife.

De forma específica, comprometemo-nos em analisar o direito à moradia como um direito humano, fundamental, social e como política pública, tanto no âmbito internacional quanto nacional. Em seguida, apontar as implicações dessa política sobre a garantia dos direitos humanos e discutir a regularização fundiária e os seus desdobramentos políticos e legais no direito à moradia, inseridos na constituição do espaço urbano. E por fim, analisar os resultados e aspectos fundamentais da Regularização Fundiária Urbana promovida pelo Programa Moradia Legal, na cidade do Recife.

Desta maneira, a dissertação teve como percurso inicial a apresentação do seu caminho metodológico, por meio da delimitação de um estudo exploratório, de tratamento qualitativo e quantitativo dos dados. Destaca-se, ainda, a exploração empírica presente na análise do programa de regularização fundiária urbana de interesse social “Moradia Legal”, e a nível local, sua repercussão na cidade do Recife. Em seguida, priorizou-se o arcabouço teórico e legal conquistado pelo direito à moradia, tanto internacionalmente quanto no território brasileiro. Para tanto, demonstrou-se o universo das políticas públicas habitacionais a fim de compreender o nascimento do “ideal da casa própria”, bem como ele é disseminado entre a população na forma de intervenção estatal.

No decorrer do trabalho, o segundo capítulo foi dedicado à esfera da efetivação do direito à moradia por meio do instrumento de regularização fundiária. Foi necessário trazer entendimentos como a diferenciação entre posse e propriedade, o grau da irregularidade fundiária presente no Brasil e como tudo isso se relaciona com a infundável crise da moradia.

Além disso, elucidou-se também as discussões sobre como a política de regularização se constituiu no país, além de explicações acerca do marco legal que a regulamenta. A seguir, são apresentadas considerações da literatura sobre a preocupação quanto aos rumos da política fundiária no país, assim como quanto à construção de mecanismos de defesa que perpassam esse modelo de titulação, sem abrir mão de uma atuação coletiva, retomando a necessidade de se pensar soluções que vão além da propriedade privada individual.

Por fim, o último capítulo é dedicado a trazer um panorama geral de como está se desenvolvendo o programa de regularização no Estado, por meio do Moradia Legal, e suas implicações na cidade do Recife, através do intitulado “A casa é sua”, dando atenção às suas trajetórias e interpretando o impacto dos resultados atingidos até o momento em que esse trabalho foi elaborado.

## **METODOLOGIA**

A pesquisa tem como objeto de estudo o direito humano à moradia e sua efetivação por meio do programa de regularização fundiária “Moradia Legal”, na cidade do Recife. Para isso, o objeto geral é: analisar a efetivação do direito humano à moradia, norteado pelo instrumento de regularização fundiária urbana de interesse social, a partir da Lei nº 13.465/17, no contexto do Programa Moradia Legal, na cidade do Recife. Como objetivos específicos, têm-se: (a) Analisar o direito à moradia como um direito humano e fundamental, no âmbito internacional e nacional; (b) Apontar as implicações de políticas públicas sobre as relações entre direito à moradia e garantias dos direitos humanos; (c) Discutir sobre a regularização fundiária e os seus desdobramentos políticos e legais no direito à moradia, inseridos na constituição do espaço urbano; e (d) Analisar os resultados e aspectos fundamentais da Regularização Fundiária Urbana promovida pelo Programa Moradia Legal, na cidade do Recife.

## **NATUREZA DA PESQUISA**

Com a finalidade de atender aos objetivos propostos acima, buscou-se o delineamento metodológico de base exploratória e tratamento qualitativo e quantitativo, tendo como caso empírico de análise o programa de regularização fundiária urbana de interesse social “Moradia Legal”, com foco para emissão de títulos na cidade do Recife.

No que se refere à natureza dos objetivos, este estudo é classificado como uma pesquisa exploratória (Gil, 2002). É considerada exploratória, porque busca conhecer o contexto dos variados aspectos pertinentes ao fato estudado, em uma visão global e local da moradia, considerando as legislações pertinentes. Ademais, possui como marcos gerais a Lei Federal nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 13.465/2017, e as suas consequentes apropriações em nível local.

As pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideais, tendo em vista a formulação de problemas mais preciso ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores (...). Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizada especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis (Gil, 2002, p. 27).

Para tanto, pretende gerar conhecimento sobre o contingente de irregularidades e da regularização fundiária urbana de interesse social no caso específico, situado no contexto do programa analisado. Assim, adota-se um perfil histórico, descritivo e analítico, pois visa

realizar uma análise de um fragmento representativo da literatura sobre o tema, no caso, o histórico do programa “Moradia Legal” no contexto da cidade do Recife, buscando possíveis aspectos a serem considerados na sua construção e impactos sobre a efetivação do direito à moradia.

Em relação à abordagem, o estudo enquadra-se como uma pesquisa qualitativa e quantitativa (Minayo, 2002). É qualitativa porque os dados colhidos serão trabalhados de forma interpretativa, considerando a pesquisadora como um instrumento além da checagem de dados, com foco na interpretação da complexidade dos significados que estão sendo transmitidos. Além disso, é quantitativa também porque se utiliza da coleta do quantitativo de emissão dos títulos de propriedade, e posterior tratamento desses dados em forma de gráficos.

### **TÉCNICA DE COLETA DE DADOS**

O procedimento de coleta de dados é realizado por meio de dados secundários vinculados a informações que apresentam relação com o acontecimento registrado através de algum elemento intermediário. Nesse sentido, como descreve Richardson (2017, p.303), existe outra pessoa que participa na geração da informação, o que não reduz a sua importância, pois tem o potencial de enriquecer o registro por meio de novas dimensões de interpretação.

Os dados secundários da presente pesquisa são aqueles resultados de fontes oficiais, governamentais e de pesquisa. A seguir são destacadas as principais:

- Pedidos de acesso à informação (PAI) – Anexos 2 e 3;
- Site oficial do PML (notícias, documentos) – Anexo 1;
- Diário Oficial do Município do Recife (DOM);
- Base de dados geográficos do Recife - ESIG.

Dessa forma, o trabalho conta com uma revisão de literatura por meio dos procedimentos técnicos classificados como pesquisa bibliográfica e documental (Gil, 1991). Ambas as pesquisas apresentam semelhanças entre si, logo, cabe destacar a sua principal diferença, a qual diz respeito à natureza das fontes.

Enquanto a pesquisa bibliográfica se dá pela contribuição de diversos autores que acrescentam a determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de fontes mais diversificadas e dispersas, que podem ser elaboradas conforme o objetivo da pesquisa. Desse modo, nada impede que ambas sejam usadas conjuntamente, visando enriquecer a captura de diferentes perspectivas sobre o fenômeno (Gil, 1991).

Dito isto, deve-se considerar que, para este trabalho, a pesquisa bibliográfica caracteriza-se por uma revisão bibliográfica narrativa, a qual possui uma temática mais aberta, permitindo contato com diferentes disciplinas (Cordeiro *et al.*, 2007). A seleção da bibliografia foi feita de forma arbitrária, com o direcionamento teórico que serve como base para o trabalho, abordando definições conceituais e jurídicas.

Com relação à exploração empírica, foi estudado o programa de regularização fundiária urbana de interesse social “Moradia Legal”, retomando o contexto histórico em que se deu sua criação, a partir das incidências locais com foco para emissão de títulos na cidade do Recife. Considera-se como marcos gerais a Lei Federal nº 10.257/2001 do Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 13.465/2017 de Regularização Fundiária Urbana, e as suas consequentes apropriações em nível local.

Quanto aos critérios de inclusão para o estudo dos dados fornecidos sobre o PML, estes precisam ter relação com suas etapas de criação e execução, possuindo informações sobre quantitativo de emissão de títulos, localidade, beneficiados, critérios de seleção, parceiros envolvidos, dentre outros. Nesse contexto, estes podiam ser tanto documentos oficiais, a exemplo de portarias de instrução, instrumento de parceria, como também eventuais registros de notícia elaborados no próprio site do programa.

Os critérios de exclusão dos documentos se baseiam no entendimento de que não seriam analisados eventuais registros que não tivessem relação com o contexto do PML. A partir da quantidade de temas relacionados, foi preciso decidir o escopo de aprofundamento, que no trabalho em questão, passou por não abordar o contato direto com as comunidades, nem avaliar *in loco* os resultados existentes, entendendo a dimensão social da regularização fundiária por meio da contextualização dos elementos presentes na coleta.

É possível reconhecer as limitações da coleta gerada por essa escolha, mas acreditamos também na pertinência de se debruçar sobre o procedimento institucional do programa, abordando as dimensões histórica, jurídica e técnica, a fim de se criar um panorama do seu funcionamento que sirva de base para outras pesquisas que considerem o trabalho em conjunto com as comunidades beneficiadas.

## **TÉCNICA DE ANÁLISE DE DADOS**

Com relação à análise de dados empregada no trabalho, o método escolhido foi a análise documental, uma vez que favorece o processo de maturação do elemento estudado. Em termos de definição de “documento”, para Cellard (2008) o termo assume o significado de prova, o qual faz fé daquilo que atesta, serve de registro para comprovação de fatos.

O documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente (Cellard, 2008, p. 295).

Como características desse método, atribuem-se duas etapas a serem seguidas: a análise preliminar e a análise propriamente dita (Cellard, 2008). Estas etapas foram seguidas pela pesquisa, em um primeiro momento, pela organização dos achados, foi feita a leitura superficial tanto das notícias nos sites do PML, no DOM sobre o PACES, como também dos PAIs.

Delimitou-se o universo de informações a partir do surgimento de ambos os programas estudados neste trabalho, logo, esse período versa sobre os anos de 2019 até agosto de 2023, quando coletamos as últimas informações via LAI. Além disso, a segunda fase, de análise do material, consistiu, por exemplo, na categorização a partir de um quadro cronológico e resumido sobre os principais fatos ocorridos no decorrer do PML (Anexo 1). Isto ocorreu também com o PACES por meio de coleta de notícia via DOM, mas devido à menor quantidade de achados, não se considerou necessária a criação de outra amostragem.

Na última etapa, visou-se o tratamento dos dados quantitativos relativos principalmente à emissão de títulos de propriedade pelos programas analisados, que de maneira alguma excluíram sua interpretação qualitativa. Pelo contrário, deram o aporte necessário para que se pudesse aferir tendências e relacioná-las ao referencial teórico.

Com isso, a codificação das informações obtidas pelas LAIs (Anexos 2 e 3) foi transformada em gráficos e figuras que transmitem o panorama geral de atuação e abrangência dos programas a nível estadual, como também local, mais especificamente, do município do Recife.

## 1. DIREITO HUMANO À MORADIA

### 1.1 A revisão de um conceito

Ao pesquisar a etimologia da palavra moradia, foi encontrada a sua derivação do verbo em latim *morari* ou *morare*, que pode significar “ficar, pousar, tardar”. Pode-se notar, então, a partir dos verbos a que a palavra moradia é associada, que ela pressupõe uma ação. Dito isto, estamos, a todo momento, interagindo com o espaço à nossa volta, mas quando nos demoramos em um lugar, aumentamos as chances de nos percebermos, e perceber o ambiente ao ponto de criarmos uma identificação que reverbera em cada um de modo diferente.

Isto, de certa forma, é trazido por Madden e Marcuse (2016) ao discutirem sobre como a moradia pode significar muitas coisas para diferentes grupos. Por exemplo, para alguns ela é um local de segurança, em que as esferas (econômica, política e social) da vida são produzidas e compartilhadas; para outros é vista como um fardo econômico, enquanto que existem aqueles que veem nela a oportunidade para sua fonte de riqueza e status social.

Esses sentidos da moradia podem ser lidos também a partir de duas formas de valor, que se relacionam diretamente com a produção do espaço: enquanto valor de troca e valor de uso (Harvey, 2016). Olhar para a moradia como valor de uso é reconhecer o seu potencial de necessidade social, mais do que um abrigo, um espaço de reprodução da vida, de fazer o cotidiano a partir de vivências compartilhadas, com segurança, privacidade e conforto.

Por outro lado, na perspectiva de troca, como o próprio nome já pressupõe, a troca de dinheiro faz parte da equação. Na maioria das vezes, para que se possa usufruir desta moradia, é preciso comprá-la, arrendá-la ou alugá-la. Por natureza, esses valores são contraditórios e permanecem em conflito, coexistindo em uma realidade em que cabe destacar a seguinte pergunta trazida por Harvey (2016): “quanto valor de troca é necessário para produzir os usos da casa e como esse ‘quanto’ afeta nossa capacidade de impor os usos particulares que queremos e dos quais precisamos?” (p.29, aspas do autor).

Nessa toada, essa pesquisa tem o condão de trazer as duas perspectivas, uma vez que elas existem ao mesmo tempo, mas tendo em mente que o nosso objetivo é reafirmar a importância e prioridade do seu valor de uso. Consideramos a moradia enquanto uma forma de extensão do corpo humano, uma necessidade para viver, e, em uma perspectiva mais ampla, um ato político (Madden e Marcuse, 2016).

Da mesma forma, quando pensamos no surgimento dos direitos humanos, notamos conflitos de interesse, a partir da inversão de perspectiva trazida por aqueles até então oprimidos. Segundo Bobbio (2004), essa inversão é característica do Estado moderno e

acontece a partir do momento em que a relação política entre as diferentes camadas sociais é encarada de uma perspectiva em que as liberdades fundamentais sejam respeitadas.

A moradia é considerada formalmente um direito humano a partir da Declaração Universal de Direitos Humanos (1948), conforme preceituado em seu artigo XXV:

Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, **habitação**, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle (grifo nosso).

Neste diploma, a tradução se refere à palavra “habitação”, sendo importante trazer essa diferenciação sem comprometer a complementaridade entre os significados. Para Souza (2013), o direito à moradia vai além da dimensão material, visto que pertence à esfera ontológica-intersubjetiva das pessoas, logo indissociável da sua vontade e irrenunciável. Por outro lado, o direito à habitação diz respeito ao seu exercício material, à esfera física sobre determinado bem imóvel, gratuito ou oneroso, com caráter de direito real ou pessoal.

Para além de um direito humano, a moradia também é norteada pelo princípio da dignidade da pessoa humana, este basilar da Constituição Federal 1988, logo em seu artigo 1º. Pensadores como Sarlet (2007) pontuam que este princípio é carregado de coletividade porque vislumbra, em cada e todas as pessoas, seu reconhecimento enquanto iguais em direitos e dignidade, o que implica na obrigação do Estado de realizar atos que a reafirmam.

Por outro lado, do ponto de vista de direitos fundamentais, enquanto posições jurídicas integradas (ou não diretamente) ao texto constitucional, e revestidas de materialidade, o direito à moradia é trazido expressamente no rol do Art. 6º da Constituição Federal, considerado de maior relevância, enquanto um direito social intrínseco à esfera da dignidade (D'ambrosio, 2013; Sarlet, 2018).

Desse modo, o ato de efetivação em si do direito à moradia não é apenas levantar quatro paredes, mas dar condições para que o ambiente onde as pessoas vivam seja repleto de dignidade, e acesso a serviços de qualidade. Além disso, é dar-se conta que assim como o princípio da dignidade carrega polissemia (Sarlet, 2007), podemos interpretar o mesmo para o direito à moradia, em seus vários sentidos e interpretações.

As classificações do direito à moradia enquanto um direito humano e fundamental, assim como suas implicações em diferentes contextos situacionais e normativas, serão melhor destrinchadas nas seções que seguem deste capítulo.

## 1.2 No âmbito Internacional

Os Direitos Humanos, visto de uma perspectiva histórica, têm seu estopim com as grandes revoluções burguesas do séc. XVIII. É um período marcado por guerras em busca de liberdade econômica, inserido em um contexto cuja classe burguesa em ascensão não tolerava mais se subjuar às regras da monarquia e do que ainda restava do feudalismo, os quais eram tidos como empecilhos à acumulação e circulação de dinheiro (Trindade, 2011).

A partir de uma perspectiva geracional dos direitos (Bobbio, 2004; Bonavides, 1999), logo com os direitos de primeira geração, considerados como “individuais”, podemos perceber a dinâmica de inversão de valores. Foi a partir da ruptura com o Estado absolutista que as declarações emergentes (Americana de 1776 e Francesa de 1789) procuraram atestar formalmente um modelo de sociedade a ser seguido.

Com a Revolução Francesa veio a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, considerado atestado de óbito para o antigo regime feudal e marco inicial dos direitos humanos. É disposto o seguinte em seu art. 1º: “Os homens nascem e são livres e iguais em direitos”, e em seu art. 2º: “O fim de toda a associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses Direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a **resistência à opressão**” (grifo nosso).

É curioso atentar para o fato de que o último direito, a “resistência à opressão”, ter sido citado essa única vez em toda a declaração. Portanto, não impressiona o fato de que, na prática, o liberalismo econômico trazido pela burguesia não tenha melhorado as condições materiais de vida da maior parte da população, e os direitos sociais seguissem a ser desrespeitados (Trindade, 2011). Nesse aspecto, é interessante trazer novamente os ensinamentos de Bobbio (2004) quanto à importância do caráter histórico dos direitos humanos, isto é, por mais intrínseco e fundamental que eles possam parecer, surgem em decorrência de um contexto de lutas de novas liberdades contra velhos poderes.

Com a revolução industrial vieram os direitos de segunda geração, que, ao contrário dos individuais, requerem do Estado uma postura de intervenção (Lewandowski, 2003). Isto porque com as mudanças advindas do novo processo produtivo foram denunciadas também as péssimas condições de vida a que os trabalhadores eram submetidos.

A crescente pressão das massas forçou o Estado a abandonar a posição de mero espectador passivo dos conflitos sociais, na qual havia sido colocado pelos ideólogos liberais, obrigando-o a atuar na busca de soluções para os problemas da comunidade. Renunciando à sua postura abstencionista, o Estado passou a adotar uma atitude positiva, conferindo ao indivíduo, enquanto membro da coletividade, os denominados direitos econômicos,

sociais e culturais, de segunda geração. (...) Como documentos pioneiros nesse campo tem-se a Constituição Mexicana de 1917, a Declaração do Homem Trabalhador e Explorado soviética de 1918 e a Constituição de Weimar de 191 (Lewandowski, 2003, p. 417-418).

Pode-se notar, então, que a representação formal dos direitos individuais não foi suficiente para evitar ou conter as transgressões de direitos ocorridas no séc. XVIII. Da mesma forma, a reafirmação dos direitos sociais não foi capaz de impedir que guerras mundiais com abusos humanos sem precedentes acontecessem.

Nesse sentido, Cançado Trindade (2000) é assertivo ao tecer uma crítica à perspectiva geracional, destacando o perigo de se olhar para esses direitos de forma linear. Não há como precisar os períodos em que esses direitos surgiram, nem como os individualizar no tempo, uma vez que suas prestações podem ter ocorrido de forma simultânea. Ademais, a divisão em gerações/dimensões pode dar a ideia de superação, ou até mesmo evolução desses direitos, quando em realidade são direitos em constante busca de efetivação.

Os direitos econômicos, sociais e culturais estão em paridade, em grau de importância. Tão importante quanto a liberdade de expressão é o acesso à saúde, à educação e ao trabalho. Tão grave quanto morrer sob tortura é morrer de fome. Há uma paridade com relação ao eixo liberdade e ao eixo igualdade. Não bastando isso, a visão integral dos direitos humanos, ou seja, a declaração compõe o catálogo de direitos civis e políticos ao catálogo de direitos econômicos, sociais e culturais, **firmando, assim, uma relação de interdependência, inter-relação e indivisibilidade. Não só estão em pé de igualdade mas um depende do outro.** Não há verdadeira liberdade sem igualdade ao passo que há verdadeira igualdade sem liberdade (Piovesan, 2009, p. 108, grifo nosso).

Ao interpretar Piovesan (2009), entendemos que uma perspectiva crítica dos direitos humanos deve ser norteadas pelo princípio da indivisibilidade desses direitos, considerando sua história de fundamentação. Assim, o direito à moradia, inserido no rol dos direitos econômicos, sociais e culturais, deve ser validado com a mesma prioridade que qualquer outro, pois sua efetivação pressupõe a observância conjunta de diversos direitos.

De toda forma, a conformação da perspectiva individual e social (entre outras) dos direitos humanos, representados ou não em dimensões, nos diz muito sobre a dinâmica do sistema político de cada época. Aquele mesmo sistema político que converge para regulamentação desses direitos, pode muito bem não os efetivar. Essa incapacidade resultou em experiências totalitárias, a exemplo dos horrores trazidos pela Segunda Guerra Mundial.

Comparato (2015) ressalta que, embora a segunda guerra mundial (1939-1945) seja entendida como a retomada das hostilidades não resolvidas com o fim da primeira guerra, podem ser diferenciadas pelo fato de a primeira alcançar conquistas territoriais sem escravizar

povos inimigos, enquanto que a segunda tem como força motriz subjugar povos considerados inferiores. Nesse ponto, acreditamos que ambas são mais parecidas do que aparentam, uma vez que se utilizam das premissas do imperialismo, por essência, subjugador.

De toda sorte, parecido com o fim da primeira guerra, em que houve a tentativa de formar uma instituição de promoção da segurança e da paz mundial, com o fim da segunda guerra mundial essa vontade não foi diferente. Contudo, para Comparato (2015) essas vontades são diferentes, tendo em vista que a Sociedade das Nações (primeira G.M.) se preocupava apenas em criar uma instituição reguladora de conflitos bélicos, enquanto que a Organização das Nações Unidas (ONU) tinha o objetivo de tornar a guerra um ato ilegal.

Diante do cenário de atrocidades desse período, entendeu-se que não era suficiente a proteção formal desses direitos em declarações de diferentes Estados, precisava-se ampliar a sua abrangência à escala mundial. Em 1948, foi dado início ao movimento de universalização com a Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH) (1948), criada pela ONU, e aprovada pelo voto de 48 países. Com ele, foi inaugurado também o sistema de responsabilização internacional dos Estados que a descumprira (Lewandowski, 2003).

### **1.2.1 Normas internacionais de proteção do direito humano à moradia**

O processo de universalização desses direitos pressupõe o reexame do valor da soberania absoluta do Estado, e a necessidade de atos de proteção, mediante a criação de uma sistemática internacional de monitoramento e controle para implementá-los.

O reconhecimento de que os seres humanos têm direitos sob o plano internacional implica a noção de que a negação desses mesmos direitos impõe, como resposta, a responsabilização internacional do Estado violador. Isto é, emerge a necessidade de delinear limites à noção tradicional de soberania estatal, introduzindo formas de responsabilização do Estado na arena internacional, quando as instituições nacionais se mostram omissas ou falhas na tarefa de proteger os direitos humanos internacionalmente assegurados (Piovesan, 2013, p.67).

Dessa forma, com o surgimento da ONU, e a assinatura da Carta das Nações Unidas, elaborada pelos países presentes na Conferência de São Francisco (EUA), cresce então o movimento de criação de instrumentos internacionais de proteção aos Direitos Humanos.

Com o propósito de “promover e encorajar o respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais de todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (artigo 1), a comunidade internacional, por meio da Comissão de Direitos Humanos (CDH), elabora a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada unanimemente pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

A DUDH é considerada um marco nos direitos humanos internacionais por difundir a concepção de um **padrão de vida digna a todos**, e por estabelecer a lista dos direitos e liberdades fundamentais que devem ser garantidos.

Assim, por um lado, a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 inaugurou o direito internacional dos direitos humanos (...) e, por outro, fundou a concepção contemporânea de direitos humanos que, ambiciosamente visa integrar os direitos civis e políticos, que vinham se desenvolvendo desde o século XVIII (especialmente após a Declaração francesa de 1789), aos chamados direitos econômicos, sociais e culturais, demandados nos séculos XIX e XX pelo movimento operário (e que se instalaram definitivamente na cena mundial após a Declaração russa de 1918). O cerne da Declaração de 1948 consiste no reconhecimento de que compõem o âmbito dos direitos humanos todas as dimensões que disserem respeito à vida com dignidade (Trindade, 2011, p. 169).

Nesse contexto, cabe esclarecer que ato internacional é um acordo firmado entre países, regido pelo direito internacional. São como “contratos” firmados entre pessoas jurídicas de direito internacional, com finalidade de regulamentar determinadas situações e convergir interesses comuns ou antagônicos. Dito isto, dependendo do tipo de conteúdo, adotam-se diferentes nomes como tratados, pactos, convenções e afins (Piovesan, 2013).

Sob um enfoque legalista, a DUDH foi considerada uma recomendação da Assembleia da ONU, um compromisso moral sem força de lei. Logo, a fim de vincular os países signatários a cumprirem com a garantia universal dos direitos previstos em seu texto, instaurou-se um processo de juridicização que durou 17 anos. Em 1966, foram aprovados dois tratados internacionais juridicamente obrigatórios no âmbito do Direito Internacional, são eles: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) (Trindade, 2011; Piovesan, 2013).

Com a criação dos mencionados pactos de 1966 e a inclusão da DUDH de 1948, foi constituída a Carta Internacional dos Direitos Humanos (*Bill of Rights*), que serão melhores relacionados ao direito à moradia a seguir.

A DUDH foi adotada na Assembleia Geral da ONU, e não é considerada um tratado, pois em tese não possui efeito vinculante aos Estados-membros, apenas de recomendação. Por outro lado, a Conferência Internacional dos Direitos Humanos da ONU de 1968 anunciou que a DUDH se constitui como uma obrigação para os membros da comunidade internacional.

Entendemos, então, que a visão legalista diante do instituto pode enfraquecer sua aplicação, caso não seja dada a devida importância ao dever dos Estados de se comprometerem com o que assinam, e cumprirem com seus princípios, os quais norteiam inclusive tratados (Piovesan, 2013). Além disso, por meio de seu caráter principiológico, de

norma consuetudinária (de costumes) internacional, tem o poder de ser como uma ferramenta de pressão diplomática e moral sobre os governos.

Foi a partir de sua construção que surgiu a necessidade de reexame do regime normativo de proteção internacional dos direitos humanos, e posterior construção dos pactos internacionais. Inclusive, a leitura do seu art. 25 possibilita a compreensão do direito à moradia na condição de um direito humano e fundamental, frisando-se a necessidade de um padrão de vida que assegure a saúde e bem-estar pessoal e familiar.

Com relação aos pactos, suas criações se deram em 1966. O PIDESC entrou em vigor só em 1976, e se configura como um tratado multilateral. Os estados-partes no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação, vestimenta e moradia, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Observa-se que o direito à moradia não é falado de forma isolada, mas em um contexto que dialoga com os outros direitos humanos.

Este pacto conta com um órgão de monitoramento de implementação desses direitos chamado Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR), formado por 18 especialistas nos temas, eleitos por mandatos de 4 anos. Além de receberem e apreciarem denúncias de violação ao redor do mundo, tem o condão de interpretar como esses direitos devem ser garantidos e efetivos. É o caso do direito à moradia adequada, conceito destrinchado através do comentário geral nº 4, elaborado por esse comitê.

De antemão, o comitê salientou que o direito à moradia não pode ser interpretado de forma restritiva, deve-se considerar uma série de fatores para determinar se um local pode ser ou não considerado como “moradia adequada”. Esses fatores podem ser entendidos enquanto “dimensões”, uma vez que não funcionam como um *checklist*, mas como um conjunto interdependente de ações, que precisam estar presente ao mesmo tempo. São eles:

### **I - Segurança da posse**

É a relação estabelecida entre o morador e a sua casa. Essa relação pode assumir uma variedade de formas, como por exemplo por meio de aluguel (jurídica formal), ou no caso de assentamentos informais, pela ocupação da terra para morar. O comentário assevera que, independentemente da relação constituída, a posse deve ser assegurada contra despejos forçados, assédio e outras ameaças. Essa proteção tem que partir do Estado, com a tomada imediata de ações destinadas a conferir segurança legal da posse (CESCR, 1991).

### **II - Acesso a serviços e infraestrutura**

Compõe a escala do bairro, visto que considera a conexão da unidade residencial com estruturas de instalações essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição. Em síntese,

características coletivas de uma região, como redes de saneamento, energia elétrica, disponibilidade transporte público etc (CESCR, 1991). Para isso, é necessário que as intervenções públicas aconteçam a partir da realidade de cada lugar, com o acompanhamento dessas melhorias para que não se tornem ações pontuais.

### **III - Custo acessível**

Nesse ponto, o comentário dialoga com as despesas produzidas pela aquisição e manutenção da moradia. Gastos com o valor do aluguel ou das parcelas de financiamento não devem ser significativos ao ponto de comprometer o orçamento em relação a outros direitos, como os gastos com alimentação, vestimenta, lazer etc. Para tanto, os Estados devem adotar medidas para assegurar que a porcentagem do valor destinado à habitação seja compatível com os rendimentos familiares, inclusive, disponibilizando subsídios compatíveis com a realidade desse custo, para aqueles incapazes de obter moradia acessível (CESCR, 1991).

### **IV - Habitabilidade**

Nessa dimensão, a atenção está para as condições físicas da unidade residencial, a qual deve ser habitável. Para isso, é importante levar em conta questões sanitárias como a salubridade do ambiente interior, se existem rachaduras, encanamento, cobertura, enfim, aspectos que garantam a proteção contra intempéries, riscos estruturais, ameaças à saúde e a segurança física do morador (CESCR, 1991).

Ademais, deve-se considerar a adequação do tamanho dos cômodos em relação ao número de familiares, para evitar o adensamento excessivo. Deve-se lembrar, ainda, que a moradia não é apenas o teto e quatro paredes levantadas, mesmo que essa dimensão trate de questões da construção em si, ela não pode ser olhada ou garantida de maneira isolada, mas em conjunto com todos os outros sete elementos aqui tratados.

### **V - Acessibilidade**

Relaciona-se com o acesso sustentável de grupos vulneráveis à moradia. O comentário traz alguns exemplos como idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, indivíduos HIV positivos, etc. Além deles, outras formas de opressão por meio do racismo, lgbtphobia, machismo, também devem ser levadas em consideração no saldo das políticas habitacionais, no sentido de assegurar algum grau de consideração prioritária (CESCR, 1991).

### **VI - Localização**

A reflexão trazida aqui está relacionada com a esfera do lugar onde essa moradia está inserida, em sentido macro, com a estrutura da cidade em si. Aspectos como a possibilidade de acesso a emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros equipamentos sociais. Da mesma forma, não devem ser construídas em locais poluídos que ameacem o direito à saúde

dos habitantes (CESCR, 1991). Isto significa que as políticas públicas habitacionais devem procurar promover acesso à moradia em regiões valorizadas, com urbanização consolidada.

## VII - Adequação cultural

Ao considerar essa dimensão, o comitê quis chamar atenção para a importância dada a identidade e diversidade cultural de uma comunidade, onde a habitação está inserida. Isto implica em dizer que reformas e modernizações devem respeitar suas dimensões culturais, para que elas possam persistir aliadas a avanços tecnológicos (CESCR, 1991). Em outros termos, que a tecnologia e o desenvolvimento atuem em prol da diversidade constituída no assentamento.

Com isso, uma vez demonstrada as dimensões, cabe esclarecer que esse tipo de documento serve tanto para o poder público, no cumprimento de suas obrigações em relação à adequada estruturação de suas intervenções, quanto para a sociedade civil como instrumento político de reivindicação de melhoria dessas intervenções estatais.

Além disso, deve-se atentar para as diferentes escalas entre as dimensões. Por exemplo, a segurança da posse diz respeito à relação fática (e jurídica) entre a pessoa e a casa, enquanto que a habitabilidade trata sobre as condições físicas da unidade residencial.

Por outro lado, a disponibilidade de serviços e infraestrutura abrange o olhar para as condições ofertadas pelo bairro onde a unidade está situada. Na localização adequada, essa escala se torna ainda maior, pois diz respeito a como aquela moradia se relaciona com o restante da cidade.

Em seguida, o PIDCP também só entra em vigor em 1976. É um tratado multilateral, monitorado pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU (CCPR), e trata em seu artigo 17, § 1º, sobre a proteção do direito à moradia na esfera da inviolabilidade de domicílio, *vide*: “Ninguém poderá ser objeto de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua vida privada, em sua família, **em seu domicílio** ou em sua correspondência, nem de ofensas ilegais à sua honra e reputação” (grifo nosso).

Logo, este artigo do Pacto pode ser reivindicado para tratar de violações sofridas nos casos de remoções forçadas, por exemplo. Sobre essa questão, o comentário geral nº 7, elaborado pelo CESCR (1997), traz uma série de considerações pertinentes. O comentário retoma a dimensão da segurança da posse trazida pelo comentário geral nº 4, a qual só pode ser assegurada quando protegida de despejos forçados.

Essa categoria tem relação direta com o direito à moradia adequada porque questiona o poder dos Estados de atuarem na defesa de centenas de pessoas em situação de vulnerabilidade que são retiradas de seus domicílios. As remoções forçadas são consideradas,

pelo comentário geral nº 7, uma grave violação de direitos humanos, e mesmo aquelas remoções consideradas legais – a luz da letra fria da lei – devem respeitar critérios que priorizem o bem-estar e a segurança dessas pessoas.

A Ficha Informativa das Nações Unidas nº25 funciona como uma espécie de guia nessas situações de remoção. O documento chama atenção para o caráter involuntário das remoções, uma vez que não há oferecimento voluntário para ser despejado do lugar em que se vive. Por isso, a necessidade de o Estado possibilitar nesses casos o acesso a alternativas de moradias, pois os despejos não podem resultar em situação pior do que aquela em que as pessoas se encontravam no momento anterior a ele.

A cada vinte anos, a ONU organiza uma conferência internacional sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano. A primeira, inclusive, aconteceu em Vancouver (Canadá), em 1976, e é conhecida como Habitat I. Os principais desdobramentos tratados no evento foram resumidos na chamada “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, composta por um plano de ação denominado “*The Vancouver Action Plan*”, com 64 recomendações nacionais para estimular a criação de políticas públicas adequadas para moradia.

Dois anos após o encontro, em 1978, foi criado o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat). A Assembleia Geral da ONU delega poderes para que o programa construa um mandato com base em uma urbanização mais sustentável, que tenha como norte principal proporcionar moradia adequada para todas e todos, além de orientar seus esforços para trabalhos e pesquisas sobre o desenvolvimento urbano social, econômico e ambiental nos assentamentos humanos.

A segunda conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (ou Cúpula das Cidades) –, foi realizada em Istambul (Turquia), no ano de 1996. Seu tema girou em torno da “Adequada Habitação para Todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização” (Saule Junior, 2004).

Nela, foi adotada a Agenda Habitat, composta por princípios e metas que tinham como objetivo melhorar a realidade dos assentamentos humanos nos próximos anos, baseados na importante premissa que foi discutida durante todo o encontro de que o direito à moradia é um direito humano e ela precisa ser adequada. Em suma, “mais do que um telhado sobre a cabeça. Adequada habitação significa adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança incluindo a garantia de posse (...)” (Saule Junior, 2004, p.124).

Outro ponto destacado nos parágrafos 55 ao 59 do documento foi o acesso à terra e suas medidas para assegurá-lo, como a descentralização de responsabilidades sobre a gestão

da terra, utilizando do potencial da infraestrutura urbana ao construir procedimentos de cadastro e registro para regularização de assentamentos informais (Saule Junior, 2004, p.124).

A Habitat III, última conferência até hoje, em 2016, ocorreu na cidade de Quito (Equador), e tratou sobre o compromisso global de revigorar o debate acerca da urbanização sustentável, com seu foco voltado para a implementação de uma “Nova Agenda Urbana”. O documento simboliza uma visão compartilhada do que precisa ser colocado em prática pelas cidades de todo o mundo para que se possa ter um futuro melhor e mais sustentável, visto que até 2050 é esperado que a população do mundo duplique, e esse aumento não pode vir desacompanhado de uma mudança estrutural na forma de produzir os espaços nas cidades.

Dentre as visões compartilhadas pela nova agenda, o item 13 que dá destaque para a função social (incluindo também a ecológica) da terra, pois esta é intimamente ligada à concretização do direito à moradia adequada enquanto um padrão de vida digno, sem discriminações. Em relação aos princípios, o documento é orientado pela necessidade de uma infraestrutura física e social e de serviços básicos que possibilitem acesso seguro e igualitário a todos e todas, bem como à moradia adequada e economicamente acessível.

Ademais, o texto também reconhece os avanços promovidos, desde 2015, pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que funciona como um norteador das metas definidas pela ONU para que a dignidade e a qualidade de vida possam ser usufruídas por todos os seres humanos, sem que para isso o meio ambiente seja comprometido.

### **1.2.2 Crítica à universalização dos direitos humanos e sua efetivação**

Como vimos até aqui, existe um esforço da comunidade internacional em tornar os direitos humanos reconhecidos universalmente por meio de declarações e tratados. Inclusive, um dos questionamentos em relação a criação da DUDH era justamente o envolvimento inicial de poucos países. Diante disso e buscando uma maior representação entre os Estados, as conferências mundiais que se seguiram desempenharam um importante papel.

A primeira delas aconteceu na cidade de Teerã, no Irã, em 1968. É conhecida como a I Conferência Mundial de Direitos Humanos, em que participaram 84 países, com discussões envolvendo a ideia central de formas de proteção dos direitos humanos por meio do seu reconhecimento global e consciência geral de integração entre os Estados para isso.

Em continuidade a essas ideias, em 1993 ocorreu a II Conferência Mundial de Direitos Humanos, na Áustria, mais conhecida como “Conferência de Viena”, em que participaram delegações de cerca de 165 Estados. Além de uma maior abrangência, esta contribuiu com a

criação de uma Declaração que reafirmou a importância da universalidade dos direitos humanos e supervisão por meio da ratificação dos países a esses princípios.

Na verdade, tanto a Conferência de Teerã como a de Viena, como já indicado, fazem parte de um processo prolongado de construção de uma cultura universal de observância dos direitos humanos. Assim como a Proclamação de Teerã contribuiu sobretudo com a visão global da indivisibilidade e inter-relação de todos os direitos humanos, a Declaração de Viena poderá também contribuir ao mesmo propósito se sua aplicação se concentrar doravante nos meios e assegurar tal indivisibilidade na prática, com atenção especial às pessoas discriminadas ou desfavorecidas, aos grupos vulneráveis, aos pobres e aos socialmente excluídos, em suma, aos mais necessitados de proteção (Cançado, 1993, p.7-8).

Embora não se possa negar a importância do esforço da comunidade internacional em construir o reconhecimento mundial dos direitos humanos, é necessário refletir sobre as suas limitações. Desde os direitos individuais, passando pelos econômicos, sociais e assim por diante, pode-se notar tentativas de normatização, as quais foram demonstradas até aqui.

Ao acompanhar o mesmo percurso, sucederam-se eventos de derrocada dessas conquistas por meio de regimes totalitários, como na segunda guerra mundial. Até os dias de hoje, no dito regime democrático, há a continuidade de violações humanas ao redor do mundo, que não parecem se intimidar com a universalização e reconhecimento do respeito aos direitos mais básicos, como à moradia.

Para além do reconhecimento desses direitos, resta a importante tarefa de torná-los factíveis ao exigir seu cumprimento e implementação. É a lição que Bobbio (2004) nos traz:

Deve-se recordar que o mais forte argumento adotado pelos reacionários de todos os países contra os direitos do homem, particularmente contra os direitos sociais, não é a sua falta de fundamento, mas a sua inexecutabilidade. Quando se trata de enunciá-los, o acordo é obtido com relativa facilidade, independentemente do maior ou menor poder de convicção de seu fundamento absoluto; quando se trata de passar à ação, ainda que o fundamento seja inquestionável, começam as reservas e as oposições. O problema fundamental em relação aos direitos do homem, hoje, não é tanto o de justificá-los, mas o de protegê-los. **Trata-se de um problema não filosófico, mas político.** (...) O problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes à sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios (Bobbio, 2004, p.15-16, grifo nosso).

Com isso, não queremos dirimir a importância da construção dos fundamentos e teorias, uma vez que são os responsáveis por orientar nossas visões de mundo, mas, ao mesmo tempo, não podemos perder de vista a necessidade de serem acompanhados por ações concretas, com mudanças estruturais.

De todo modo, quando pensamos em universalizar direitos, existem teóricos que vão além e contestam o viés da premissa de inerência desses direitos ao ser humano, de que esse entendimento não parte de todos. Isto porque se deve levar em conta a identidade cultural de cada sociedade, e suas diferentes interpretações quanto aos direitos humanos.

Benvenuto (2015), em seu artigo, explica o debate em torno dessas correntes denominadas: universalismo e relativismo cultural. Os universalistas acreditam em uma validade inquestionável dos direitos humanos, os mesmos presentes na DUDH. Os relativistas questionam qualquer imposição que desconsidere as particularidades e tradições culturais.

Nesse aspecto, acompanhamos Herrera Flores (2003) sobre o seu entendimento crítico acerca dos direitos humanos. O autor aponta que ambas as visões, nomeadas de abstrata (universalismo) e localista (relativismo cultural), tendem a agir como padrão de medida, em que tudo o que não atende aos seus interesses é considerado inferior ou errado.

Para Herrera Flores (2003), é necessário pensar em uma “racionalidade de resistência”, uma visão complexa que tenha em vista:

Os direitos humanos no mundo contemporâneo necessitam desta visão complexa, desta racionalidade de resistência e destas práticas interculturais, nômades e híbridas para superar os resultados universalistas e particularistas que impedem uma análise comprometida dos direitos já há muito tempo. Os direitos humanos não são unicamente declarações textuais. Tampouco são produtos unívocos de uma cultura determinada. Os direitos humanos são os meios discursivos, expressivos e normativos que pugnam por reinserir os seres humanos no circuito de reprodução e manutenção da vida, permitindo nos abrir espaços de luta e de reivindicação (Flores, 2003, p.303).

Vale a pena o esforço de relacionar a crítica trazida até aqui com as concepções de direitos humanos trazidas por Dembour (2010). A autora traz a reflexão sobre os diferentes modos de se pensar os Direitos Humanos, sua interpretação e utilização partem de pressupostos e interesses distintos. Para esta pesquisa, dentre as quatro matrizes epistemológicas apresentadas pela autora, as quais não têm a pretensão de serem taxativas, acredita-se que o presente trabalho se aproxima da matriz que pensa os Direitos Humanos como protestos sociais. Não são direitos dados por natureza, mas conquistas que foram adquiridas historicamente por meio de lutas sociais.

Além disso, acreditamos que esses direitos podem atuar como ferramenta na luta contra injustiças pontuais, mesmo que possuindo suas limitações enquanto leis. Entendemos, ainda, como essencial a posição do trabalho quanto a essa multiplicidade de interpretações, justo que isso reverbera no próprio sentido que buscamos em respeito ao direito à moradia.

A polissemia presente nos Direitos Humanos pode ser interpretada, no final das contas, como uma disputa de significados, a quem cada uma dessas interpretações vai servir. O mesmo acontece com o direito à moradia, como foi demonstrado. Em síntese, por isso a importância de destrinchar os seus vários sentidos e localizar onde a presente pesquisa se coloca.

### 1.3 No âmbito Nacional

As relações internacionais são regidas pelos princípios estabelecidos no art. 4º da Constituição, com destaque para o inciso II, que trata da prevalência dos direitos humanos, o que de certa forma impõe limites ao exercício da soberania do Estado brasileiro. Com relação à aplicação dos tratados de direitos humanos, o artigo 5º, §3º, inserido pela Emenda Constitucional nº 45 de 2004, disciplina:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais.

Segundo este diploma, tanto os tratados quanto às convenções internacionais, concernentes a Direitos Humanos, passam por um rito próprio, devendo ser aprovadas tanto no Senado Federal quanto na Câmara dos Deputados. Assim, uma vez integrantes da ordem jurídica brasileira, ganham status de hierarquia equivalente ao de emenda constitucional, isto é, uma modificação imposta ao texto da Constituição Federal que passa a complementá-la.

A incorporação desses institutos, interpretada em sintonia ao §2 do mesmo artigo, é assegurada pela tutela do Estado, visto que versa sobre a possibilidade de que outros tratados internacionais dos quais o Brasil faça parte, e os princípios e garantias fundamentais não elencados no caput do artigo 5º estejam presentes no âmbito constitucional. Diante disso, Sarlet (2018, p.87) decide por atribuir a condição de direito formal, e materialmente constitucional aos direitos consagrados no plano internacional.

Cançado (1997) também defende a vigência imediata dos direitos nos direitos reconhecidos nos tratados de direitos humanos que o Brasil é signatário:

A especificidade e o caráter especial dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos encontram-se, com efeito, reconhecidos e sancionados pela Constituição Brasileira de 1988 (...) tratados de proteção internacional dos direitos humanos em que o Brasil é parte, os direitos fundamentais neles

garantidos passam a integrar o lenço dos direitos constitucionalmente consagrados e direta e imediatamente exigíveis no plano do ordenamento jurídico interior (Cançado, 1997, p.405).

Com a Carta de 1988, foram ratificados pelo Brasil Tratados que versam sobre o direito à moradia de alguma forma, dentre eles: a Convenção sobre os Direitos da Criança (art.6º e 27), em 1990; o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (art. 17), em 1992; o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (art. 11), em 1992; a Convenção Internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial (art. 5º), em 1994; a Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher (art. 14), em 1994; entre outros.

O ente federado com capacidade de assinar e aderir a tratados internacionais é a União, na pessoa do representante da República Federativa do Brasil. É o que determina o art. 84, VIII, da Constituição Federal, quando atribui competência privativa ao Presidente para “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”, isto é, ao poder executivo por intermédio do Ministério das Relações Exteriores.

Diferente do procedimento adotado aos tratados sobre direitos humanos, os demais atos internacionais para que tenham valor dentro do território brasileiro precisam ser aprovados pelo Congresso Nacional mediante decreto legislativo. Em caso de aprovação, podem ser ratificados pelo presidente da República por meio de decreto presidencial (Ribeiro, 2021). Quando lemos o texto da constituição, na verdade, estamos deixando de ler uma parte dela, que são justamente os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário. Os vários tratados que versam sobre moradia adequada fazem parte da legislação brasileira.

Dessa forma, desde que a Constituição Federal foi promulgada em 1988, o direito à moradia esteve presente na ordem constitucional, tanto pela noção de moradia adequada trazida pelo PIDESC, quanto posteriormente com a Emenda Constitucional nº 26/2000, e o seu reconhecimento no rol dos direitos sociais (art. 6º, caput).

Os direitos sociais são associados à busca por igualdade material, e norteados pelo princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III). Eles têm o objetivo de proporcionar melhores condições de vida à população e possuem aplicação imediata e direta (art. 5º, § 1º); como preceito constitucional não pode ser violado, nem tampouco ter seu cumprimento impedido na falta de uma legislação específica (Sarlet, 2018).

Para Bobbio (2004), essa igualdade formal, que é abrandada e explícita nos dispositivos de lei, parece estar longe de encontrar o reconhecimento material que merece, pois os direitos sociais são mais difíceis de serem protegidos:

(...) do que a proteção no interior de um Estado, particularmente no interior de um Estado de direito. Poder-se-iam multiplicar os exemplos de contraste entre as declarações solenes e sua consecução, entre a grandiosidade das promessas e a miséria das realizações. Já que interpretei a amplitude que assumiu atualmente o debate sobre os direitos do homem como um sinal do progresso moral da humanidade, não será inoportuno repetir que esse crescimento moral não se mensura pelas palavras, mas pelos fatos. De boas intenções, o inferno está cheio (Bobbio, 2004, p.34).

De outra forma, Sarlet (2018) faz questão de frisar que direitos fundamentais e direitos humanos não são sinônimos, sendo distintos pela abrangência. Os direitos fundamentais são aqueles reconhecidos e positivados por um Estado dentro do direito constitucional, enquanto direitos humanos se referem ao direito internacional, sem vinculação a nenhuma ordem constitucional e com caráter supranacional, aliada à pretensão de universalidade por abarcar os seres humanos em geral.

### **1.3.1 Trajetória da política pública habitacional**

Uma breve análise histórica sobre a política habitacional brasileira se mostra indispensável para interpretar criticamente quais os legados deixados por sua trajetória e como podemos relacioná-los ao contexto atual, no sentido de não repetir lógicas fadadas aos mesmos erros. As políticas habitacionais não são neutras, pelo contrário, é a partir do modo como são adotadas que demonstram quais os grupos de interesse estão sendo atendidos.

A primeira vez que o Estado brasileiro se organizou para agir como agente intermediador da política de moradia foi com o governo de Getúlio Vargas. Antes disso, as intervenções habitacionais aconteciam baseadas em uma visão higienista contrária ao modelo rentista de habitação, baseado na produção privada de unidades em condições precárias de insalubridade e de superlotação, acessadas por via do aluguel (Bonduki, 2017).

Articulações políticas com diferentes propósitos passam a disputar a agenda governamental: de um lado, a indústria da construção civil buscava a criação de uma política permanente de financiamento, de outro, a sociedade civil organizada tinha como mote o combate à desigualdade (Klintowitz, 2015). Neste contexto, estrutura-se em 1937 as carteiras prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs), utilizando-se do recurso previdenciário na construção de conjuntos habitacionais (Bonduki, 2017).

Segundo Klintowitz (2015), até então o Estado havia agido como financiador dos fundos de pensão, limitando-se a regulamentar as relações entre fornecedores de crédito e agentes privados, sem participar diretamente da produção habitacional. Isto mudou quando seu objetivo passou a ser atingir também a parcela da população sem acesso aos recursos dos

IAPs, inaugurando a adoção de atividades estatais produtivas com a criação em 1946 da Fundação da Casa Popular (FCP).

É curioso pensar que, no início, a maior parte da habitação se dava por aluguel, mas com a interferência do Estado isso passou a ser diferente, estimulando-se a aquisição da propriedade por meio da casa própria. O movimento de reforma urbana começou a ganhar mais força em 1963, com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana<sup>1</sup>, e sua intenção de tentar limitar essa lógica e o poder absoluto que a propriedade privada era estimulada a ganhar (Bonduki, 2017).

Mais uma vez, grupos de interesses divergentes se colocam em disputa pelo sentido e forma de efetivação do direito à moradia. Em oposição às ideias discutidas pela reforma urbana, os militares tomaram o poder com o golpe de 64 e instaurou-se o período de ditadura (1964-1985), sendo extintos os IAPs e a FCP.

Nas décadas seguintes, foram implementados, sob a égide do ideal da casa própria, o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), novas instituições de financiamento e produção em grande escala de moradias:

Malgrado as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, sua importância é indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação. O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) se estrutura com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) - alimentado pela poupança compulsória de todos os assalariados brasileiros e que veio se somar aos recursos da poupança voluntária, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: uma estrutura institucional de abrangência nacional, paralela à administração direta, formada pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação em grande escala das ações necessárias na área da habitacional, e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas (Bonduki; Rossetto, 2009, p.3).

Até o seu desfecho, nos 22 anos de atuação, o BNH por meio do SFH financiou a construção de 4,3 milhões de unidades, isso sem considerar o período que funcionou após a extinção do Banco. De toda forma, mesmo diante do volume de construções, não solucionou as necessidades da parcela da população de renda baixíssima, uma vez que essas pessoas não possuíam renda suficiente para arcar com o financiamento (Bonduki; Rossetto, 2009, p.3).

---

<sup>1</sup> O Seminário de Habitação e Reforma Urbana foi um evento realizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e pelo Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Servidores do Estado (IPASE).

Uma crítica que se faz diz respeito ao fato de que a política se concentrou principalmente na construção de novas moradias, ignorando processos alternativos de provisão, como aqueles que valorizassem a capacidade organizativa das comunidades, a exemplo dos casos consolidados de cooperativas urbanas. Mesmo assim, tentou-se implementar programas alternativos como o PROFILURB (1975) e o PROMORAR (1979), este último visando a permanência dos moradores. Entretanto, estes representaram apenas 7% da produção do BNH (Bonduki; Rossetto, 2009).

O período pós-BNH, aliado ao contexto de redemocratização do país com a promulgação da Constituição Federal de 1988, traz várias mudanças, já que representa um período de transição. Dentre elas, pode-se enfatizar os eventos que se sucederam com a entrada do governo Lula (2003).

Nesse ínterim, cabe um parêntese em relação à volta do crescimento do Movimento de reforma urbana, acontecimento importante para retomada de uma política urbanística no país. Retomou-se a efervescência de ideias interrompidas pelo acometimento da ditadura militar, e a volta da luta de moradia como uma competência compartilhada entre todas as instâncias governamentais (processo de descentralização), de acordo com Maricato (2015):

No que se refere ao destino das cidades, na agitada cena política estavam presentes: a) as mobilizações sociais, os sindicatos e os partidos políticos; b) a produção acadêmica que passa a desvendar a cidade real (com diagnósticos sobre as estratégias de reprodução dessa força de trabalho de baixos salários), desmontando as construções simbólicas e ideológicas dominantes sobre as cidades; e c) governos municipais inovadores que experimentaram novas agendas com programas sociais, econômica e politicamente incluídos e participativos. (...) Após 1985, com eleições livres para prefeito nas capitais, duas mulheres foram eleitas para o governo do município de São Paulo, com um intervalo entre elas - Luiza Erundina (1989-1992) e Marta Suplicy (2001 e 2004) (Maricato, 2015, p.30-31).

Ainda como legado da luta pela reforma urbana, ocorreram importantes marcos institucionais, como a promulgação de um conjunto de leis a partir da Constituição Federal de 1988 e a criação de entidades como o Ministério das Cidades em 2003. Este ministério promoveu espaços de discussão de políticas públicas por meio de conferências anuais, sendo esses apenas alguns exemplos da retomada da ênfase na narrativa urbana (Maricato, 2015).

Assim, com o contexto histórico de reconhecimento da moradia como um direito social básico, a partir de mobilização coletiva, passam a ser criadas legislações para regulamentar diretrizes de efetivação que contemplem a abrangência desse direito. Outra conquista veio com a regulamentação do capítulo da ordem urbana que veio no ano seguinte, em 2001, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Este instituto segue

em harmonia com os princípios preconizados na Carta Magna, dado que ambos têm como propósito mudar as dinâmicas da desigualdade social e territorial.

Dessa maneira, enquanto o Estatuto regulou instrumentos urbanísticos que podem contribuir para uma maior distribuição de habitação, a Constituição em seu artigo 23, incisos IX e X, atribui como competência comum à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o incremento de moradias por meio de programas que tenham como objetivo a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Brasil, 1988).

Com relação ao Programa de Aceleração de Crescimento, de 2007, e o Programa Minha Casa Minha Vida, de 2009, ambos se destinam à larga escala de construção, sendo o PMCMV com destinação exclusiva à habitação. Por outro lado, o PAC federalizou o programa de urbanização de favelas, reconhecendo o impacto da “cidade ilegal” na política urbana, como ressaltado por Maricato (2015).

A autora ressalta também que o MCMV retoma a visão empresarial da política habitacional, difundida ainda na época em que a política era fornecida por um banco, o BNH. A construção massiva de casas volta, então, a ser seu *modus operandi*:

O MCMV formalizou as condições para um boom imobiliário no Brasil. Vivemos um paradoxo: quando finalmente o Estado brasileiro retomou o investimento em habitação, saneamento e transporte urbano de forma mais decisiva, um intenso processo de especulação fundiária e imobiliária promoveu a elevação do preço da terra e dos imóveis, considerada a “mais alta do mundo” (Maricato, 2015, p.38-39, aspas do autor).

### **1.3.2 Déficit habitacional e inadequação fundiária**

Acontece que o que se depreende no dia a dia de milhares de famílias que lutam por uma moradia digna é a perda da dimensão constitucional desse direito. O fato de existirem pessoas vivendo em condições de insalubridade, insegurança e estrutura de vida precária, atesta a necessidade de se discutir a problemática habitacional.

Um dos conceitos mais utilizados nas pesquisas sobre habitação é o “déficit habitacional”, logo, usá-lo de antemão nos revela o tipo de lógica por trás de uma política habitacional, por exemplo. Em linhas gerais, é possível entender as necessidades habitacionais existentes, partindo de estudos como esse que estima as deficiências presentes no estoque de domicílios e avalia as necessidades básicas das famílias envolvidas.

Seu uso foi expandido pela Fundação João Pinheiro de pesquisa, desde 1995, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso. É importante salientar, também, que esse conceito é

dividido em outros dois: o déficit habitacional, de mesmo nome, e a inadequação de domicílios. Vamos a seguir melhor detalhá-los.

Enquanto o déficit habitacional trata do número de reposição de estoque, o que significa o número de novas casas que precisam ser construídas, a inadequação de domicílios traz a ideia de melhoria sem a necessidade de reposição, nem de construção de mais moradia.

Ambas as abordagens são compostas de dados calculados com base nos dados domiciliares produzidos pelo IBGE (PNAD) e censos demográficos. Em um primeiro momento, deve-se concentrar nos componentes do déficit demonstrados na Tabela 1 a seguir:

**Tabela 1** - Componentes do déficit habitacional.

<b>DÉFICIT HABITACIONAL</b>		
<b>Componentes</b>	<b>Subcomponentes</b>	<b>Localização</b>
<b>Habitação precária</b>	Domicílios rústicos	Urbano e rural
	Domicílios improvisados	
<b>Coabitação</b>	Unidade doméstica convivente déficit	
	Domicílio cômodo	
<b>Ônus excessivo com aluguel</b>		Urbano

Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

São três componentes, o primeiro deles – a habitação precária – se refere tanto a domicílios rústicos, quanto aqueles improvisados. A diferença entre os dois está na forma como são originados, enquanto os domicílios rústicos apresentam uma infraestrutura ruim, os improvisados são feitos em lugares sem fins residenciais, como em viadutos. A coabitação, por outro lado, relaciona-se com domicílios próprios ou cedidos, cujas famílias convivem por força da necessidade com um adensamento de mais de duas pessoas por cômodos (Fundação João Pinheiro, 2021).

Por último, o ônus excessivo com aluguel urbano trata da situação em que a família com renda domiciliar de até três salários mínimos, compromete mais de 30% com aluguel (Fundação João Pinheiro, 2021). Entende-se que esse comprometimento afeta a qualidade de vida e a capacidade de sobrevivência dos moradores. Ademais, esses componentes que integram o déficit são lidos enquanto características de reposição de estoque, ou seja, a

necessidade por novas aquisições de moradia, uma vez que a habitação é precária demais ao ponto de não poder melhorá-la.

Nesse ponto, cabe uma reflexão em relação às políticas de moradia que são desenvolvidas no país, conforme demonstrado no tópico anterior de políticas habitacionais, as intervenções no setor da habitação são pensadas a partir da compreensão de déficit habitacional. Isto ao longo dos anos se traduziu não em intervenções que pensassem na composição dos dois conceitos, mas exclusivamente naquele que olha o problema a partir do viés da reposição, construção de novas habitações. Esta decisão é política, e nos diz como o problema da moradia é lido pelos governos. O papel dessa pesquisa é explorar outros olhares, entendendo o conceito de déficit para além da reposição e construção de mais casas.

**Tabela 2 - Déficit habitacional (2016-2019).**

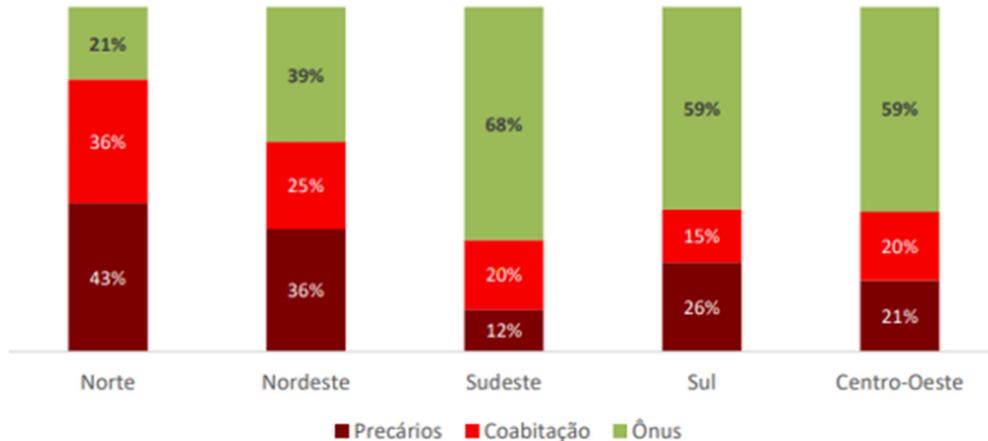
Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
<b>Habitação precária</b>	1.296.754	1.490.695	1.423.686	1.482.585
<b>Coabitação</b>	1.546.103	1.527.259	1.400.701	1.358.374
<b>Ônus excessivo aluguel</b>	2.814.391	2.952.708	3.870.653	3.035.739
<b>Déficit Habitacional</b>	5.657.249	5.970.663	5.870.041	5.876.699

Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

De todo modo, de acordo com a Tabela 2 acima, pode-se notar que o componente de maior incidência dentro do estudo corresponde ao ônus excessivo com aluguel. Além disso, o crescimento geral do déficit em quase 6 milhões de domicílios que, teoricamente, significa o que deve ser repostos, logo, construir a mais para resolver o problema habitacional.

A concentração do problema está relacionada aos termos socioeconômicos, onde quase metade desses domicílios está na região metropolitana, cerca de 2.133.673 domicílios com o comprometimento excessivo da renda com o aluguel e a coabitação familiar indesejada, além da composição precária das habitações.

No Brasil, mais de 50% desse déficit corresponde ao ônus excessivo com aluguel, o que significa um aumento do preço do aluguel junto com o preço da terra. O reflexo da especulação se traduz na dificuldade das pessoas em arcarem com sua moradia e, por consequência, um aumento no déficit. Quando olhamos para as regiões, essa realidade varia.

**Gráfico 1** - Déficit habitacional por região.

Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

É fundamental olhar para a diversidade de cada região ao analisar os dados de composição do déficit, porque são eles que podem nos dizer quais os tipos de ações devem ser melhor tomadas, ao invés de se pensar algo homogêneo para todas (Gráfico 1, acima). No caso do Nordeste, por exemplo, o maior percentual gira em torno do ônus excessivo de aluguel. Então, pensar em ações no sentido de amenizar essa realidade, como o reajuste do percentual de aumento anual dos aluguéis, é uma possibilidade. Por outro lado, na região Norte, o problema se concentra na precariedade dessas habitações, dessa maneira, a abordagem para solucionar pede outras estratégias.

Compreende-se, portanto, que a política de moradia deve explorar formas variadas de atuação e pensar em diferentes abordagens para as diferentes regiões do Brasil, com base nas suas necessidades. Em síntese, olhar os componentes colocados pelo déficit, bem como pensar em soluções diferentes para cada um deles porque eles partem de lugares diferentes.

A partir dessa mesma premissa, vamos agora analisar os componentes que integram o conceito da inadequação de domicílios. Novamente, esse conceito trabalha com a concepção de melhoria dos domicílios, sem a necessidade de construir novas habitações. Não por acaso, sua utilização nas políticas habitacionais é considerada de menor abrangência. Outrossim, como pode ser visto na Tabela 3, abaixo, a divisão dos seus componentes é feita da seguinte forma:

**Tabela 3** - Componentes da inadequação de domicílios.

<b>INADEQUAÇÃO DE DOMICÍLIOS</b>		
<b>Componentes</b>	<b>Subcomponentes</b>	<b>Localização</b>
<b>Carência de infraestrutura urbana</b>	Energia elétrica	<b>Urbano</b>
	Abastecimento de água	
	Esgotamento sanitário	
	Coleta de lixo	
<b>Carências edilícias</b>	Inexistência de banheiro exclusivo	
	Número total de cômodos do domicílio	
	Armazenamento de água inadequado	
	Piso inadequado	
	Cobertura inadequada	
<b>Inadequação fundiária urbana</b>		

Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

A inadequação de domicílios é formada por três componentes que se subdividem (Tabela 3, acima). O primeiro deles, a carência de infraestrutura urbana compreende elementos de composição local, como energia elétrica, água, esgotamento sanitário e coleta de lixo. Quando partimos para carências edilícias, estamos na esfera da composição estrutural e física da habitação, com atenção para a ausência de banheiro exclusivo, o adensamento excessivo dos domicílios próprios, a cobertura e o piso inadequados.

O último componente é a inadequação fundiária urbana. Relaciona-se, grosso modo, com situações em que pelo menos um morador tem a posse da moradia, mas não a propriedade do terreno ou a fração ideal de terreno (no caso de apartamento) em que ela se localiza. (Fundação João Pinheiro, 2021). Vamos nos ater à sua análise, uma vez que se compreende que esse componente pode ser resolvido com regulamentação e regularização fundiária.

**Tabela 4- Inadequação fundiária (2016-2019).**

Especificação	Ano			
	2016	2017	2018	2019
<b>Inadequações de infraestrutura urbana</b>	13.920.361	14.225.490	13.683.449	14.257.395
<b>Inadequações Edilícias</b>	10.301.353	10.433.213	10.777.071	11.246.366
<b>Inadequação fundiária</b>	2.514.972	2.884.350	2.996.006	3.557.117
<b>Domicílios inadequados</b>	23.072.869	23.665.050	23.668.325	24.893.961

Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Conforme a Tabela 4 acima, a inadequação fundiária urbana cresceu nos últimos quatro anos até o valor de 3,5 milhões de domicílios sem propriedade fundiária por escritura. Cabe frisar que este é um conceito controverso, tendo em vista que tende a ser um indicador de difícil aferição, segundo afirma a própria FJP (2021). Dessa forma, há a possibilidade de variação nos dados, até pela natureza da interpretação quanto ao significado de posse da terra.

**Tabela 5 - Inadequação fundiária por região.**

Especificação	Inadequações de infraestrutura	Inadequações edilícias	Inadequação Fundiária
<b>Norte</b>	2.163.877	1.647.593	187.080
<b>Nordeste</b>	6.490.218	3.289.035	825.083
<b>Sudeste</b>	3.393.219	2.632.979	1.928.980
<b>Sul</b>	1.220.004	2.875.220	445.094
<b>Centro-Oeste</b>	990.077	801.540	170.880
<b>Brasil</b>	14.257.395	11.246.366	3.557.117
<b>Total das RM</b>	5.412.592	4.473.434	2.336.672

Fonte: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações (Direi).

Mesmo assim, esta pesquisa considera relevante o aproveitamento desses dados e a análise da coleta feita pela FJP em 2019, onde a região Nordeste aparece com a segunda incidência da inadequação fundiária, cerca de 825 mil domicílios não legalizados do ponto de vista fundiário, com ênfase para Bahia (268 mil) e Pernambuco (234 mil). De acordo com o

levantamento, mais da metade da concentração da inadequação fundiária fica em regiões metropolitanas, em torno de 52% do total de mais de 3 milhões de domicílios (Tabela 5).

Tais fatores são o que impulsionam a realidade das ocupações e o cenário atual quanto às maiores porcentagens, de acordo com a faixa de renda, de onde estão entre as famílias que possuem o valor de até três salários mínimos para arcar com todo o seu sustento. Por não terem possibilidade de encontrar moradia a preços proporcionais às suas receitas, são obrigadas a destinar mais de 30% do rendimento mensal para ter onde morar.

Quando esse rendimento mensal é afetado drasticamente por um contexto de calamidade pública, como ocorreu na pandemia, cujas orientações eram o isolamento social, isso implica em mudanças nas dinâmicas sociais. Vários trabalhadores perderam sua fonte de renda, e mesmo aqueles informais têm que lidar com uma realidade onde tudo agora funciona por meio da internet; dispositivo esse de alcance limitado para muitos.

Assim como mencionado no estudo do déficit, é preciso olhar os dados fornecidos aqui de uma perspectiva que se considere diferentes abordagens do problema. A exemplo da irregularidade fundiária, objeto desta pesquisa, entende-se que pode ser resolvido com regulamentação e regularização fundiária.

Aprovou-se, inclusive, a Lei nº 13.465/2017 que instituiu essa política, com várias alterações e criação de novos institutos. Com isso, o debate sobre regularização fundiária tornou a ficar em evidência, especialmente, por parte de especialistas que se mostram preocupados com os rumos conservadores que a política urbana tem tomado no Brasil, ligada à inflexão ultraliberal (Fidalgo, 2021).

Tudo isso reverbera diretamente no próprio direito à moradia digna, porque ele possui – assim como a regularização – um núcleo multidimensional de direitos, os quais também precisam ser garantidos. Dito isto, aspectos jurídicos, físicos e sociais devem ser tratados como interdependentes, para que um não se sobressaia em detrimento do outro.

As ocupações irregulares podem ser entendidas, então, como sintomas de uma lógica de organização das cidades que mitiga direitos fundamentais, o que garante sociedades cada vez mais excludentes e com parâmetros de vida desproporcionais. Assim, tanto a cidade quanto a moradia são vistas como mercadorias, sendo sua fonte de conflito a disputa em busca da apropriação do solo urbano.

Isto acontece porque a moradia ao mesmo tempo em que possui um valor de uso, quando entendida como meio essencial para existência humana, também detém um valor de troca, priorizando a realização de transações que gerem lucro, mesmo que isso signifique a piora nas condições de vida da maior parte da população (Santos Junior, 2017).

A ordem de importância dada a isto é diretamente proporcional à necessidade de se incorporar medidas que atenuem seus impactos, uma delas a não remoção da população de suas casas, local escolhido como essencial para o não agravamento da doença. Nesse aspecto, mesmo que nenhuma esfera da vida tenha passado ilesa desse cenário pandêmico, o mercado imobiliário continua implacável no seu exercício de domínio sobre os espaços, o que define não somente quem se apropria dos seus ganhos, mas também quem pode ter direito a um lugar seguro, uma habitação, sem que para isso precise interferir no acesso a outros direitos fundamentais.

Portanto, a política habitacional para que seja efetiva não deve orientar a sua atuação a partir da lógica do crédito, mas, principalmente, pela esfera do subsídio, por entender moradia enquanto uma política pública de dever do Estado, e não uma mercadoria.

## **2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PLENA**

### **2.1 Crise da Moradia e Irregularidade Fundiária**

A problemática acerca da moradia, embasada na análise crítica de Friedrich Engels (2015), destaca o seu alcance homogêneo às classes oprimidas de todos os tempos. Relaciona, ainda, sua escassez às condições de moradia e pauperismo que o sistema produz, além de outra pluralidade de acontecimentos ainda bastante atuais. Em síntese, isto sem que sua solução limite a existência de um teto, pelo contrário, condiciona seu fim à supressão, do até hoje adotado, modo de produção capitalista.

Essa limitação se faz necessária para demonstrar que o conceito de moradia não se restringe a um espaço físico, pois deve ser lido também de forma dinâmica, junto com outros elementos que atuam para organização da vida em comunidade. Desse modo, por meio da Organização das Nações Unidas (ONU), foram estabelecidos critérios necessários para composição de uma “moradia adequada” que vão além da disponibilidade de habitação em si, como já abordado ao longo deste estudo.

Nesse aspecto, cabe salientar, também, a garantia concedida pela Constituição Federal de 1988 em relação à propriedade (art. 5º, XXII). Na prática, exercida como um direito absoluto, embora, formalmente, esse direito não seja suficiente em si mesmo, afinal, o próprio legislador atribui a condição ao exercício de uma “função social” (art. 5º, XXIII).

Tal conceito é importante para o trabalho porque dialoga diretamente com a questão da aplicabilidade das normas e suas consequências materiais, uma vez que é no dia-a-dia daqueles que lutam pelo direito a uma moradia digna que se evidencia a perda do sentido constitucional desse instituto. Afinal, sua igualdade formal pode ser corrompida na atuação material em detrimento dos interesses de mercado (Rolnik, 2015).

A ideia de mercado que se pretende discutir tem seus efeitos observados na crise habitacional vivenciada pelo país, visto que é essa lógica que alimenta a visão de moradia como “mercadoria individualmente consumível”. Em linhas gerais, inviabiliza esse direito às camadas mais necessitadas, ao mesmo tempo em que reforça padrões de mercantilização advindos do setor imobiliário para que seu lucro possa ser garantido. Dessa forma, a visão de Harvey (2012) é essencial, pois, relaciona esse tipo de urbanização como instrumento para a criação de barreiras socioeconômicas, à medida que impulsiona a realidade de cidades com espaços construídos em alicerces de desigualdade.

Esse processo se desenvolve, na maioria das vezes, por meio da implementação de um sistema de acumulação do capital, conhecido por “especulação imobiliária”. Reter o imóvel

ou terreno urbano com a finalidade de gerar uma expectativa de valorização futura em cima do seu valor é reafirmar uma hegemonia de poder socioespacial, além de criar um ritmo de expansão que atende, particularmente, a lógica do mercado privado de terras (Harvey, 2012). Isto porque aqueles que detêm maior poder econômico se apropriam do excedente gerado e ditam os rumos da cidade, priorizando seus próprios interesses e os colocando acima das necessidades da maioria da população.

Nesse sentido, o Direito à Cidade cumpre uma função, segundo Lefebvre (2008), de política a ser construída e conquistada pelas lutas populares, através dos movimentos sociais, com objetivo de desvendar a conexão entre a urbanização e a utilização do capital excedente, a fim de combatê-la. A democratização desse direito é inegável no projeto dos despossuídos de terra, porque, não se trata apenas de uma distribuição territorial mais justa, mas da retomada de decisões coletivas, abrangendo de fato as necessidades da população, e seu protagonismo sobre os rumos da cidade (Maricato, 2015).

Cabe desde logo pontuar que tanto o direito à moradia quanto o direito à cidade são direitos humanos, logo, como disciplinado na própria DUDH, interdependentes, interligados e complementares. Dito isto, embora existam intersecções entre esses direitos, como no caso da moradia adequada englobar a dimensão da infraestrutura urbana, existem também outros pontos que não se relacionam. O direito à cidade é mais amplo e envolve questões para além do direito à moradia, mas que em algum momento podem existir pontos de contato.

## **2.2 Da Propriedade e da Posse**

Da mesma forma quando falamos na garantia do direito à moradia, estamos falando para além do direito de propriedade privada, porque conforme destrinchado no capítulo anterior, deve-se garantir antes de tudo a seguridade de sua posse e melhores condições de vida aos habitantes, que vão além do *status* jurídico.

Nesse sentido, é necessário destacar a diferença entre esses dois institutos, extraída do Código Civil brasileiro de 2002. Assim, embora não defina o conceito de propriedade, em seu art. 1.128, indicará o proprietário como aquele com “faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”. Em continuidade, no art. 1.196, com relação à posse, considera “possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade”.

Adquire-se o direito de propriedade por meio de um procedimento formal de reconhecimento jurídico do registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (art. 1.227 do Código Civil). Podemos então compreender que a posse ao representar um ato

de disposição, uma ação material voltada para uso da terra ou do imóvel, é por meio do seu exercício que se promove a função social, a qual limita o próprio direito de propriedade. Sendo assim, é na ação que percebemos a posse, enquanto o direito de propriedade se traduz na abstração jurídica de um documento formal.

Ainda, sobre a diferença, leciona o professor Flávio Tartuce (2015):

Na verdade, mesmo sendo exteriorização da propriedade, o que também comprova a sua função social, a posse com ela não se confunde. É cediço que determinada pessoa pode ter a posse sem ser proprietária do bem, já que ser proprietário é ter o domínio da coisa. A posse significa apenas ter a disposição da coisa, utilizando-se dela e tirando-lhe os frutos, com fins socioeconômicos. Pelo conceito que consta atualmente no Código Civil, podemos dizer que todo proprietário é possuidor, mas nem todo possuidor é proprietário (Tartuce, 2015, p. 29).

Doutrinariamente, o ordenamento jurídico brasileiro adotou a teoria objetiva de Ihering, a qual considera a posse como um ato material de disposição, de uso econômico, onde a vontade de ser dono está implícita na maneira como o ser humano se relaciona com o bem (Diniz, 2007). Assim, Tartuce (2015) ao explicar o conceito, relaciona a posse a presença de qualquer atributo inerente à propriedade, logo, todo proprietário pode ser lido enquanto possuidor, mesmo que de maneira indireta, não tendo relação efetiva com o bem.

No entanto, consideramos que a concepção clássica de Ihering foca na relação legal, o que não é suficiente para definir a autonomia da posse em relação à propriedade. Em uma perspectiva crítica, deve-se priorizar a posse efetiva do bem, buscando uma aplicação mais justa e socialmente responsável desses direitos. Sobre isto, é necessário ser levado em conta o princípio da função social, em relação à propriedade, expresso no artigo 5º, XXII, da Constituição, como também em relação à posse, uma vez que a propriedade se concretiza por meio do seu exercício efetivo, seja ela direta ou indireta. É dever com a coletividade a obrigação de destinar o bem a uma finalidade econômica-social e maximizar o seu potencial.

(...) quando o titular do direito for o proprietário, o cumprimento da função social dependerá de como exerce o seu direito, ou seja, pela posse. Quando o titular for o possuidor não proprietário, o exercício de sua condição ganhará o nome de função social da posse. Uma vez que seja possível concordar que, quando tratou da função social da propriedade, a Constituição o fez indicando formas de exercício direto dos poderes inerentes a tal condição, inevitavelmente se chega à conclusão de que a função social da propriedade – como função social da posse exercida pelo proprietário – tem o mesmo conteúdo da função social da posse diretamente exercida pelo possuidor (Dantas, 2015, p. 34-35).

De outro modo, Filho e Azevedo (2010), ao analisarem o conflito das teorias entre posse e propriedade no campo jurídico, argumentam que os discursos dominantes sobre o tema não têm interesse em explicar a posse sem referenciar a propriedade privada numa perspectiva patrimonialista. Dessa maneira, apesar de destacada a diferença dos institutos, não há em verdade uma consideração de uma autonomia conceitual da posse, desvinculada do uso econômico.

Nota-se que o sentido da posse resta alienado em favor do patrimônio do proprietário e, em certas circunstâncias, contra a vida dos não-proprietários. (...) a teoria do direito e o próprio direito perdem de vista, quanto às pessoas, os fatores causais das desigualdades existentes entre os que não possuem e os proprietários, e, quanto às coisas, as diferenças existentes entre as que são objeto de posse, sejam elas de insignificante valor social, como um adorno supérfluo, sejam de significado social indispensável à vida de não-proprietários, como se dá no caso dos latifúndios urbanos e rurais (Filho; Azevedo, 2010, p.87).

A partir dessa análise, é pertinente visualizar o acesso à terra urbanizada para fins de moradia por meio de alguns termos associados à questão, a exemplo da controvérsia que compõe o ilegal, o irregular e o informal trazida por Costa (2006). A autora vai colocar que quando se fala em informalidade, chama-se atenção para o entendimento de como ocorre o processo de produção daquela moradia, a situação precária das pessoas envolvidas nele. Enquanto que a dicotomia entre o ilegal e o irregular compõe a dimensão jurídica, a questão dominial, urbanística, edilícia etc. da situação.

Assim, a uma distinção importante refere-se, ilegalidade proveniente da necessidade da impossibilidade de cumprir com as imposições da cidademercadoria, que deve ser entendida como uma situação de natureza diferente daquela ilegalidade fruto da intenção explícita de burlar a lei, com fins de apropriação de vantagens individuais ou de grupos (Costa, 2006, p. 146).

De forma abrangente, Fernandes (2011) aborda a questão sobre o aspecto dos “fardos da informalidade”, destacando pontos como a falta de segurança na posse da terra, que expõe os moradores ao risco de despejo. Socialmente, são excluídos dos benefícios urbanos, enfrentando estigmatização. Ambientalmente, geram bairros insalubres e perigosos. Politicamente, a informalidade perdura a marginalização dos moradores. Economicamente, os custos de regularização e provisão de serviços são elevados, enquanto a exclusão do sistema tributário limita a receita pública, dificultando a prestação de serviços essenciais.

Com isso, o autor considera que a falta de reconhecimento formal perpetua a precariedade e a vulnerabilidade dessas comunidades, além de criar desafios significativos

para a gestão urbana e o desenvolvimento sustentável das cidades. É um fenômeno que não se limita ao Brasil e quanto mais vulneráveis, maiores os fardos e suas implicações.

Pode-se observar melhor essa diferença no próximo tópico ao tratar sobre o histórico de funcionamento e influência das políticas de regularização no nosso território brasileiro.

### **2.3 Política de Regularização Fundiária Urbana**

Falar sobre regularização fundiária implica em entender as consequências do período colonial sob a ocupação dos territórios brasileiros. Com a insuficiência do regime das capitâneas hereditárias em promover a ocupação efetiva do país, ocorreu sua repartição por meio da distribuição de sesmarias (Fidalgo, 2021). Nessa época, a posse era entendida como legitimadora do domínio útil, mas isso mudou com a chegada da Lei de Terras – Lei n. 601, que instituiu a compra e venda como forma principal de aquisição, com o objetivo de estabelecer um sistema registral das propriedades (Fidalgo, 2021).

Dessa forma, o país passou de um sistema concessionário de doação de terras para um sistema de propriedade plena. Essa redefinição no direito de propriedade ratificou a natureza excludente da concentração de terras por uma parcela da sociedade, porque ao mesmo tempo que formalizou a existência dos latifúndios para os mais ricos, condenou os mais pobres a uma situação de irregularidade fundiária (Pedroza, 2011).

Por outro lado, apesar de toda burocracia para aquisição formal, a historiadora Elione Guimarães (2009) menciona em seu livro a existência de casos em que a lei permitiu o registro de terras ocupadas por parte de lavradores e libertos. No entanto, não bastasse os poucos casos, essas áreas não poderiam ser do interesse das classes dominantes, além de localizadas em ambientes decadentes, e desvalorizados economicamente.

Sendo assim, a regra era a exclusão de terras tanto para os libertos quanto para os pequenos camponeses, o que acabou contribuindo com a migração, no final do século XIX, dessas pessoas para as cidades. O rompimento com o rural por falta de terra é um dos fatores que vai moldar o processo de urbanização nas cidades, em conjunto com a industrialização e sua demanda por mão-de-obra. De acordo com Maricato (2015), é nesse período que diante de toda irregularidade e ausência do Estado, os trabalhadores mais pobres são coagidos a construir eles mesmos alternativas de moradia, por natureza precárias, para viver.

Esse breve resgate histórico serve para termos em mente a complexidade da realidade de irregularidade no país, a partir de relações diversas com a terra e ao mesmo tempo em busca de uma homogeneidade, o que resultou em uma base fundiária irregular, onde estima-se

que, de forma ainda não oficial, pelo menos 50% dos imóveis no país sofrem de alguma irregularidade fundiária (Ministério das Cidades, 2017 *apud* Fidalgo, 2021).

As consequências desse cenário refletem em âmbitos sociais como comentado nos parágrafos anteriores, como também, conforme argumenta Fidalgo (2021) na inserção do país no circuito econômico inerente ao capitalismo sob dominância financeira e no desenvolvimento da gestão urbana. Isto, contudo, não é um fato isolado do Brasil. Na América Latina, por exemplo, um referencial de regularização é a experiência de titulação em massa ocorrida no Peru, sob influência das teorias do economista De Soto.

Fernandes (2011) traz um estudo comparativo entre as práticas do Peru e do Brasil, este ainda sob vigência do PMCMV de 2009, com regularização de assentamentos informais. No primeiro caso, o autor aponta que o modelo adotado prevê a legalização da propriedade por meio da emissão de escrituras de propriedade. O segundo (brasileiro) possui maior abrangência ao consolidar a segurança jurídica da escritura vinculada, necessariamente, a um conjunto de intervenções socioespaciais integradas, com a melhoria dos serviços públicos, planejamento urbano, e políticas socioeconômicas.

A teoria do capital morto (De Soto, 2001), desenvolvida ainda na década de 90 e publicizada em seu livro “O mistério do capital”, introduz a ênfase do aspecto econômico no processo de regularização, por meio da ideia que formalizar os direitos de propriedade impulsiona o desenvolvimento econômico em países transicionais de renda baixa. Em outras palavras, uma vez que, a irregularidade fundiária e imobiliária retém ativos que poderiam estar sendo utilizados pelos mais pobres para se integrar na economia formal, injetando recursos e propiciando conexões produtivas (Fernandes, 2011; Fidalgo, 2021).

Em contrapartida, no Brasil, a política urbana promoveu transformações do próprio conceito de propriedade, com a valorização de sua função social, e como instrumento de justiça socioterritorial. O programa Favela-Bairro, trazido por Fernandes (2011), é um exemplo disso, com ações bem-sucedidas na melhoria dos assentamentos, embora ainda pouco efetiva no âmbito da escrituração, com a emissão de poucos títulos.

Mesmo assim, Flávio de Souza (2001) em seu estudo faz questão de ressaltar que, mesmo diante de uma aparente falta de formalização, os moradores não deixam de realizar melhorias em suas habitações. Existe relação entre a legalização da posse da terra e as percepções dos ocupantes sobre segurança fundiária e consolidação habitacional, que vai além do fato dessas áreas não serem legalizadas. Nesse aspecto, tão importante quanto o título de propriedade, é a sensação de segurança trazida por aspectos menos formais, como o fornecimento de infraestruturas básicas junto às habitações (água, eletricidade, esgoto, etc.).

Dada a dificuldade de olhar o fenômeno da regularização apenas por uma lente, concordamos com Fernandes (2007) quando ele propõe que mais do que a emissão formal de um documento, enfrentar o fenômeno da ilegalidade urbana requer como premissa identificar e compreender os fatores que o têm provocado. Para isso, conciliar o reconhecimento da moradia com a permanência das comunidades nas áreas em que vivem é fundamental.

### 2.2.1 Principais marcos legais da REURB

Um dos primeiros institutos a disciplinar a respeito da regularização fundiária no país foi criado em um contexto de crescente urbanização, é a chamada **Lei de Parcelamento Urbano - Lei nº 6.766/1979**. Diante da baixa oferta de lotes formais, a normativa traz um novo olhar sobre a questão, considerando o parcelamento do solo como uma atividade pública, sendo para isso necessário, a definição de regras mínimas (Tierno, 2020). É vista enquanto um marco do direito urbanístico pois abrange uma diversidade de procedimentos e conceitos, dentre eles as definições a seguir:

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 1º Considera-se **loteamento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.

§ 2º Considera-se **desmembramento** a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

§ 4º Considera-se **lote** o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe (Brasil, 1979, grifo nosso).

Ademais, no mesmo artigo, em seu §5º, é determinado pela primeira vez que o parcelamento, necessariamente, seja precedido de uma infraestrutura básica, essa entendida como o “escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação”.

Com o advento da **Constituição Federal de 1988**, o direito de propriedade é relativizado, condicionando o seu exercício à necessidade de atendimento de uma função social (art. 5º, XXIII). Além disso, o texto magno também reserva todo um capítulo para disciplinar sobre a política urbana (art. 182 e 183).

A Constituição Federal de 1988 pôs fim a todas as controvérsias: além de reconhecer explicitamente o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental como ramos autônomos, a Constituição distribui competências legislativas em

matérias urbanísticas e ambientais enfatizando a ação municipal e, sobretudo, define o **princípio da função social da propriedade** como sendo fator fundamental para a determinação dos direitos de propriedade imobiliária urbana e da ação do Estado na condução do processo de desenvolvimento urbano (Fernandes, 2001, p.21, grifo nosso).

O princípio da função social expresso no § 2º, art. 182 da Constituição demonstra o intuito do constituinte de publicizar uma compreensão de certa maneira pública do instituto ao imprimir ao direito privado o condicionamento do poder a uma finalidade, o que não significa a extinção da propriedade privada, mas seu atrelamento a outros interesses que não apenas exclusivos do proprietário (Sousa, 2022 *apud* Sundfeld, 1987). Em relação à definição das competências legislativas, a Constituição estabelece uma nova perspectiva de descentralização dos entes federados, ao prever um sistema de repartição entre eles. Tierno (2020) destaca que a preponderância do interesse é o princípio geral que norteia essa repartição de competência, buscando o equilíbrio federativo. Logo, compete à União (art. 21 e 22) legislar regras gerais sobre questões fundiárias, mas são os Municípios (art. 30) que, exercendo seu interesse local, devem promover a regularização fundiária.

A regularização fundiária é uma política urbana que, para ser efetivada, implica em uma capilarização por mais de 5.500 estruturas municipais. Dentro dessa perspectiva, a **Lei do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001**, veio para estabelecer as diretrizes gerais e regulamentar o Capítulo II da Carta Magna, direcionado a esta política.

O Estatuto, em seu Capítulo II, apresenta diversos instrumentos guiados pelo princípio da função social da cidade e da propriedade urbana. Entre esses instrumentos, destaca-se a regularização fundiária como uma de suas principais diretrizes. Para sua implementação, podem ser utilizados os recursos descritos no inciso V do artigo 4º e listados a seguir:

**Tabela 6 - Instrumentos REURB.**

Nome	Abrangência	Título	Natureza
Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS	ambas	-	político-urbanística
Concessão de direito real de uso - CDRU	ambas	alternativo - direito de uso	jurídica
Concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM	áreas públicas	alternativo - direito de uso	jurídica
Usucapião especial de imóvel urbano	áreas privadas	pleno de propriedade	jurídica

Fonte: Lei 10.257/2001.

A Tabela 6, ao trazer os instrumentos que podem ser utilizados na regularização, os diferencia de acordo com a maneira com que eles podem formalizar o bem. Por exemplo, as ZEIS funcionam como um instrumento de gestão do solo, em que porções de terras demarcadas são destinadas primordialmente para a moradia da população de baixa renda. Permite, portanto, o reconhecimento de áreas ocupadas através de processos não formais, além de definir regras específicas para o uso e ocupação do solo, estabelecendo um padrão urbanístico próprio e diferenciado nessas zonas (Instituto Polis, 2001).

Nesse sentido, em se tratando de ônus reais sobre a propriedade, os outros três institutos se diferenciam quanto às áreas que atuam e o tipo de transferência realizada. A CDRU e a CUEM permitem ao poder público regularizar áreas públicas para fins residenciais, são direitos reais de uso para garantia legal de permanência no local, mas estes não transmitem o domínio pleno aos concessionários. Enquanto que a usucapião, nas suas variadas modalidades, consiste na forma originária de aquisição, com transferência do domínio pleno da propriedade ao possuidor que ocupar a terra como sua, sem oposição, pelo prazo fixado em Lei (Instituto Polis, 2001).

O processo fundiário adota uma gama de institutos que, de forma geral, podem ser lidos a partir de duas dimensões: a preventiva e a curativa, como nos relembra Arruda (2019):

A primeira corresponde às medidas a serem adotadas para ampliar o acesso ao uso do solo urbano e a evitar a criação de novos núcleos urbanos informais. A segunda destina-se à intervenção de situações já consolidadas, por exemplo, núcleo urbano consolidado. (...) Nessa **Perspectiva as políticas de natureza curativa precisam ser combinadas com as medidas de caráter preventivo** por meio do planejamento e gestão do poder

governamental, isto é, nos projetos de regularização fundiária, a articulação entre as políticas fundiárias e habitacionais são essenciais para ampliação do acesso ao solo urbano e o reconhecimento da propriedade aos moradores de baixa renda (Arruda, 2019, p.60-61, grifo nosso).

Mesmo com as inovações trazidas pelo Estatuto, ainda restava em falta uma norma geral para a definição da política de regularização fundiária de forma ampla no país, visto que desde 1979 usava-se a Lei nº 6.766/79 subsidiariamente nas questões. Foi preciso o decurso de 30 anos para que se editasse o **Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009**, dispositivo que a regulou de forma específica, conceituando-a em seu art. 46:

conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, **de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado** (Brasil, 2009, grifo nosso).

Essa definição se coaduna com a doutrinária trazida por Alfonsin (1997), conhecida como “regularização fundiária plena”, que vislumbra um processo de intervenção com o envolvimento de múltiplos aspectos (jurídico, físico, social), e o objetivo maior de legalizar a permanência da moradia em comunidades de baixa renda, implicando a isso ações de infraestrutura do espaço urbano e melhoria da qualidade de vida da população beneficiada.

Dessa forma, além de assentar um paradigma de regularização plena, a norma também introduziu outros instrumentos como a legitimação de posse, demarcação urbanística e usucapião administrativa. Além disso, embora a ZEIS já tivesse previsão, foi o capítulo III que trouxe pela primeira vez sua definição, como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo” (art. 46).

Entretanto, levando em consideração a complexidade de todo o processo e o fato de ter que se capilarizar pelos mais de cinco mil municípios do país, a legislação somente ficou em vigência por pouco mais de sete anos, quando foi substituída pelo novo marco da terra.

### 2.3.2 A Lei 13.463/17 como novo marco legal

O cenário político em que se insere a nova legislação é de intensa disputa de poder, isto porque é um momento de transição de governo, em que após operado o golpe à presidenta Dilma Rousseff, passa a governar seu vice, Michel Temer, que introduz uma agenda de governo ainda mais liberal. Os efeitos disso podem ser observados no processo de edição

desta normativa que começou com a retirada da pauta do Projeto de Lei nº 4.960 de 2016, que objetivava a reforma do capítulo III da Lei nº 11.977 de 2009.

Em seu lugar, foi aprovada a Medida Provisória nº 759, para tramitação em regime de urgência, com vários dispositivos atinentes à regularização da terra, em sua dimensão rural e urbana, e sobre os procedimentos de alienação de imóveis da União. Sobretudo no quesito das áreas urbanas, a MP apresentou modificação em 19 atos normativos federais, dentre eles todas as disposições sobre regularização fundiária da Lei 11.977/2009 (Tierno, 2020).

Logo de imediato, a sociedade civil por meio de setores articulados se mostrou contrária à edição da medida, que não contou sequer com a participação popular no processo de sua criação. Essa ação por si só demonstra o retrocesso no processo participativo que, desde o processo da constituinte, contou com o envolvimento coletivo do movimento de reforma urbana para a construção da ordem jurídico-urbanística brasileira. Nesse sentido, foi elaborado um manifesto intitulado “Carta ao Brasil”, que contou com a assinatura de mais de 80 organizações ligadas à defesa do direito à moradia<sup>2</sup>.

O envolvimento da sociedade civil em audiências públicas, palestras e seminários para contestar o teor da MP resultou na aprovação de alterações substanciais em sua redação, sendo convertida na Lei nº 13.465 em 11 de julho de 2017. Esta norma versa, em resumo, sobre matérias de liquidação de créditos concedidos em projetos de reforma agrária; regularização de terras urbanas, rurais, pertencentes à União, e no âmbito da Amazônia Legal.

No entanto, é importante ressaltar que, esta pesquisa se dispõe a tratar apenas do aspecto da regularização fundiária urbana, o qual corresponde ao Título II da norma, do art. 9º ao art. 82. Nos próximos parágrafos vamos trazer seus principais conceitos e pontos de modificação, sobretudo no que diz respeito ao interesse social.

A seguir, na Tabela 7, pode-se notar que a legislação reformula o conceito de REURB, anteriormente incluído em sua redação objetivos de proteção social, como a garantia do direito à moradia e a função social da propriedade. Dessa forma, a nova redação escolheu destacar as ações de incorporação dos núcleos informais e de titulação dos seus ocupantes. Isso por si levanta o questionamento de uma mudança de priorização quando comparamos os institutos.

Ainda assim, essas ações devem ser acompanhadas de um conjunto de medidas, que refletem a complexidade do processo de introdução dessas áreas ao planejamento urbano.

---

<sup>2</sup>Entidades como: UMM - União dos Movimentos de Moradia | ULCM - União das Lutas de Cortiço e Moradia | CEMOS – Central Pró Moradia Suzanense | MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia| UNMP - União Nacional por Moradia Popular, entre outros.

Com base nisso, vale destacar a leitura concomitante com o art. 10, o qual elenca os seus objetivos, dentre eles, a promoção do direito à moradia digna (inciso VI) e efetivação da função social da propriedade (inciso VII). É nesse sentido que os autores Leite e Mencio (2019, p. 23) interpretam o conceito de REURB, como “um conjunto de intervenções do Estado destinado a prover nos núcleos urbanos informais, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, equipamentos comunitários e mobilidade”.

**Tabela 7-** Definição e tipos de REURB.

Tipologia	art.	Definição
REURB	9º	Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.
REURB-S	13, I	REURB de Interesse Social (REURB-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal.
REURB-E	13, II	REURB de Interesse Específico (REURB-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo.

Fonte: Lei 13.465/17.

Com relação às suas modalidades, a REURB-S é a regularização aplicada aos assentamentos com população predominantemente de baixa renda, e a REURB-E voltada para a regularização de casos não enquadrados na anterior, o que significa dizer que tem como alvo a população de média e alta renda. Além disso, a Lei confere à de interesse social a dispensa do pagamento de tributos, o custo é do município, enquanto a de interesse específico será custeada e contratada pelos beneficiários ou requerentes privados.

Vale pontuar que embora a Lei nº 13.465 de 2017 tenha revogado a legislação anterior, o capítulo III da Lei nº 11.977 de 2009, partes do conteúdo foram incorporadas, como é o caso das modalidades de REURB. Houve, porém, mudanças substanciais na redação, com a conceituação do instituto, além da formulação de conceitos, e definição de novos instrumentos que serão melhor abordados mais à frente.

Um exemplo de formulação de conceitos está no § 1º, do art. 9 da lei de REURB, quando é estabelecido ao poder público desenvolver políticas de sua competência no território, com o emprego do princípio da “**sustentabilidade econômica**, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo **de maneira eficiente, combinando seu**

**uso de forma funcional**” (grifo nosso). Destaca-se também o art. 10, quando indica como objetivo norteador de suas ações o princípio da eficiência na ocupação e no uso do solo.

Dado o ineditismo de tais princípios no ordenamento jurídico nacional, argumenta Fidalgo (2021), que, embora não fique claro o sentido prático atribuído a cada um:

A sustentabilidade econômica remete à ideia de transformar os territórios irregulares em áreas que possam trazer retorno econômico aos investimentos eventualmente realizados para sua regularização, conseguindo se sustentar no sentido de gerar ganhos equiparáveis aos seus gastos. Por sua vez, eficiência na ocupação do solo evoca uma ideia cara ao neoliberalismo que é justamente a de valorizar as ações que conseguem obter maiores resultados a partir do menor dispêndio, seja de recursos monetários ou energéticos. (...) eles parecem corroborar com a função de sinalização da lei no sentido da primazia de uma visão economicista da regularização fundiária, alinhada a paradigmas neoliberais e financeiros (Fidalgo, 2021, p.202).

Para além disso, pela atribuição de princípios e diretrizes que orientam a realização de uma política, podemos interpretar segundo Leite e Mencio (2019), o conteúdo da Lei nº 13.465/17 como de norma geral, esta que versa sobre direito urbanístico, disciplinando bases gerais para os municípios editarem leis específicas em seus procedimentos de regularização.

O art. 11º da Lei ainda traz algumas das definições fundamentais, como:

- I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;
- II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;
- III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município (Brasil, 2017, grifo nosso).

Resta então demonstrado, em interpretação conjunta com a definição de REURB (art. 9º), que a norma visa prover aos assentamentos informais condições necessárias para sua incorporação à cidade formal. Para isso, é dado destaque à titulação, ampliando sua ação, com o foco na regularização de toda uma irregularidade urbana, sem priorizar, necessariamente, as comunidades de baixa renda.

Com relação às áreas de interesse social, de acordo com Panzera (2021), para considerá-las passíveis de regularização, para além do perfil socioeconômico, deve-se levar

em conta os critérios presentes no inciso III do artigo 11 e o marco temporal referente à data de ocupação, isto é, àqueles existentes até 22 de dezembro de 2016 (art. 9º, §2º).

De qualquer maneira, outra mudança que vale ser destacada, trazida pelo novo marco, é a ampliação dos requerentes da REURB, que inclui, conforme o seu art. 14:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.

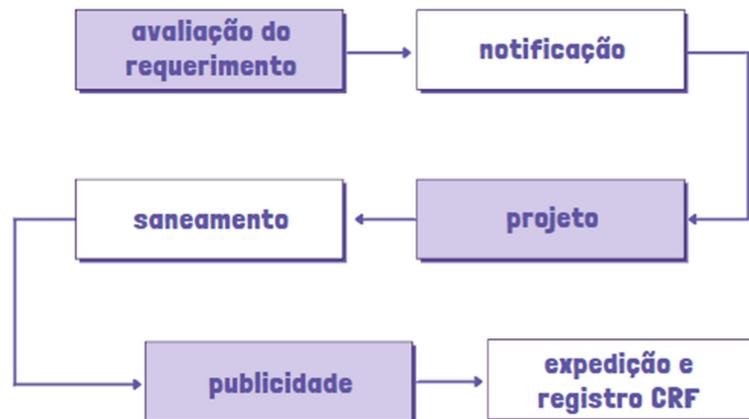
Além disso, o art. 18 da Lei nº 13.465/17 traz a possibilidade de instituição de ZEIS, definindo-a em seu parágrafo 1º como áreas urbanas destinadas principalmente à população de baixa renda, sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo. No parágrafo seguinte, o texto faculta sua utilização, abrindo espaço para que regularizações de interesse social possam ocorrer mesmo na ausência de ZEIS.

Ora, tanto a REURB quanto a ZEIS são instrumentos de regularização previstos no EC, e embora a REURB seja entendida como política urbana e a ZEIS de planejamento, de maneira já mencionada neste estudo, é essencial a convergência e uso em conjunto dos institutos.

Isto porque a ampliação de acesso ao solo urbano para população de baixa renda deve acontecer norteadas de mecanismos de defesa, garantindo que essa mesma parte da sociedade não seja novamente excluída das áreas urbanizadas.

Ao realizar seguimento, o Capítulo III do Título II da Lei versa sobre o procedimento administrativo a ser seguido pelos Municípios, com as seguintes etapas apresentadas no art. 28, que iremos brevemente explicar:

**Figura 1-** Fases da REURB.



Fonte: Lei Federal 13.465/2017.

### **I - Avaliação do requerimento**

Quando protocolado o pedido, a Prefeitura irá analisá-lo para conferir a viabilidade de aplicação da REURB, bem como conforme art. 23, § 2º do decreto nº 9.310 de 2018, “o Município ou o Distrito Federal deverá classificar e fixar, no prazo de cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento”.

### **II - Notificação**

Instaurada a REURB, ao Município passou a ser necessário proceder com a identificação (art. 24 do Decreto nº 9.310/17) e notificação os titulares do domínio, os responsáveis pela implantação do núcleo urbano informal, os confinantes e demais interessados no imóvel.

### **III - Projeto**

A elaboração do projeto de regularização fundiária é obrigatória para ambas as modalidades de Reurb, e engloba um conjunto de documentos estruturantes para a conclusão do processo, elencados no art. 35 da Lei 13.465/17.

Nesse ponto, deve-se chamar atenção para o projeto urbanístico (inciso IV), que deve ser acompanhado de obras de infraestrutura, quando necessárias. Pode-se, também, destacar o cronograma físico de serviço e implantação dessas obras (inciso IX) que deve compor o projeto de regularização, assim como o termo de compromisso (inciso X) para o cumprimento de tais intervenções públicas.

A Lei entendo como “infraestrutura básica” (art. 36, § 1º):

- 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.

Caberá ao poder público, na REURB-S, implementar essa infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais que estão previstas nos projetos de regularização, bem como arcar com o ônus de sua manutenção (art. 37). Dessa maneira, pode-se interpretar que a fiscalização pela realização desses procedimentos pode ficar a cargo do próprio poder legislativo, como vereadores, como do ministério público e também da própria população, em um contexto de controle dos atos da administração pública municipal.

Contudo, é no mínimo atípico considerar que regularizar as obras de implantação da infraestrutura pode ser realizada a posteriori (art. 36, § 3º), uma vez que desde a lei de parcelamento essa infraestrutura era condição indispensável para realização do processo.

O foco na titulação também se torna evidente quando o projeto de regularização fundiária não é vinculado necessariamente à implementação de infraestrutura urbana essencial, equipamentos públicos e de melhoria habitacional, bastando a confecção de um cronograma, possibilitando que este seja executado após o término da Reurb. (...) Ou seja, em um caso como este, a titulação terá sido a única alteração na realidade dos ocupantes (Ferreira Filho, 2018, p.17).

#### **IV - Saneamento**

O saneamento é a fase do processo em que o poder público poderá rever todos os atos, documentos e decisões, tomando as providências necessárias para a correção de eventuais defeitos ou a falta de algum documento restante para proceder com a titulação.

#### **V - Publicidade**

Constatada a finalização do procedimento administrativo, com os ajustes realizados na fase anterior, o Município, por meio de sua autoridade competente, deve emitir decisão e dar publicidade e transparência ao procedimento e projeto de regularização fundiária.

#### **VI - Expedição e Registro da CRF**

Com a aprovação do projeto, é competência exclusiva do poder municipal emitir a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) e, em seguida, registra-se ambos no cartório de registro de imóveis onde a unidade imobiliária é situada, como também o termo de compromisso relativo à sua execução (art., 21º, § 1º do Decreto nº 9.310/18), para que se proceda a titulação dos imóveis, conferindo o respectivo título de propriedade.

### 2.2.2.1 Institutos trazidos e reformulados pela Lei

A título de informação, pontuamos com base também na síntese feita por Tierno (2020) sobre a Lei Federal, alguns dos outros institutos de direito urbanístico introduzidos pela Lei, conforme a tabela a seguir, são eles:

**Tabela 8 - Institutos criados e/ou modificados pelo novo marco legal.**

Legitimação Fundiária	Forma originária de aquisição de propriedade, conferido por ato do poder público, no âmbito da REURB, àquele que detiver como sua, em área pública ou privada, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.
Direito de Laje	Introdução no rol dos direitos reais (art. 1.225 do Código Civil), por meio do art. 55. A lei menciona a cessão de superfície e traz regras ampliadas, além de apresentar a possibilidade de abertura de matrícula individual para moradias sobrepostas. A Lei não condiciona o registro ao licenciamento da construção e à expedição do habite-se.
Conjuntos habitacionais informais	Estipula regras gerais de regularização fundiária de conjuntos habitacionais (art. 59). Aliadas às normas municipais, constitui-se importante ferramenta para regularização de conjuntos habitacionais promovidos pelo poder público, inclusive com dispensa de habite-se.
Usucapião coletiva	A forma de configuração e requisitos do direito à usucapião coletiva foi alterada em relação à redação original do EC (art. 10). Assim, essa nova redação trouxe critérios mais concretos ao instrumento.
Concessão de uso especial para moradia (CUEM)	Foi alterado o marco legal, agora o morador de área pública, para ter o direito subjetivo à CUEM, deve residir na área há cinco anos contados de 22 de dezembro de 2016. Mas, se o Município contar com outro marco legal, o que vale para suas áreas públicas é o da legislação municipal. Os critérios para caracterização da concessão de uso especial para fins de moradia coletiva também foram alterados.

Fonte: Lei Federal 13.465/2017 e Tierno (2020).

## 2.3 Dominância Financeira no Espaço Urbano

Como disposto anteriormente, a Lei nº 13.465/2017 representou uma mudança de paradigma com relação ao processo de regulação da terra. Estudiosos no tema (Alfonsin, 2019; Ferreira Filho, 2019; Fidalgo, 2021) indicam que a nova legislação além de desburocratizar o procedimento da regularização fundiária, tem seu foco na concessão de títulos de propriedade.

Desde a aprovação da MP nº 759/16, a exposição de motivos apresentados para sua tramitação em caráter de urgência, segundo Ferreira Filho (2019), é direcionada aos impactos positivos gerados pela Reurb a partir do item 87 do documento. Dentre as afirmações, é

destacado que a concessão de direitos reais aos ocupantes dos assentamentos informais permite dispor desses imóveis como base de investimento do capital produtivo brasileiro, bem como garantia para operações financeiras ao reduzir os custos de crédito.

Essa abordagem assevera o forte caráter econômico atrelado à política urbana, uma vez que por meio da REURB o patrimônio imobiliário brasileiro aumentaria. Desse modo, isto além de agregar valor aos imóveis regularizados também passa a torná-los alvo de cobranças de tributos públicos, conseqüentemente, melhorando a situação fiscal do país. (Ferreira Filho, 2019).

Nesse sentido, Alfonsin (2019) argumenta que o novo marco de regularização trazido pela Lei 13.465/17 rompe com o paradigma de regularização fundiária plena, ao passar de um modelo que priorizava o direito à cidade e a função social da propriedade para outro que privilegia a mera titulação e a função econômica da terra. Isso acontece, segundo a autora, porque o novo dispositivo legal prioriza a emissão de títulos sem vinculá-la a uma ação de urbanização local ou proteção a processos de gentrificação<sup>3</sup> das habitações, por exemplo.

A função econômica da propriedade, inclusive, já foi alvo de atenção por Fernandes (2011) ao analisar as regularizações promovidas no Peru, sob a influência do modelo concebido por Hernando de Soto. Como já tratado em tópicos anteriores, este modelo envolve a legalização estrita e em grande escala da posse da terra por meio da escritura pública, sem considerar outros fatores, como a melhoria dos serviços públicos. Assim, para Fernandes (2011): “em vez de discutir assentamentos, bairros e comunidades, a escrituração formal centra-se em unidades, direitos à propriedade e operações de mercado livre individuais, independentemente do contexto social e conseqüências” (p.6).

Em outra medida, a Lei 13.465/17 também foi alvo de Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs), as quais permanecem tramitando no Supremo Tribunal Federal, sendo protocoladas, respectivamente, pelo Partido dos Trabalhadores (ADI 5.787), pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (ADI 5.883) e pela Procuradoria Geral da República (ADI 5.771). Todas elas concordam com a falta dos critérios de urgência submetidos na edição da MP 759, e por isso eivada de vício formal desde o início de sua tramitação (Tartuce, 2018).

Para o Ministério Público Federal, igualmente, não haveria urgência no tratamento da regularização fundiária urbana, porque “também há problema estrutural, vivenciado há décadas país afora, e, por isso, incapaz de

---

<sup>3</sup>“O conceito de gentrificação, oriunda da expressão inglesa *gentrification*, ou enobrecimento urbano, como também é conhecido, diz respeito à expulsão de moradores tradicionais, em sua maioria pertencentes a classes sociais menos favorecidas, de espaços urbanos, que sofrem, subitamente uma intervenção urbana (com ou sem auxílio governamental), provocando sua valorização imobiliária” (Cavalcanti, 2011, p. 3).

configurar urgência”. É feita também uma crítica ao fato de terem sido revogadas as regras de regularização previstas na Lei 11.977/2009, pois os Municípios, já adaptados à realidade da Lei Minha Casa, Minha Vida, teriam que se readequar ao novo sistema, causando numerosas dúvidas e incertezas práticas (Tartuce, 2018, p.04).

O contexto de descaracterização da política urbana (Alfonsin, 2020), em que sucessivas alterações são promovidas, em decorrência do impeachment da presidenta Dilma em 2016, como o novo marco legal da terra no Brasil, a extinção do Ministério das Cidades, do Conselho das Cidades e do processo de realização da Conferência Nacional das Cidades. Esse processo representa uma erosão na gestão democrática do país, visto que imprime a política urbana a uma forte inflexão, alterando seus traços fundamentais.

Para além disso, traz como consequência uma inflexão também na gestão fundiária da terra, com a alteração do modelo de regularização, que segundo Fidalgo (2022), voltou-se para a privatização e financeirização do estoque fundiário brasileiro. A autora explica que diante do cenário persistente de ampla irregularidade, são gerados impactos sociais e econômicos, este último associado a dificuldade de mercantilização formal da terra.

A hipótese que se levanta é que o cenário de irregularidade fundiária no país é um entrave para transações envolvendo a propriedade imobiliária – ainda que haja transações comerciais tendo por objeto a terra mesmo em áreas irregulares – e, principalmente, para a alavancagem de um mercado de títulos dela derivados. (...) No entanto, **não é qualquer política de regularização fundiária** que se mostra capaz de fornecer a base para o aprofundamento da difusão do capital financeiro nas cidades conforme aqui destacado. Para promover o interesse dos capitalistas imobiliários e financeiros, tal como aqui delineado, **é preciso regularizar de forma extensiva, rápida, barata e com base na propriedade privada**. Esse modelo de regularização permite o aprofundamento da mercantilização e o aperfeiçoamento do uso da terra como lastro de títulos financeiros, em detrimento dos interesses das classes populares que, mais do que o título de propriedade, necessitam de medidas caras e demoradas de melhoria territorial e implementação de infraestrutura urbana (Fidalgo, 2022, p.195-196, grifo nosso).

Esse movimento é percebido no mundo todo, como inclusive foi sistematizado por Rolnik (2015), que analisa programas de titulação em grande escala, e parece chegar à mesma conclusão de como uma política voltada ao combate da pobreza e insegurança da posse pode ser um dos mecanismos para afirmar a hegemonia e predominância da propriedade privada, aumentando a vulnerabilidade dos mais pobres tanto com o assédio direto para a venda dos imóveis, como com o aumento dos custos de vida nessas comunidades.

Diante desses riscos colocados pelos autores aqui tratados, é importante ressaltar que não se trata de maneira alguma de incentivar ou defender a irregularidade, mas pensar e

estimular garantias que assegurem a permanência dos moradores uma vez que estejam em posse dos seus títulos de regularização.

Nesse aspecto, é essencial o papel do poder público em conter os avanços do interesse de mercado, os quais podem atuar em detrimento da permanência da população de baixa renda em áreas com condições de vida e moradia adequadas, como também fornecer alternativas para situações de aumento do custo de vida, a partir da formalização de serviços e da cobrança de impostos e taxas ligados à propriedade da terra (Calderón, 2014).

#### **2.4.1 Regulação em perspectiva: Termo Territorial Coletivo (TTC)**

Conforme foi abordado no tópico anterior, o debate acerca da regularização fundiária urbana nos moldes colocados atualmente, tem levantado a crescente preocupação quanto à segurança da permanência desses moradores após a formalização de seus títulos. Não que essa questão já não tenha sido colocada anteriormente, mas como vimos, para uma moradia ser considerada adequada ela deve compor uma série de dimensões, dentre elas a segurança da posse. Acontece que um título de propriedade não necessariamente é o bastante para garantir segurança plena, e em alguns casos pode até aumentar esses riscos.

Portanto, uma das formas de mitigação pensada diante de um cenário desfavorável à população de baixa renda, nasce da ideia de enfrentamento por estratégias coletivas de resistência. O Termo Territorial Coletivo (TTC) é inspirado no instituto da *Community Land Trust*, que nasceu nos Estados Unidos, ainda na década de 60. Assim, o TTC é uma adaptação brasileira que se baseia em um modelo de gestão coletiva do território, o que é possível por meio da separação entre a propriedade da terra - coletiva - e a propriedade das construções, essa individual (Litsek, 2019).

Para isso, a terra fica sob a titularidade de uma pessoa jurídica, sem fins lucrativos, composta e gerida pelos próprios moradores. É um modelo que depende da política de regularização porque pressupõe a formalização da propriedade da terra, dessa forma, adapta-se ao cenário posto onde cada vez mais titulação é valorizada. No entanto, subverte a lógica da propriedade privada individual ao ser construído a partir de um paradigma de gestão coletiva (Fidalgo, 2022).

No TTC, há um equilíbrio importante e desejável entre a autonomia individual e a força da coletividade. Aos residentes, é permitido negociar sua unidade ou benfeitorias construídas, mas a terra permanece sob a titularidade da organização, sem que possa ser vendida ou dada em garantia. A retirada da terra do mercado (já que as transações se limitam às construções, desconsiderando, por exemplo, o preço atribuído à localização na cidade),

em conjunto com mecanismos internos de regulamentação dos preços das unidades habitacionais, é o que possibilita a manutenção da acessibilidade econômica da moradia, permitindo o acesso e a permanência de comunidades inclusive em áreas centrais das cidades (Fidalgo, 2022, p.203).

No Brasil, mais especificamente, São João de Meriti, no Estado do Rio, houve a inclusão e recomendação do uso do TTC no Plano Diretor da cidade. O projeto conta com o desenvolvido pela Comunidades Catalisadoras (ComCat), organização sem fins lucrativos defensora de favelas, que opera como uma rede colaborativa em parceria com diversos órgãos públicos e instituições. No último ano de 2022 foi emitido um relatório dos resultados alcançados pelos instrumentos nos últimos anos, como sua aprovação na primeira lei – Lei Complementar nº 205 de 2021, que trata do modelo do TTC no país.

Esse caso é importante porque demonstra a implementação do instituto em um município brasileiro, trazendo a experiência para o contexto local e oferecendo um exemplo valioso para outras cidades. Assim, como alternativa a ser disseminada pelos programas de regularização, este exemplo pode ajudar a mitigar possíveis violações aos direitos dos ocupantes e evitar a gentrificação da população após a entrega dos títulos. No próximo capítulo, é exposto o contexto e desdobramentos de um programa de REURB em desenvolvimento.

### 3. O PROGRAMA “MORADIA LEGAL”

#### 3.1 REURB em Pernambuco: Breve Histórico

A década de 1980 em Pernambuco é marcada pela consolidação de sua agenda política sobre a legalização da posse da terra urbana. Com o processo de expansão das cidades, a população de baixa renda passa a migrar em massa para os centros urbanos, a fim de melhores condições de trabalho, o que gera uma demanda cada vez maior por moradia:

Na década de 1980/91, os efeitos dessa periferização ainda se fazem sentir num significativo incremento populacional dos municípios vizinhos ao Recife – Olinda, Paulista, Jaboatão e Abreu e Lima –, que recebem os grandes conjuntos habitacionais construídos pela Cohab-PE. Já entre os anos 1991/2000, os efeitos da inversão da política de habitação popular – que substitui a construção dos conjuntos pela urbanização de assentamentos pobres já consolidados, especialmente os localizados no núcleo metropolitano (Souza, 2007, p.118).

A Companhia de Habitação Popular do Estado de Pernambuco (COHAB-PE), constituída como sociedade de economia mista, atuava com o apoio do BNH, como agente financeiro do SFH no Estado, para o programa de promoção de moradia, principalmente, na construção de conjuntos habitacionais (Arruda, 2019). Com a criação da Secretaria de Habitação, em 1979, foi promovido o redirecionamento da política:

A criação de alternativas ao programa convencional de construção de conjuntos habitacionais promove, pela primeira vez na história do país, **uma política habitacional dirigida à urbanização de assentamentos pobres consolidados nas cidades. A reformulação empreendida, objetivando a urbanização de favelas, inicia um novo processo que abre espaço para a descentralização da política habitacional**, através do maior envolvimento da esfera local – estadual e municipal – na gestão dos programas implantados (Souza, 2007, p.129, grifo nosso).

A autora vai chamar esse processo de “duplo movimento”, onde de um lado estão os organismos internacionais, que endereçam a pobreza dos países subdesenvolvidos no centro de sua questão urbana; e do outro os movimentos sociais, os quais invocam a necessidade de garantia pela posse da terra e da moradia (Souza, 2007).

Essa realidade segue o movimento nacional de abertura política e de redemocratização, que possibilitou a politização e maior envolvimento social nas reivindicações por melhores condições de moradia e acesso à terra urbanizada (Arruda, 2019). Um efeito disso é o processo de participação das lideranças comunitárias para seleção das

áreas de intervenção por programas como o de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), da Construção, Conclusão e Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM), e o de Erradicação de Sub-habitação (PROMORAR).

Esse contexto também impulsionou a criação (Decreto 11.670) das 26<sup>4</sup> Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), que passaram a ser institucionalizadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na Lei 14.511/83, de Uso e Ocupação do Solo do Recife:

**Art. 14.** As Zonas Especiais - ZE são áreas urbanas que exigem tratamento específico na definição de parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo e se classificam em:

**II - Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS:**

Caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de **promover a sua regularização jurídica e a sua integração na estrutura urbana** (grifo nosso).

Ademais, esta lei também estabeleceu critérios diferenciados para a localização e instalação de usos e atividades urbanas, com o objetivo de garantir a consolidação dessas áreas ao tecido urbano formal da cidade, bem como o de reconhecer a cidade a partir da produção de moradia pela própria população de baixa renda, dando uma maior visibilidade à questão. Por outro lado, nela é mencionado apenas o aspecto jurídico da regularização, como também não orientou parâmetros de intervenção pública para a regularização dos assentamentos. (Miranda; Moraes, 2004).

Diante disso, o papel dos movimentos associativos nas comunidades em conjunto com entidades sociais, políticos, e acadêmicos no tema foi imprescindível. Esse envolvimento de múltiplos atores, em uma conjuntura política favorável, foi o que possibilitou avanços no processo de gestão dos assentamentos, e de uma nova visão de intervenção para regularização das ocupações que considerasse aspectos de urbanização no próprio local de sua formação. Podemos destacar a atuação da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), que promoveu discussões com as lideranças das ZEIS para criação de um instrumento legal de gestão dessas áreas. Em 1987, é institucionalizado por meio da Lei 14.394, o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

---

<sup>4</sup>Em 1996, a Lei nº 16.176/1996 - nova Lei de Uso e Ocupação do Solo do Recife ampliou a classificação das ZEIS para 45 áreas e remeteu todas as definições para transformação de áreas em ZEIS, ampliando ao longo de mais de uma década, desde 1983, de 27 para 66 ZEIS. (Souza, 2004). Hoje, segundo a Lei complementar nº 02/2021, que instituiu o novo plano diretor do Recife, são classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social ao todo 77 áreas.

A partir da iniciativa da Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife (CJP), instituição liderada por Dom Hélder Câmara, com atuação no acompanhamento jurídico a conflitos fundiários, e com a participação de diversas entidades do movimento popular, foi elaborado o projeto do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis), prevendo um conjunto de regras, procedimentos e mecanismos para o reconhecimento de outras áreas faveladas como Zeis, **para viabilizar a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos e para efetivar um sistema de gestão participativa**. Após um longo processo de negociação e ajustes, o Projeto de Lei do Prezeis foi aprovado e sancionado em março de 1987 (Lei 14.947/87) (Miranda; Moraes, 2004, p.417, grifo nosso).

Todo o processo de participação para construção do plano passou a ser visto por outros municípios brasileiros como referência de uma gestão urbana voltada para regulamentação urbanística e fundiária de assentamentos precários. Isto porque trouxe com ele mecanismos de inovação com o envolvimento de múltiplos atores na condução dos projetos, e o incentivo para transformação de novas áreas em ZEIS, respeitando a primazia na relação entre a população e o seu lugar de consolidação (Arruda, 2019).

Por outro lado, com a extinção do BNH, a crise do SFH se aprofundou na década seguinte, e diante da falta de investimentos em habitação popular as tentativas de avanços acabam sendo limitadas pela dificuldade de conseguir recursos, o que reflete na baixa efetividade da implementação das políticas. É nesse cenário que ocorre a extinção da COHAB-PE (1999), depois de quase 30 anos de funcionamento, e quase 30 mil títulos de regularização entregues (Miranda; Moraes, 2004).

Em seu lugar fica a Pernambuco Participações e Investimentos S.A (PERPART), sociedade de economia mista, criada pela Lei estadual nº 11.314/95, com o propósito de gerar recursos de investimento para dar continuidade aos projetos inacabados oriundos da COHAB. Sendo assim, assume a responsabilidade de operacionalizar a legitimação de posse dos conjuntos habitacionais e de áreas ocupadas por famílias de baixa renda. Com esse propósito, em 2013, foi criado pelo governo do Estado o Programa “Meu Imóvel Legal” (Arruda, 2019).

Passados cinco anos, logo após a aprovação da Lei de Regularização Fundiária - Lei nº 13.465/2017, o Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (TJPE) inspirado pelas práticas de outros tribunais, especialmente o de Alagoas, instituiu o seu próprio programa de regularização, que será melhor abordado no próximo tópico.

Enquanto isso, cabe destacar a importância, em nível municipal, da elaboração do plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. O Estatuto da Cidade, em seu Capítulo III, sustenta a relação que precisa existir no cumprimento

da função social da propriedade urbana por meio das exigências fundamentais de ordenação da cidade, como o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida.

Ao partir desse entendimento, e da obrigatoriedade do instrumento aos municípios com mais de vinte mil habitantes (art. 41 do EC), com sua reformulação pelo menos a cada dez anos, temos o caso de Recife. A partir de 2018, a cidade iniciou o seu processo de revisão para criação de um novo plano, o qual se procedeu de maneira bastante turbulenta, como de costume quando múltiplos interesses estão envolvidos, de naturezas contraditórias, como o caso das vontades do setor imobiliário e do que movimentos sociais por moradia demandam.

Um exemplo disso na Lei Complementar nº 2 de 2021, que institui o Plano Diretor do Município do Recife, são as ZEIS. Nessa perspectiva, como já definidas nesta seção, são áreas reservadas para habitação de interesse social às populações de baixa renda, a depender de seu tipo (ZEIS 1 ou 2), são assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, pela autoconstrução de seus moradores, que demandam do poder público regularização fundiária e infraestrutura, assim como o objetivo de preservar a permanência dessas comunidades em áreas urbanizadas e economicamente valorizadas pelo mercado imobiliário.

Um dos mecanismos aplicados às ZEIS, e que assegurou essa permanência, foi instituído ainda em 1995, com a lei do PREZEIS – LEI nº 16.113, que limitou o tamanho do lote máximo nessas áreas em 250 m<sup>2</sup> (art. 9º), dificultando a venda desses terrenos para construtoras de “espigões”.

Esse movimento é importante porque limita a gentrificação, processo em que a população mais pobre, pressionada com o aumento do custo de vida devido à especulação imobiliária e valorização de seus terrenos, não consegue mais arcar com seu sustento na região. Em um movimento de expulsão, acabam saindo do lugar onde moram para outras áreas mais distantes e muitas vezes sem serviços e infraestrutura básica de qualidade.

Com o novo plano diretor, foram criados mecanismos que de alguma maneira mitigam essa proteção, pois estabelecem possibilidades de que os lotes sejam maiores, como a atribuição de coeficiente máximo de aproveitamento em áreas ZEIS, podendo a área construída da edificação ser até cinco vezes a área do terreno, nos casos do art. 75 e 77 da LC nº 2. Isto sem falar nos casos das ZEIS inseridas na lei dos doze bairros - Lei nº 16.719/2001, que possibilitou o remembramento, isto é, a junção de lotes em uma única matrícula, expressamente destacando que a área resultante pode ser superior a 250m<sup>2</sup>.

A sensação entre os estudiosos do assunto é a de que essas zonas serviram apenas para resguardar ao mercado terrenos bem localizados da cidade para sua utilização (Lacerda; Costa, 2021). Cabe, portanto, aos gestores municipais não tornar isto uma realidade, não

### 3.2 Histórico e Resultados do PML

A partir de um levantamento das documentações e notícias disponibilizadas no site do PML (Apêndice A), junto com o levantamento de dados pela Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011, nos propomos agora a descrever o histórico, as metas, e os resultados do programa até o presente momento.

Sendo assim, ainda em 2017, o Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE) convoca uma reunião com o antigo ministério das cidades para tratar sobre a nova lei 13.465/2017, na época, de regularização fundiária. No mesmo ano, o Des. Fernando Cerqueira participou da entrega de títulos pelo Tribunal de Alagoas (TJAL).

No ano seguinte, em 2018, o Corregedor Geral, inspirado pela troca de experiências sobre a estruturação do Programa Moradia Legal do TJAL, com autorização do então presidente do TJPE, Des. Adalberto de Oliveira, institucionalizou o programa de mesmo nome, agora no Estado de Pernambuco, por meio da publicação do **Provimento Conjunto nº 01/2018** no diário de justiça eletrônico (DJE). Dito isto, nos propomos a pormenorizar o seu histórico com base em suas normativas, como demonstrado abaixo (Tabela 9):

**Tabela 9** - Normativas que compõem o PML.

Provimento Conjunto nº 01/2018	Institui, no âmbito do Tribunal de Justiça do estado de Pernambuco, o Programa " MORADIA LEGAL".
Ato Conjunto nº 08/2022	Dispõe sobre a vinculação da gestão do Programa Moradia Legal Pernambuco à Presidência do Tribunal de Justiça de Pernambuco.
Portaria Conjunta nº 07/2022	Designa os integrantes da Comissão Executiva do PROGRAMA MORADIA LEGAL PERNAMBUCO.
Ato Conjunto nº 44/2022	Dispõe sobre procedimentos para compensação, com caráter indenizatório, das despesas cartorárias.
Ato Conjunto nº 18/2023	Altera o Ato Conjunto nº 44/2022, criando outras diretrizes para compensação dos cartórios.

Fonte: elaborado pela autora.

O PML-PE é criado nos moldes da Lei 13.465/2017 e do Decreto 9.310/2018, por meio de iniciativa da Corregedoria Geral da Justiça de Pernambuco (CGJPE), e atua em parceria com a Associação de Registradores de Imóveis (ARIPE), o Executivo municipal e o apoio da Associação Municipalista de Pernambuco (AMUPE). Possui a finalidade de integrar núcleos urbanos informais ao contexto legal das cidades; para isso, orienta os entes públicos sobre o

procedimento de regularização fundiária e garante a efetivação dos meios jurídicos e administrativos junto aos cartórios de registro imobiliário.

O provimento delimita a atuação do programa nas áreas urbanas e/ou urbanizadas de domínio público ou privado, desde que em situações consolidadas. Ademais, exclui do seu escopo, áreas consideradas de risco, áreas de preservação permanente, as unidades de conservação de proteção integral, as terras indígenas e outros casos previstos em lei (art. 3º, §4º). No art. 8º, dispõe que os municípios poderão instituir como instrumento de planejamento urbano, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), mas no §2º. não vincula a REURB-S à existência de deste instrumento seguindo o entendimento dado pela Lei Federal 13.465/2017 (art. 18).

Estabelece, também, que a inclusão dos interessados deve ocorrer pela indicação dos municípios, por meio de suas prefeituras, à Corregedoria Geral da Justiça, no prazo de 30 dias da publicação do edital de participação. Assim, uma vez firmado o Termo de Compromisso, é disponibilizado cronograma de ações elaborado pela Comissão Executiva do programa, a fim de acompanhar os municípios durante todas as fases do procedimento até a formalização dos registros junto aos cartórios. Além disso, deve-se notificar o titular do domínio beneficiado, os confinantes e terceiros interessados para caso não seja apresentada impugnação, seguir com a autorização administrativa e formalização da emissão dos títulos de regularização (art. 10).

A partir de 2019, o PML deu início às suas atividades com a inclusão das duas primeiras cidades, Timbaúba e Cumaru, tendo sido entregues 398 títulos de propriedade. No ano seguinte, em 2020, sob a coordenação do Corregedor Geral, Des. Luiz Carlos de Barro, foi publicado no DJE o primeiro Edital Conjunto de chamamento e adesão dos municípios. Mesmo em um período em que foi decretado o distanciamento social devido à Pandemia da Covid-19, o programa conseguiu atingir metas consideráveis.

Em 2020, o PML constrói o I Webinário de formação, com a temática “a regularização fundiária como política pública”, dividido em 4 módulos de apresentação online. Deve-se ressaltar, ainda, que mesmo com a divulgação de 200 vagas participaram mais de 350 pessoas de todo o Estado. Dito isto, pensado para formação de servidores e registradores, com profissionais das áreas Jurídica, de Habitação, de Assistência Social e de Registro, foram discutidos temas relacionados à Lei Federal de regularização, aspectos legais e práticos da regularização fundiária, e processamentos administrativo e registral. Ainda no mesmo ano, organizaram-se reuniões de articulação de parceria, contando com a adesão de 50 cidades, e a entrega de quase 3 mil títulos.

Ainda sob a coordenação da CGJPE, foi aberto em 2021 o segundo edital de adesão, aumentando o total para 88 cidades participantes. Também, foram formalizadas as parcerias entre a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), que resultou na construção do I Curso de Extensão Universitária em Regularização Fundiária. O evento aconteceu em conjunto com o II Webinário de formação “Interdisciplinaridade, Tecnologia e Cidadania”, destinado às equipes técnicas de municípios e cartórios de registro de imóveis, em formato híbrido para mais de 500 inscritos. Nesse mesmo ano, chega à marca de mais de 4 mil títulos emitidos.

O programa contava apenas com uma linha de atuação, a de Regularização Fundiária Urbana em REURB-S, e principal trabalhada por esta pesquisa. Porém, passou a ser subdividido em uma segunda linha relacionada a desjudicialização em demandas de usucapião. Em suma, atuar nessas ações em parceria com o Núcleo de Conciliação (NUPEMEC), visando reduzir os litígios de usucapião especial e atender a Meta 9 do CNJ, que integra o Judiciário a agenda 2030, com ações voltadas para o desenvolvimento sustentável, dentre eles a erradicação da pobreza em todas as suas formas.

Com a mudança de Presidência do TJPE, foi determinado pelo **Ato Conjunto nº 08/2022** que as diretrizes do PML, outrora de competência da CGJPE, passam a ser vinculadas à própria Presidência do Tribunal. Altera, também, as atribuições do programa, ampliando sua atuação para a regularização fundiária rural, além de designar os integrantes que passam a compor a comissão executiva do programa (**Portaria Conjunta nº 07/2022**), dentre eles servidores do tribunal, juízes e oficiais representantes da ARIPE e da Associação dos Notários e Registradores de Pernambuco (ANOREG).

Em 2022, houve uma adesão significativa, com o total de 146 integrantes, ou seja, uma participação de praticamente 80% do total de municípios pernambucanos. Foi realizado, ainda, o II Curso de Extensão Universitária, em parceria com a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), com mais de 600 inscritos, envolvendo profissionais de cartório e prefeituras do Estado pernambucano. No final deste ano, foi publicizado o **Ato Conjunto nº 44/2022**, o qual dispôs sobre os procedimentos para compensação, com caráter indenizatório, das despesas cartorárias em procedimentos de regularização fundiária no âmbito do programa, uma vez que não há transferência de recursos entre as entidades parceiras.

O ato acima referido foi alterado em 2023 pelo **Ato Conjunto nº 18/2023**, incluindo mais diretrizes específicas para o ressarcimento pelo TJPE dos atos cartorários necessários para os registros dos títulos entregues pelo programa, conforme incluído no inciso IX, do art. 4º da normativa: “O ressarcimento será efetuado após o ato de registro do imóvel, quando efetivamente ocorrer a transferência da propriedade para o beneficiário da REURB-S”.

Outro curso básico sobre REURB foi aberto em 2023, demonstrando que desde 2020 foram realizadas em torno de 5 formações, incluindo cursos, seminários e webinários tratando sobre o tema da regularização fundiária e os procedimentos a serem adotados pelos municípios para mais de dois mil inscritos. Isto demonstra o tamanho do comprometimento para formar os servidores nas mais diversas atividades do processo de regularização.

Conforme a figura 2, pode-se ter noção do tamanho do alcance e capilaridade desenvolvida pelo PML entre os municípios ao longo dos seus cinco anos de vigência.

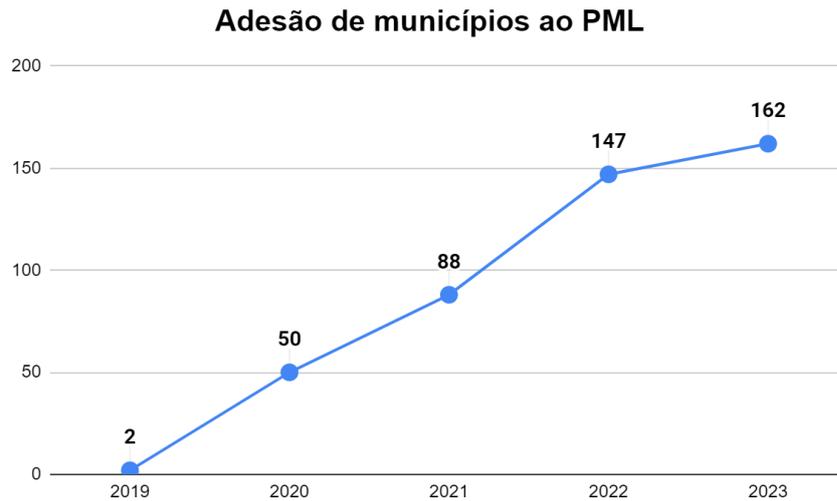
**Figura 2** - Panorama das adesões ao PML entre os municípios pernambucanos.



Fonte: site do PML.

Aqui gostaríamos de destacar uma incongruência em relação aos dados coletados. Em um primeiro momento, a partir da análise da resposta do pedido de acesso à informação (PAI), chegamos ao total de 162 municípios, mas devido a uma atualização ocorrida no próprio site do programa em agosto de 2023, verificamos que consta a inclusão de mais um município, totalizando até então 163 cidades participantes. Para todos os efeitos, vamos aplicar aos dados seguintes as informações oferecidas de forma oficial pelo PAI.

O gráfico 2 representa o crescimento exponencial do programa, que, em apenas 5 anos, conseguiu o feito de estar atuando em cerca de 88% das cidades pernambucanas, isso representa mais de 90% dos habitantes do Estado. O ano em que mais cidades aderiram foi entre 2021-2022, com 59 novos integrantes, mesmo em um período em que a pandemia da covid-19 ainda estava vigente, o que não parece ter sido um impeditivo para participação.

**Gráfico 2 - Adesões no PML entre os anos de 2019-2023.**

Fonte: elaboração própria com dados do PAI (anexo A).

Dessa maneira, avaliamos que esse crescimento se deu justamente por conta do empenho dos gestores municipais em implementar a política rapidamente. A interpretação que fazemos é que isso se deve à preocupação em relação ao grande número de áreas irregulares. Com a desburocratização trazida pela nova lei de regularização todo o processo tem sofrido cada vez mais incentivo, com cursos de capacitação, como demonstrado no histórico de implementação do programa (Seção 3.2). Essas circunstâncias contribuíram para o resultado observado.

Por outro lado, é pertinente relembrar as preocupações apontadas ao longo do trabalho, de focar a política somente na concessão de títulos de propriedade. Alfonsin (2019) pondera que a Lei 13.465/17 altera o paradigma da regularização fundiária ao substituir o enfoque no direito à cidade e na função social da propriedade por uma ênfase na titulação e na função econômica da terra. A autora aponta que o novo dispositivo legal prioriza a emissão de títulos sem associá-la a ações de urbanização local ou proteção contra gentrificação, promovendo apenas a formalização da posse sem melhorias urbanísticas ou sociais.

Nesse sentido, para que isso não se torne a realidade dos programas de regularização atuais, é preciso repensar a maneira de organizar o espaço e o paradigma de uma titulação focada exclusivamente na propriedade individual é fundamental. Há iniciativas que buscam recuperar métodos mais participativos de provisão de moradia, reivindicando o direito a uma habitação digna, mesmo diante de um ambiente político hostil (Madden; Marcuse, 2016; Fidalgo, 2022).

Em termos de realização do PML, foram estabelecidas etapas de execução, que vão desde a publicação do edital de participação de novas cidades até a entrega dos títulos de

propriedade. Dito isto, a fim de melhor visualizá-las, resumidamente, estas estão destacadas abaixo:

**Tabela 10 - Fases de execução do PML.**

<b>Publicação do Edital</b>	Até 2023 foram publicados 3 editais de chamamento.
<b>Adesão dos municípios</b>	É feita por meio de assinatura do Termo de Adesão.
<b>Capacitação da equipe interdisciplinar</b>	Implementação de cursos de formação e capacitação de servidores municipais e registradores sobre os procedimentos da REURB. Ação feita em parceria com a UFPE, ESMAPE, ARIPE e ANOREG/PE.
<b>Procedimento administrativo municipal</b>	Competência municipal. Nesta fase, a equipe do PMLPE juntamente com a UFPE, realiza plantões semanais para orientação e esclarecimento de dúvidas, bem como reuniões virtuais e presenciais com equipes de prefeituras e cartórios.
<b>Registro do título pelos cartórios</b>	A CRF é enviada para o Cartório eletronicamente, através do Software CDRF da UFPE, onde é disponibilizado o acesso a todo o Projeto de Regularização Fundiária.
<b>Entrega dos títulos</b>	Solenidade de Entrega de Títulos, etapa de publicização dos resultados.

Fonte: elaborado pela autora.

Cabe destacar que todo o processo ocorre de maneira eletrônica, utilizando o software da CDRF, desenvolvido pela equipe da UFPE. Esse fator é relevante porque tem o potencial de aumentar a eficiência dos procedimentos e agilizar as emissões, como geralmente ocorre quando a tecnologia é incorporada às atividades. Isso pode, por um lado, otimizar o processo, mas também pode priorizar a quantidade em detrimento da qualidade das emissões, conforme apontado pela literatura (Rolnik, 2015; Fidalgo, 2021), as quais discutem sobre a cooptação das políticas de morada pela lógica da especulação.

Ao partir desse entendimento, com relação à etapa de capacitação, pode-se observar, em um primeiro momento, por meio das ementas dos cursos disponibilizados, que o enfoque do conteúdo trabalhado é voltado mais para a parte procedimental. Entendemos que a REURB é um processo extremamente complexo, que envolve múltiplas áreas de conhecimento técnico, mas consideramos também que é preciso o aprofundamento em termos de discussões teóricas, principalmente aquelas que discutem o propósito e os impactos sociais gerados pela política de regularização, conforme demonstrado durante todo o decorrer deste trabalho.

É imprescindível que conhecimentos técnicos possam ser trabalhados em concomitância a discussões teóricas sobre o impacto social de suas implementações. Compreendemos, portanto, que tal realidade deve ser parte das formações dos profissionais da área, e não apenas de pesquisadores em teses e dissertações, mas que envolva o conhecimento de quem está na

ponta da política, a executando. Afinal, são todos esses agentes atuando em conjunto que possuem o potencial de acompanhar os desdobramentos da REURB, de maneira propositiva, com soluções para possíveis entraves e prejuízos a moradores hipossuficientes.

**Gráfico 3** - Total de emissões do PML entre 2019-2023.

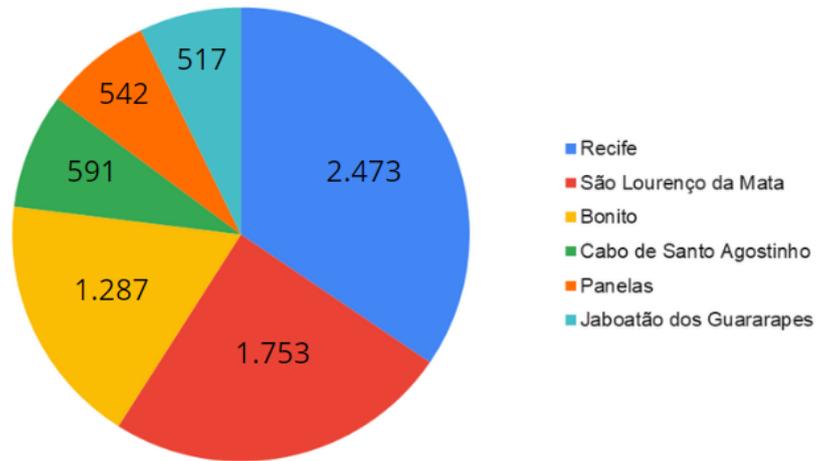


Fonte: elaboração própria com dados do PAI (anexo A).

No gráfico 3 acima, podemos visualizar os resultados do programa ao longo dos anos de 2019 a agosto de 2023. Ao todo, o PML entregou mais de 13 mil títulos de propriedade em cinco anos de atuação, sendo três desses anos caracterizados como “pandêmicos”, em que muitas das suas entregas ocorreram virtualmente, como o caso de 2022, ano de maior quantitativo de emissões até o momento.

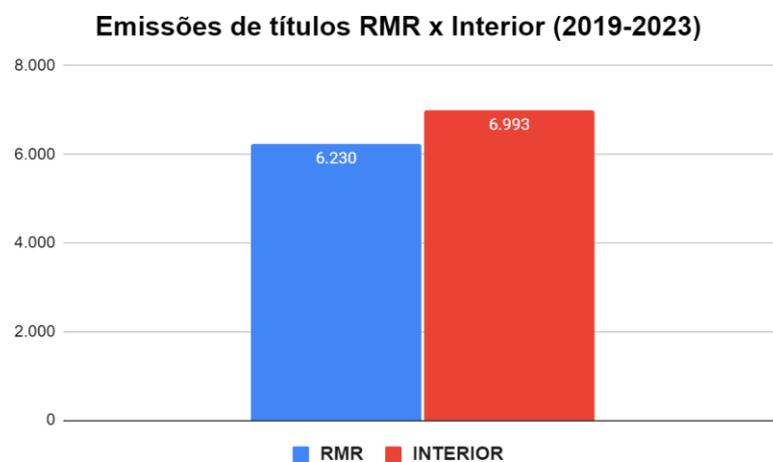
Nesse sentido, se em um período de adaptação e restrições sociais considerarmos que o PML foi capaz de atingir, no primeiro semestre, metade dos seus títulos, em torno de 2.808 emissões (em 2022). Para 2023, essa frequência, de acordo com os dados levantados, indica uma permanência de crescimento, atingindo em seu primeiro semestre um pouco mais de três mil emissões. Com base nisso, e nos investimentos na política demonstrados até aqui, podemos confirmar uma tendência de crescimento dessas emissões, e com isso a necessidade de estudos contínuos que avaliem os impactos das suas ações ao longo do tempo.

Os gráficos 4 e 5 a seguir detalham um pouco mais a incidência do programa até o momento, sendo cidades como Recife a que comporta o maior número de emissões, cerca de 18,7% do quantitativo geral comparado a outros municípios pernambucanos.

**Gráfico 4 - Municípios pernambucanos com maiores emissões de títulos.****Municípios com maiores emissões de títulos**

Fonte: elaboração própria com dados do PAI (anexo A).

Muito embora mais da metade dos municípios inscritos no programa não tenham emitido títulos ainda, os outros (cerca de 40 cidades) se mostraram bastante atuantes. Como é o caso de Recife e algumas de suas regiões metropolitanas, que apresentam os maiores números. Após o tratamento dos dados, notamos que embora a cidade de maior emissão seja a capital, a concentração de quantitativos dos títulos encontra-se em cidades do interior, de acordo com o gráfico 5 a seguir.

**Gráfico 5 - Comparativo de emissões do PML entre o interior e a RMR.**

Fonte: elaboração própria com dados do PAI (anexo A).

Mesmo que essa diferença não seja tão alta, os valores levantados que ocorreram no período indicado, presentes no Gráfico 5 acima, demonstram uma maior presença, em termos quantitativos, do PML em municípios menores. Isso pode indicar maiores entraves políticos

sobre o instrumento em cidades maiores, como também uma maior fiscalização do modo como esses procedimentos estão se constituindo. Afinal, um processo que influencia diretamente essa dinâmica é a especulação imobiliária, mais presentes em terrenos de cidades em que o preço da terra é mais valorizado, como Recife, onde existe mais interesse de investimentos.

### **3.3 Aplicação do Programa em Recife**

Conforme compilado feito por meio da análise de matérias oficiais a respeito do programa no Diário Oficial do Município (DOM), como também o levantamento de documentos e dados pela Lei de Acesso à Informação (LAI), dedicamos esse tópico para descrever o histórico, as metas, e analisar os resultados do programa até o momento.

Em Recife, a aplicação do PML continua vigente desde 2020, conforme mencionado pelo Secretário Executivo no pedido de acesso à informação (ANEXO B), e atestado pelo documento de adesão disponibilizado. O que pudemos perceber, no entanto, foi que em 2012, o próprio Município lançou o programa ‘A Casa é Sua’ (PACES). Em matéria no DOM nº 115/2021, é apontado que o PML compartilha dos mesmos objetivos do programa municipal e atua em complementação, oferecendo apoio técnico aos gestores. Inicialmente, o PACES firmou convênio de cooperação técnica com o governo do Estado de Pernambuco.

Desse modo, por meio desta parceria, a PERPART é incumbida de realizar o selamento dos imóveis e o cadastramento social das famílias ocupantes das unidades, entre outras ações atinentes ao processo. Segundo termo aditivo disponibilizado pela LAI, a parceria tinha previsão de durar até junho de 2023.

Em seu lugar, o município firmou contrato de Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica com o Consórcio DIAGGEO, no dia 10 de fevereiro. No Termo de Referência, documento que descreve de forma pormenorizada o que se busca com a contratação pública, é estabelecido que a empresa vencedora deverá fazer a entrega de 28 produtos que passam por etapas de I – Estudos Preliminares, Diagnóstico e Mobilização Social, II – Projetos, Estudos e Elementos Técnicos, e III - Aprovação e Registro do Parcelamento/Empreendimento. Dessa forma, constitui objeto da contratação empresa com expertise na execução de serviços técnicos para implantação dos procedimentos de REURB.

O prazo de vigência do instrumento é de 28 meses, e o valor global da contratação é de R\$39.026.973,38 (trinta e nove milhões, vinte e seis mil, novecentos e setenta e três reais e trinta e oito centavos). Isto caracteriza um investimento enorme em regularização fundiária por parte do município, principalmente, levando em consideração as formações e cursos de

aperfeiçoamento realizados dentro do PML, de forma que indica a atenção que está sendo direcionada para a política de regularização, uma vez que, em cerca de dois anos, o município pretende ampliar suas ações e alavancar um grande quantitativo de emissões de títulos de propriedade<sup>5</sup>.

Nesse sentido, pode-se inferir que os objetivos da política de regularização aplicada parecem estar voltados para a obtenção quantitativa nos seus resultados, o que nos remete a exemplos já tratados aqui que também valorizam esse aspecto, como o caso do modelo disseminado por seguidores das ideias de Hernando de Soto (2001). Neste, o grande objetivo de se regularizar é tornar “vivo” o capital proveniente do registro do direito de propriedade, viabilizando o investimento financeiro sobre as terras regularizadas, usadas como garantia de crédito.

Vale observar que as experiências de regularização fundiária do período inicial das ZEIS em Recife objetivavam a regularização fundiária plena entendendo-a como, não somente a legalização da posse da terra, por meio da provisão de títulos de propriedade ou de direitos reais de uso, como também, a regularização urbanística, isto é, garantias de provisão de água potável, alguma forma de coleta de esgoto, eletricidade, coleta de lixo, calçamento de vias, entre outros serviços e, a inserção social da população na cidade formal (Miranda; Moraes, 2004).

É importante destacar um ponto de atenção em relação a este resultado: o objetivo do programa parece ser atingir um grande número de emissões. Isso corrobora, em parte, com as afirmações de autores como Alfonsin (2019), que sugere que a gentrificação prolifera em contextos onde há um foco excessivo na formalização. Portanto, é essencial que estudos futuros continuem acompanhando o desenvolvimento desta política pública para verificar se outros aspectos sociais estão sendo contemplados, afinal, o objetivo em si da REURB é múltiplo, respeitando plena e igualmente todas as suas dimensões.

De toda maneira, uma ação que merece ênfase é que, ainda em 2021, foi publicado no DOM nº 145/2021, a Lei Municipal nº 18.854/2021, a qual institui a isenção de tributos para operações vinculadas ao PACES. Essa normativa concede remissão e anistia para débitos referentes aos impostos sobre propriedade territorial urbana (IPTU), além da sua isenção a cobranças futuras (art. 2º). A Lei estabelece critérios para essa isenção (art. 4º), correspondendo a 100% nos primeiros cinco exercícios, e a partir do sexto, permanecendo da mesma forma para

---

<sup>5</sup> Conforme matéria no DOM nº 90 de 15/07/2023, é informado pelo secretário de política urbana e licenciamento que a meta do programa é atingir a emissão de 50 mil títulos de propriedade.

os inscritos no Cadastro Único (CadÚnico)<sup>6</sup>, e aqueles que não estiverem passam por uma redução no percentual de isenção a cada ano.

Avaliamos essa medida como positiva, pois visa garantir a permanência das famílias nas áreas pós-regularização. Um dos desafios desse processo é justamente o aumento do custo de vida, especialmente devido à formalização de cobranças de impostos e taxas ligados à propriedade regularizada (Calderón, 2014). Portanto, normativas que vinculam a regularização em áreas de interesse social à isenção ou redução na cobrança de impostos, como o IPTU, consideram a realidade financeira dos moradores e incentivam sua estabilidade no local, visto não colaborarem com o aumento de custos nesse sentido.

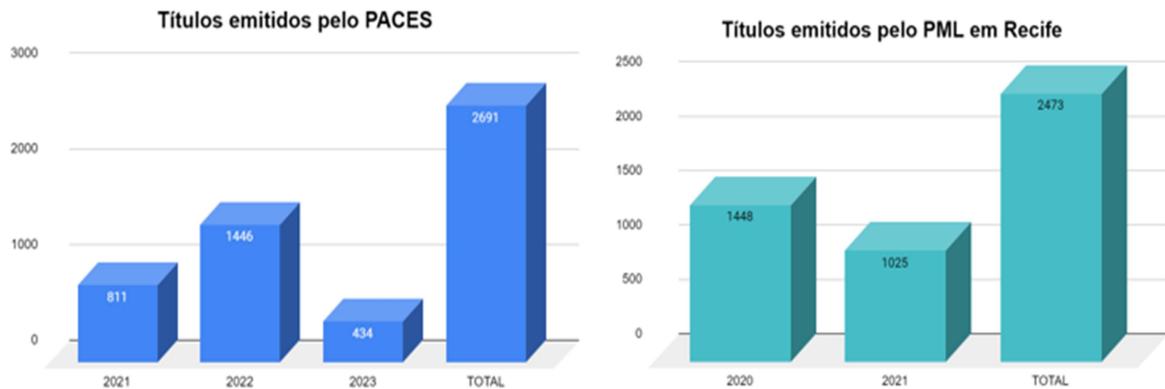
Outra medida adotada pela prefeitura do Recife foi a transformação de oito conjuntos habitacionais em ZEIS II, por meio de projetos de lei (DOM nº 052/2023), cujos números estão disponibilizados no Anexo 3 - LAI. Essa matéria chama atenção, em uma primeira análise, porque percebemos que os conjuntos habitacionais citados não fazem parte do universo dos dados coletados. Em outras palavras, os habitacionais regularizados até o momento ainda não foram convertidos em zonas especiais de interesse social. O que aponta um movimento contraditório do município em não priorizar a vinculação de áreas regularizadas com a ZEIS.

A ausência de instrumentos de planejamento integrado, como a ZEIS, dificulta a prevenção de impactos negativos causados pela valorização imobiliária, por exemplo. Após a formalização dos títulos, torna possível que famílias sejam realocadas para outras áreas igualmente irregulares (Alfonsin; 2019; Rolnik, 2015). Assim, para que isso não ocorra, é imprescindível que os gestores municipais integrem as políticas de REURB à instrumentos urbanísticos de proteção.

Ao darmos continuidade à análise dos dados coletados, iremos nos dedicar aos resultados obtidos pelo programa referente à emissão de títulos de propriedade.

---

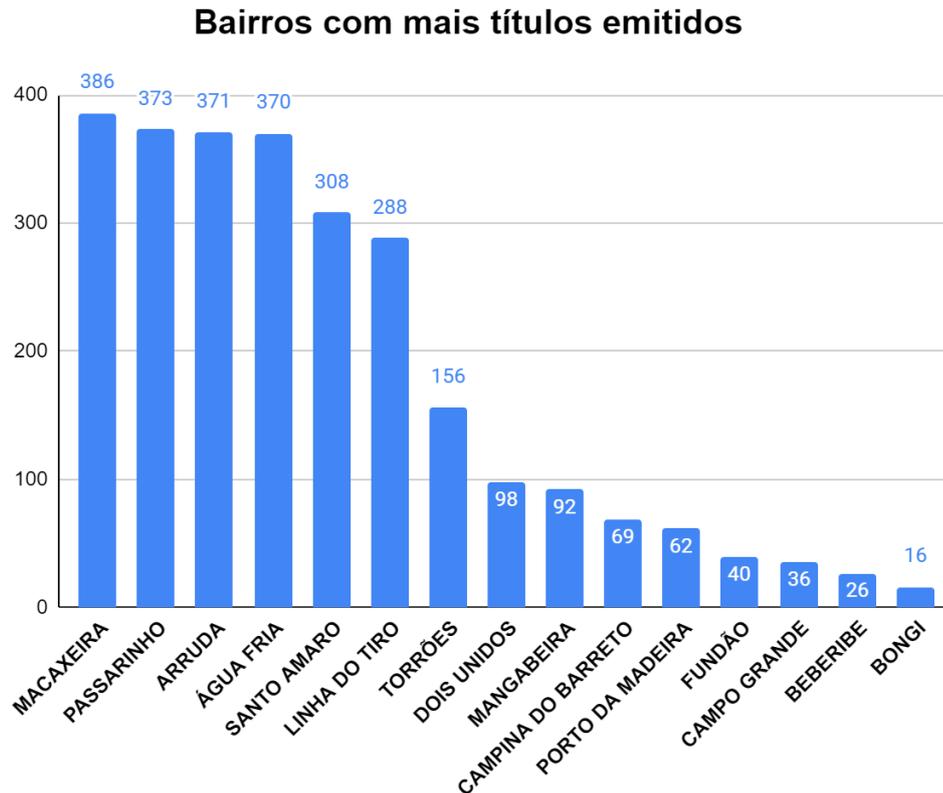
<sup>6</sup> O Cadastro Único é um registro que permite ao governo saber quem são e como vivem as famílias de baixa renda no Brasil. Ele foi criado pelo Governo Federal, mas é operacionalizado e atualizado pelas prefeituras de forma gratuita.

**Gráfico 6** - Comparativo de emissões entre PACES e PML no Recife.

Fonte: elaboração própria com dados do PAI (apêndice A).

Cabe uma observação quanto aos quantitativos trazidos pelo Gráfico 6. Ao analisarmos os dados com mais detalhe, notamos uma discrepância na frequência de distribuição das emissões entre os programas. Essa disparidade se relaciona tanto com o período de coleta quanto com o quantitativo emitido em cada ano. No PACES não é contabilizado o ano de 2020, possivelmente devido ao fato da mudança de gestão da Prefeitura. Com relação aos quantitativos, em conversa com a coordenadora do PML, foi relatado que muitos dos títulos emitidos pelo PACES foram em parceria com a PERPART, empresa que até o final de 2022 não fazia parte do Moradia Legal.

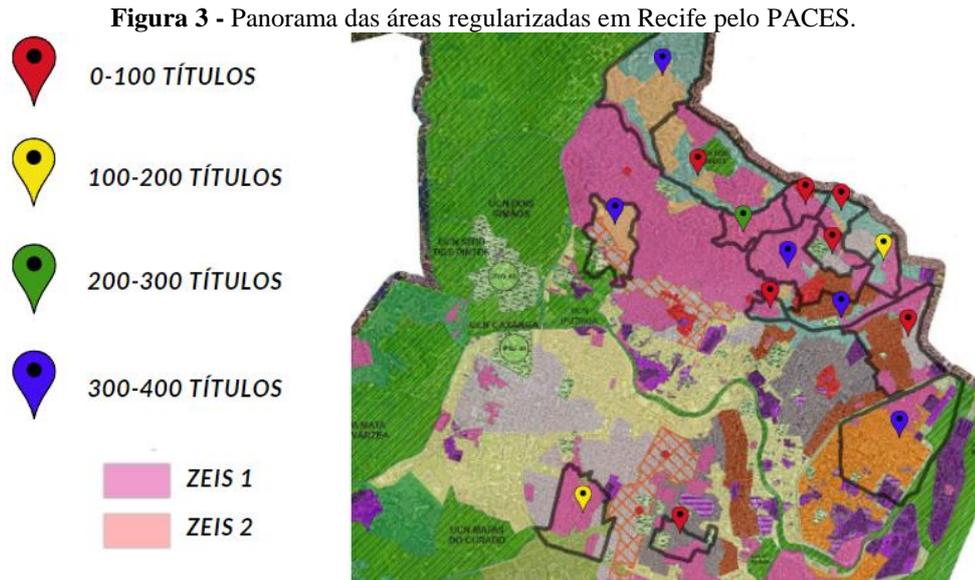
O quantitativo de títulos emitidos com auxílio da PERPART foi de 1056 imóveis, ou seja, quase 40% das emissões, em que mais da metade dessas entregas ocorreu no ano de 2022, período não computado pelo PML. Mesmo assim, consideramos sua análise pertinente e optamos por incluí-los no trabalho, tendo em vista o tratamento dos dados que foi realizado.

**Gráfico 7 -** Quantitativo de emissões por bairro no PACES.

Fonte: elaboração própria com dados do PAI (anexo B).

Aqui, é interessante observar o Gráfico 7 em conjunto com a Figura 3, em que nos dedicamos a criar um panorama das áreas regularizadas até o momento. Por exemplo, o bairro da Macaxeira, que concentra a maior quantidade de títulos no gráfico, fica localizado ao norte, região que apresenta a maior concentração de regularizações, conforme delimitação no mapa (Figura 3). Frisa-se, ademais, que uma vez que não temos a localização exata dos endereços das áreas regularizadas, optamos, a título exemplificativo, demarcá-las de acordo com seus respectivos bairros.

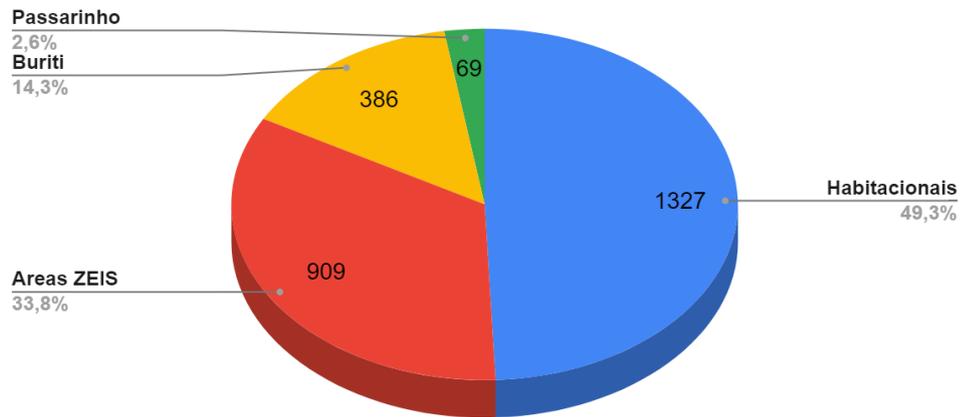
Dessa maneira, analisando a Figura 3, pode-se compreender que as regularizações estão concentradas na zona norte do Recife, onde parte considerável desses bairros possuem um quantitativo de até 100 títulos de propriedade. Além disso, seguindo as legendas presentes na Figura 3, a maioria possui áreas demarcadas enquanto ZEIS, com exceção dos bairros de Passarinho e Buriti, ambos com as maiores indicações de emissões, acima de 300 títulos.



Fonte: elaboração própria, a partir do site ESIG.

Ao mesmo tempo que esses dados imprimem uma concentração de regularizações fundiárias em áreas onde existe demarcação de ZEIS, o que pode indicar uma maior dificuldade da compra desses terrenos pelo setor mobiliário e, por sua vez, a permanência das comunidades em lugares bem valorizados do município. Por outro lado, conforme visualização do Gráfico 8 abaixo, a maior emissão tem sido de conjuntos habitacionais, os quais correspondem a quase 50% das entregas realizadas até o momento pelo PACES.

Na maioria das vezes, esses núcleos já apresentam o que é considerado por lei como “infraestrutura básica” necessária, pois são conjuntos habitacionais erguidos pelo próprio poder público, mas que ainda não tinham passado pela regularização fundiária. Priorizar essas áreas pode indicar uma atenção maior a processos em que o objetivo final se resume ao documento formal de titulação; enquanto outros núcleos que demandam maior intervenção, principalmente de infraestrutura urbana, representam um menor quantitativo, quando na verdade deveriam ter preferência dado a natureza das ações de uma moradia adequada.

**Gráfico 8** - Característica das áreas regularizadas pelo PACES.**Núcleos e incidência de emissão**

Fonte: elaboração própria com dados do PAI (anexo B).

De toda forma, mesmo que nem todas as áreas sejam consideradas ZEIS, como podemos visualizar com base no Gráfico 8. De acordo com o Plano Diretor do Recife, Lei Complementar nº 02/2021, é estabelecido em seu artigo 72 que: “a regularização jurídico-fundiária dos assentamentos habitacionais de população de baixa renda será precedida da transformação da respectiva área em ZEIS”. Logo, é compromisso do Município a transformação em áreas especiais de interesse social de todos esses núcleos regularizados, com população de baixa renda.

No entanto, cabe a consideração se essa transformação vai ser suficiente para impedir avanços do setor imobiliário que desencadeia na despossessão das famílias beneficiadas com a política de regularização. Existem outras alternativas que têm impactos diferentes no mercado imobiliário e geram maior ou menor possibilidade de permanência das comunidades no local, como o TTC, que a partir da formalização permite a garantia da proteção da moradia por meio de um arranjo coletivo, com o protagonismo dos próprios moradores (Fidalgo, 2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho nasceu a partir de constatações da literatura acerca da fragilidade de efetivação do direito à moradia (Alfonsin, 2019; Rolnik, 2015). Isto ocorre não por falta de reivindicações sociais, muito menos por observância formal, como foi demonstrado no decorrer do primeiro capítulo deste trabalho, o seu vasto amparo legal. Nacional e internacionalmente, o direito à moradia é reconhecido como primordial e de responsabilidade de todos os governos. O que acontece, na verdade, é a árdua tarefa de garantir a sua efetivação de forma digna e adequada.

A partir disso, e de proposições demonstradas pelo referencial teórico trazido no trabalho, decidimos nos concentrar na esfera da regularização fundiária para de alguma maneira lançar luz na forma como esses processos vêm acontecendo. Assim, com base nas críticas direcionadas à norma de nº 13.465/17, a pesquisa almejou, por meio de um estudo exploratório e de tratamento qualitativo dos dados, traçar como objetivo geral a análise da garantia do direito humano à moradia digna, por meio da política de regularização fundiária urbana, a partir da emissão de títulos de propriedade pelo Programa Moradia Legal, na cidade do Recife.

A pergunta norteadora desse objetivo geral tem relação com a forma como essas emissões de títulos de propriedade têm se dado no âmbito de programas de regularização. Para esta pesquisa, analisamos o programa Moradia Legal, em nível macro Estadual, como também demos ênfase aos achados na cidade do Recife, a nível micro Municipal. Pudemos observar que, embora a utilização deste instrumento seja um processo antigo, ele tem ganhado mais atenção nos últimos anos devido à mudança de paradigma, o que nos leva a um campo de disputa de interesses e significados. De um lado, a dimensão da legalização dos assentamentos e de outro a dimensão da urbanização, como esferas opostas, e não partes integrantes de uma mesma moeda, que é a política pública de garantia da moradia adequada a todos.

Para isso, escolhemos analisar a dimensão legal dos títulos de propriedade, a partir do capítulo 3, não por entendê-la como meio exclusivo de efetivação do direito à moradia, mas como parte inerente desse processo que precisa ser pensado e conduzido com ações que levem em consideração outros aspectos, como o urbanístico, ambiental, social. Compreendemos, então, a potencialidade do instrumento de regularização na efetivação de habitação de interesse social para população de baixa renda.

Sendo assim, o resultado dessa análise geral foi a percepção de que, em um primeiro momento, a emissão de títulos de propriedade nos programas estudados tem se dado de maneira gradual, mas com a frequência de quantitativo de crescimento para os próximos anos. Além

disso, até o momento observou-se que tem sido priorizado núcleos em que a infraestrutura básica necessária já se encontra presente, como é o caso dos conjuntos habitacionais.

Tal realidade reafirma, em certa medida, a visão da literatura quanto às preocupações em torno da ênfase nos aspectos formais da REURB, porque no final das contas, a maioria desses núcleos passam pelo processo onde a grande mudança final é o recebimento do documento atestando seu título de posse. Ao menos, até o momento, é esse o resultado iminente do processo, em que as dimensões como a urbanística e social de permanência desses moradores não podem ainda ser aferidas, visto que permanecem como “promessas” nos projetos, que embora não vincule sua conclusão, limitam o seu aspecto de efetivação. Isto porque deve-se considerar todas as dimensões e não apenas a jurídica-formal como garantidora da política.

Com relação aos objetivos específicos e os seus respectivos resultados, podemos destacar, novamente, a partir da revisão de literatura realizada no primeiro capítulo, o vasto amparo legal ao direito à moradia, vinculando-a às necessidades sociais para sua efetivação, tanto na esfera internacional quanto na nacional, assim como a sua trajetória na esfera das políticas públicas habitacionais, importante para traçar um ideário popular associado ao sonho da casa própria, que invariavelmente relaciona-se com o instituto da propriedade privada.

Em seguida, trazendo a percepção do instrumento de regularização fundiária e as transformações em termos de políticas nacionais, com novos marcos legais, bem como modelos internacionais, com destaques para diferentes aspectos de execução, ora em termos urbanísticos, ora em ênfases mais jurídico-formais. Constatou-se que, na prática, a união dessas esferas ainda se encontra em descompasso, e com o novo marco legal, embora exista o potencial na previsão de uso de ações que viabilizem a urbanização nessas áreas, isso não é atrelado à conclusão do processo, ficando a fiscalização a cargo do próprio poder público, o que pode passar maior fragilidade no cumprimento dessas obrigações.

Nesse sentido, a importância de disseminar formas mais coletivas de relação com o território, mesmo sob o paradigma da propriedade privada, como o caso do Termo Territorial Coletivo (TTC). Instrumento este que agrega a realidade de legalização à necessidade de urbanização, subvertendo a gestão de uso da terra para uma forma coletiva de participação. Considerar esse aspecto da política de regularização é entender que para problemas coletivos, como é a questão da moradia, soluções individuais não são suficientes.

Por último, a análise dos resultados dos quantitativos de emissões de títulos de propriedade nos permitiu ter um panorama geral do grande investimento que vem sendo feito em torno desta política como, por exemplo, na formação prática e teórica dos profissionais da área (seção 3.2), com o envolvimento de múltiplos atores, como instituições de ensino para o

desenvolvimento de ferramentas de otimização do processo da CRF, assim como a contratação no valor de 30 milhões de reais para serviços de regularização em nível municipal, na cidade do Recife (seção 3.3).

Ademais, pôde-se contribuir com o mapeamento geral de onde vem acontecendo essas regularizações na cidade do Recife, como é o caso da zona norte, que concentra o maior número de ações, além de constatar que, em nível municipal, esses títulos têm sido atrelados a instrumentos de proteção como as ZEIS.

Como contribuição prática, o estudo aponta recomendações, por meio da apresentação de instrumentos como o TCC, a fim de que as políticas públicas voltadas para regularização fundiária levem em conta não apenas a situação jurídico-formal dos assentamentos, mas sobretudo articulação de modelos mais coletivos de proteção para uso de habitação social. No tocante aos termos sociais, a partir de um panorama geral dos resultados obtidos pelos programas, tal estudo possibilita ainda que a sociedade civil consiga visualizar quais regiões estão sendo priorizadas, e até onde os programas estão chegando.

No tocante às limitações, este estudo, inicialmente, se propôs a analisar com mais profundidade uma parcela das CRFs emitidas pelo Recife, para fiscalizar a realização das obras e o cronograma de infraestrutura proposto para cada núcleo regularizado, sendo que encontramos dificuldade de acesso a esses documentos, muitas das vezes sendo justificados com base na lei de acesso à informação por conter dados pessoais das famílias beneficiadas.

Dessa forma, como sugestão para futuras pesquisas, dado à experiência recente da política, tanto no Estado de Pernambuco quanto em Recife, que possam ser investigados os reais impactos das medidas aqui dispostas quanto às “promessas” de transformações. Foram observados os aspectos de legalização, mas também precisam ser garantidos os urbanísticos de proteção, a implantação de infraestrutura em todos os núcleos como disposto nos cronogramas, se as famílias permanecem ou não nos locais regularizados. Em síntese, fiscalizar os atos do poder público é uma forma de observar a real efetividade do objetivo do instrumento em termos de acesso à moradia de qualidade às pessoas de baixa renda.

## Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. Descaracterização da Política Urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, v. 7, p. 229-254, 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/article/view/45337>. Acesso em nov. 2022.
- \_\_\_\_\_. **Direito à Moradia: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras**. Rio de Janeiro, FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ-Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.
- ARRUDA, Sande Nascimento de. **Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória do Programa Meu Imóvel Legal em Pernambuco**. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2019.
- BENVENUTO, Jayme. **Universalismo, relativismo e direitos humanos: uma revisita contingente**. Lua Nova: São Paulo, n 94, p.117-142, abr. 2015.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Nova ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 7a ed. São Paulo, SP: Malheiros, 1999.
- BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. Arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 7.ed. São Paulo: Estação Liberdade/Fapesp, 2017.
- \_\_\_\_\_; ROSSETTO, Rossella. Política e sistema nacional de habitação de interesse social. **Ações integradas de urbanização de assentamentos precários**. São Paulo: Ministério das cidades: Aliança de Cidades, 2009.
- CALDERÓN, Julio. Planificando la ciudad informal. Lecciones desde abajo. In: CALDERÓN, Julio. **Miradas, enfoques y estudios sobre las ciudades**. Lima: Vicio Perpetuo Vicio perfecto, 2014.
- CANÇADO, Trindade. **Tratado de Direito Internacional dos Direitos Humanos**. Volume I, 2a. edição, Porto Alegre: S.A. Fabris Ed., 2003.
- \_\_\_\_\_. Cançado Trindade Questiona a Tese de “Gerações de Direitos Humanos” de Norberto Bobbio. In: **Seminário Direitos Humanos das mulheres: a proteção internacional**, 25 mai. 2000, Brasília. V Conferência Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.
- \_\_\_\_\_. O legado da Declaração Universal de 1948 e o futuro da proteção internacional dos direitos humanos. In: **Revista IIDH**, 26. San José, IIDH, 1997.
- \_\_\_\_\_. Balanço dos resultados da Conferência Mundial de Direitos Humanos : Viena, 1993. In: **Revista IIDH**, 18. San José, IIDH, 1993.
- CAVALCANTI, F. Imóveis Públicos para habitação de interesse social: “Direito à Cidade para quem?”. **Revista Geográfica De América Central**, 2(47E).

- CELLARD, A. A Análise Documental. In: POUPART, J. *et al.* (Orgs.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 295-316.
- Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CESCR). **Comentário Geral nº 4**. Genebra: Organização das Nações Unidas, 1991.
- COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos** – X. ed. Rev. e ampl. – São Paulo: Saraiva, 2015.
- CORDEIRO, A. M.; OLIVEIRA, G. M.; RENTERÍA, J. M.; GUIMARRÃES, C. A. Revisão sistemática: uma revisão narrativa. **Rev. Col. Bras. Cir.**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 428-431, dez. 2007. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-69912007000600012&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-69912007000600012&lng=pt&nrm=iso). Acesso em: jun. 2023.
- COSTA, Heloísa S. M. A “cidade ilegal” Notas sobre o senso comum e o significado atribuído a ilegalidade. In: BRANDÃO, Carlos Antônio L. (Org.). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p.145-155.
- D’AMBROSIO, Daniela. **O direito fundamental à moradia digna**. 2013. 107 f. Dissertação (Mestrado) – São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- DANTAS, Marcus Eduardo de Carvalho. **Da função social da propriedade à função social da posse exercida pelo proprietário**. Uma proposta de releitura do princípio constitucional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 52, n. 205, p. 23-45, jan./mar. 2015. Disponível em: [https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/52/205/ri\\_v52\\_n205\\_p23.pdf](https://www12.senado.leg.br/ri/edicoes/52/205/ri_v52_n205_p23.pdf). Acesso em: 1 jun. 2023.
- DEMBOUR, Marie-Bénédicte. What are Human Rights? Four Schools of Thought. **Human Rights Quarterly**, v. 32, n. 1, Fevereiro, 2010, p 1-20.
- DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- DE SOUZA, F. A. M. **The future of informal settlements: lessons in the egalization of disputed urban land in Recife, Brazil**. 2001.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 22ª ed. São Paulo: Saraiva, 2007.
- ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. São Paulo: Boitempo, 2015.
- EFREM, Roberto Filho; Azevedo, André Luiz Barreto. **As teorias da posse e da propriedade e o campo jurídico sob conflito**, 2010.
- FERNANDES, Edésio. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: [https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full\\_1.pdf](https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf). Acesso em: mai 2023.

\_\_\_\_\_. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

FERREIRA FILHO, Paulo S. As lógicas por trás das políticas de regularização fundiária: a alteração de paradigma pela Lei 13.465/2017. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v.10, n.3. p.1449-1482, 2018. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2018.32040>. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/32040>. Acesso em: jun. 2023.

FIGALDO, Tarcyla. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

Fundação João Pinheiro. Deficit habitacional no Brasil – 2016-2019 / **Fundação João Pinheiro**. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

\_\_\_\_\_. Metodologia do déficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil – 2016-2019 / **Fundação João Pinheiro**. – Belo Horizonte: FJP, 2021.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. - São Paulo: Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Elione. **Terra de Preto: usos e ocupação da terra por escravos e libertos**. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009.

HARVEY, David. **17 Contradições e o Fim do Capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016.

\_\_\_\_\_. **O direito à cidade**. São Paulo. Lutas Sociais, n.29, p.73-89, 2012. Disponível em <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod\\_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/272071/mod_resource/content/1/david-harvey%20direito%20a%20cidade%20.pdf)> set. 2022

HERRERA, Joaquim Flores. Direitos Humanos, Interculturalidade e Racionalidade de Resistência, Sequência: **Revista da pós-graduação em Direito da UFSC**, nº 44, jul 2002.

IACOVINI, Rodrigo. Direito à moradia adequada e urbanização de favelas – reflexões e desafios para uma nova abordagem. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 8, p. 201-232, 2019.

KLINTOWITZ, D. C. (2015). **Entre a reforma urbana e a reforma imobiliária: a coordenação de interesses na política habitacional brasileira nos anos 2015**. Tese de Doutorado. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas.

LACERDA, Norma; COSTA, Fernanda. **Opinião: Recife coloca em risco o futuro das áreas protegidas**. CartaCapital, São Paulo, 17 mar. 2021. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/opinio-recife-coloca-em-risco-o-futuro-das-areas-protegidas/>. Acesso em: 3 jun. 2023.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e Política**. Trad. Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Formação da Doutrina dos Direitos Humanos. In: **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, vol. 98, 2003.

LITSEK, Felipe. Experiência dos termos territoriais coletivos na promoção de moradia acessível e combate à mercantilização da terra. **Projeto de extensão da PUC-RJ**. 2019.

MADDEN, David; MARCUSE, Peter. **In defense of housing: the politics of crisis**. London/New York: Verso, 2016.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.  
MINAYO, M.C.S. Entre voos de águia e passos de elefante: caminhos da investigação na atualidade. In: MINAYO, M.C.S.; DESLANDES, S.F. (Orgs.). **Caminhos do Pensamento: Epistemologia e Método**. Rio de Janeiro (RJ): Editora Fiocruz, 2002. p.17-47.

MIRANDA, L.; MORAES, D. A. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007.

ONU. **Comentário Geral nº 7** do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

\_\_\_\_\_. **The Value of Sustainable Urbanization. 2020**. Disponível em: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr\\_2020\\_report.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/wcr_2020_report.pdf) acesso em: nov. 2022.

PEDROZA, Manoela. **Engenhocas da Moral**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

PILOTTO, Angela S.; GONÇALVES, Renata R.D.; POLLINI, Paula B. P. As flexibilizações urbanísticas na regularização fundiária urbana: notas sobre seus controles, limites e possibilidades. In: LEITE, Luis F. T. C.; MENCIO, Mariana. (coord.). **Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017**. 1 ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

PIOVESAN, Flávia C. **Direitos humanos: desafios e perspectivas contemporâneas**. Revista do Tribunal Superior do Trabalho, Porto Alegre, v. 75, n. 1, p. 107-113, jan./mar. 2009.

\_\_\_\_\_. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2013.

RIBEIRO, L. C. (org) Reforma urbana e direito à cidade. In FIDALGO, T. **A questão da financeirização da terra no Brasil**. Tarcyla Fidalgo, 2022.

RIBEIRO, S. A participação do legislativo no processo de celebração dos tratados. **Revista de informação legislativa**. v. 43, n. 170, p. 273–285, abr./jun., 2006.

RICHARDSON, J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares**. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A. A Produção Capitalista do Espaço, os Conflitos Urbanos e o Direito à Cidade. In: SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **Políticas Públicas e Direito à Cidade**: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018.

\_\_\_\_\_. As dimensões da dignidade da pessoa humana: construindo uma compreensão jurídico-constitucional necessária e possível. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC** n. 09 – jan./jun. 2007.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor, 2004.

SOUSA, Daniel Mendes Mesquita de. **Direito à moradia no capitalismo dependente**: desafios da regularização fundiária em municípios da região Metropolitana do Rio de Janeiro. Tese (Doutorado). Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2022.

SOUZA, Maria Angela. Política Habitacional para os excluídos. In: CARDOSO, Adauto. (Org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras Porto Alegre**: Antac, 2007. p. 114-149.

\_\_\_\_\_. Avanço e Arrefecimento do Processo de Regularização Fundiária dos Assentamentos Populares do Recife, In: **III CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO**, Recife, 2004.

SOUZA, Sergio Iglesias Nunes de. **Direito à moradia e de habitação**. Análise comparativa e seu aspecto teórico e prático com os direitos da personalidade. 3. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

TARTUCE, Flávio. **Direito das Coisas**. 7 ed., São Paulo: Editora Gen, 2015.

TIERNO, Rosane de Almeida. **A trajetória e os conflitos da construção legislativa da Regularização Fundiária de Assentamentos Informais**. São Paulo, 2020. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

TRINDADE, José Damião de Lima. **História social dos direitos humanos**. 3.ed. São Paulo: Petrópolis, 2011.



## ANEXOS

### Anexo A

### Resposta – Programa Moradia Legal

21/07/2023, 07:17

SEI/PE - 2168177 - Ofício



TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE PERNAMBUCO  
Avenida Martins de Barros, 593 - Bairro Santo Antônio - CEP 50030-230 - Recife - PE  
Fórum Thomas de Aquino Cyrillo Wanderley

#### OFÍCIO - 2168177 - PROGRAMA MORADIA LEGAL

Recife, 20 de julho de 2023.

A Ouvidoria do Tribunal de Justiça de Pernambuco

Em atenção ao 00023644-25.2023.8.17.8017 encaminhado para o Moradia Legal Pernambuco, segue as informações solicitadas.

QUESTÃO 1 E 2: QUANTIDADE DE TÍTULOS ENTREGUES EM PERNAMBUCO POR ANO, INCLUINDO RECIFE

MUNICIPIOS	ADESÃO	2019	2020	2021	2022	2023
ABREU E LIMA	2022					
AFOGADOS DA INGAZEIRA	2021					
AFRÂNIO	2021					
AGRESTINA	2022					
ÁGUA PRETA	2022					
ÁGUAS BELAS	2022					
ALIANÇA	2021					
AMARAÍ	2023					
ANGELIM	2020					
ARAÇOIABA	2023					
ARARIPINA	2022					
ARCOVERDE	2020					92
BARRA DE GUABIRABA	2022				20	
BARREIROS	2022					
BELÉM DE MARIA	2022					
BELÉM DO SÃO FRANCISCO	2022					
BELO JARDIM	2023					
BETÂNIA	2020					
BEZERROS	2022					
BODOCÓ	2021					
BOM CONSELHO	2020					
BOM JARDIM	2022					271
BONITO	2020		396		891	
BREJÃO	2020					
BREJINHO	2022					
BREJO DA MADRE DE DEUS	2022					
BUIQUE	2021					
CABO DE SANTO AGOSTINHO	2020		518		73	

[https://sei.cloud.tjpe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=2445401&ntb...](https://sei.cloud.tjpe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=2445401&ntb...) 1/6

21/07/2023, 07:17

SEI/PE - 2188177 - Ofício

CABROBÓ	2021			106	376
CACHEIRINHA	2023				
CAETÉS	2020				
CALUMBI	2023				
CAMARAGIBE	2020				47
CAMOCIM DE SÃO FÉLIX	2022				
CAMUTANGA	2022				
CANHOTINHO	2022				
CAPOEIRAS	2020				
CARNAUBEIRA DA PENHA	2020				
CARPINA	2022				
CARUARU	2020			213	213
CASINHAS	2023				
CATENDE	2022				
CEDRO	2020				
CHÃ DE ALEGRIA	2020				
CHÃ GRANDE	2020				
CORRENTES	2022				
CORTÉS	2021				
CUMARU	2019	98	50		
CUPIRA	2022				461
CUSTÓDIA	2021				
DORMENTES	2021				
ESCALDA	2021				
EXU	2021				
FERREIROS	2022				
FLORESTA	2022				
GAMELEIRA	2022				
GARANHUNS	2021			95	
GLÓRIA DE GOITÁ	2020				
GOIANA	2021				
GRANITO	2020				
GRAVATA	2021			288	151
IATI	2020				
IBIMIRIM	2021				
IBIRAJUBA	2022				156
IGARASSU	2021			319	
INAJÁ	2020				
IPOJUCA	2021				
IPUBI	2023				
ITACURUBA	2020				
ITAÍBA	2022				
ITAMBÉ	2022				
ITAPISSUMA	2022				40
JABOATÃO DOS GUARARAPES	2020		256	261	
JACQUEIRA	2020				
JATAÚBA	2022				

[https://sei.cbud.ipe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=2445401&nfta\\_...](https://sei.cbud.ipe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=2445401&nfta_...) 2/6

21/07/2023, 07:17

SEI/TJPE - 2168177 - Ofício

JATOBÁ	2020				
JOÃO ALFREDO	2021				
JUCATI	2020				
JUPI	2023				
JUREMA	2022				
LAGOA DE ITAENGA	2022				
LAGOA DO CARRO	2020			136	
LAGOA DO OURO	2022				
LAGOA DOS GATOS	2021				
LAGOA GRANDE	2022				
LAJEDO	2020				
LIMOEIRO	2022				
MACAPARANA	2022				
MACHADOS	2021				
MANARI	2021				27
MARAJAL	2022				
MIRANDIBA	2020				
MOREILÂNDIA	2022				
MORENO	2020	132			
NAZARÉ DA MATA	2023				
OLINDA	2020			55	
OROBÓ	2023				
OROCÓ	2023				
OURICURI	2020			235	
PALMARES	2022				
PALMEIRINA	2020				
PANELAS	2021			420	122
PARANATAMA	2020				
PARNAMIRIM	2020			294	
PASSIRA	2020			46	112
PAUDALHO	2021			289	
PAULISTA	2021			303	
PEDRA	2021				
PESQUEIRA	2020				36
PETROLÂNDIA	2020				
PETROLINA	2021			220	
POÇÃO	2022				17
POMBOS	2020				
PRIMAVERA	2023				
QUIPARÁ	2022				
RECIFE	2020	1448	1025		
RIACHO DAS ALMAS	2021				
RIBEIRÃO	2020				
RIO FORMOSO	2022				
SAIRÉ	2022				
SALGADINHO	2022				
SALGUEIRO	2021				153

[https://sei.cloud.tpe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arquivos\\_visualizar&id\\_documento=2445401&nta...](https://sei.cloud.tpe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arquivos_visualizar&id_documento=2445401&nta...) 3/5

21/07/2023, 07:17

SEI/TJPE - 2108177 - Ofício

SALÓÁ	2021				
SANHARÓ	2022				
SANTA CRUZ	2022				
SANTA CRUZ DA BAIXA VERDE	2021				
SANTA CRUZ DO CAPIBARIBE	2022				
SANTA FILOMENA	2022				
SANTA MARIA DA BOA VISTA	2022				
SANTA MARIA DO CAMBUCÁ	2021				
SÃO BENTO DO UNA	2022				
SÃO JOÃO	2022			28	
SÃO JOAQUIM DO MONTE	2022				
SÃO JOSE DA CORDOA GRANDE	2020				
SÃO JOSÉ DO BELMONTE	2020				
SÃO JOSÉ DO EGITO	2022				
SÃO LOURENÇO DA MATA	2020			1001	752
SÃO VICENTE FÉRRER	2022				
SERRA TALHADA	2022			45	
SERRITA	2023				
SERTÂNIA	2022				
SIRINHAÉM	2022				
SOLIDÃO	2023				
SURUBIM	2022			53	54
TACAIBÓ	2020				
TACARATU	2021				
TAMANDARÉ	2021				
TAQUARITINGA DO NORTE	2021				
TEREZINHA	2020				
TERRA NOVA	2021			116	
TIMBAÚBA	2019	300	30		
TORITAMA	2023				
TRACUNHAÉM	2021				
TRINDADE	2022				
TRIUNFO	2020				
VENTUROSA	2020				
VERDEJANTE	2022				
VERTENTE DO LÉRID	2022				
VERTENTES	2020		214	100	
VICÊNCIA	2021			69	
VITÓRIA DE SANTO ANTÃO	2021				
XEXÉU	2020				

Informações como tamanho da área regularizada, quantitativo de habitações e famílias beneficiadas devem ser solicitadas diretamente aos municípios, uma vez que a participação deste Tribunal de Justiça, através do Programa Moradia Legal Pernambuco é somente fornecer suporte técnico para que os municípios, autores e responsáveis pelas ações de regularização, possam fazer a regularização urbana social.

QUESTÃO 03 e 06-- QUAL O MODELO DE GESTÃO DO PROGRAMA e EXISTENCIA DE PLANO DE AÇÃO

[https://sei.cjsc.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=2445401&ntb...](https://sei.cjsc.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=2445401&ntb...) 4/8

21/07/2023, 07:17

SEI/TJPE - 2158177 - Ofício

No Ato Conjunto do Presidente com o Corregedor de Justiça (ATO CONJUNTO Nº 08, do Diário de Justiça Eletrônica de 09 de Março de 2022 – disponível no site do TJPE - Diário de Justiça Eletrônico - Dje de 11/03/22) o Programa Moradia Legal Pernambuco é vinculado a Presidência do TJPE, são determinadas as atribuições do Programa e constituído a Comissão Executiva, bem como sua finalidade. Sendo que na Portaria Conjunta nº 07, de 16.03.2022 (também disponível no site do TJPE – Dje 17/03/22), estabeleceu a composição atual do Comitê Executivo.

Dentro do exposto a gestão do programa é feita de forma colegiada através da Comissão e executada de forma interinstitucional com os parceiros conveniados, sempre com o objetivo de dar suporte aos Municípios e cartórios para que possam fazer a regularização urbana de interesse social.

Neste contexto, como o Programa é um articulador e não um executor direto das ações e suas diretrizes e estratégias de ação podem ser encontradas no site do TJPE na Institucional – Programas.

#### QUESTÃO 04 – EXISTE REPASSA DE RECURSO FINANCEIRO

Não há transferências de recursos entre o TJPE e as entidades parceiras. A partir de 2022, através do Ato Conjunto 44, de 25 de novembro de 2022 (disponível no site Dje de 26/11/22) o Tribunal de Justiça de Pernambuco estabelece procedimentos para a compensação parcial, com caráter indenizatório, das despesas cartorárias em procedimentos de regularização fundiária no âmbito do Programa Moradia Legal Pernambuco. Sendo alterado posteriormente pelo Ato Conjunto 18 de 20 de abril de 2023 (disponível no Dje de 24/04/23).

#### QUESTÃO 05 – EXISTE DOCUMENTAÇÃO DE FORMALIZAÇÃO DE COLABORAÇÃO INSTITUCIONAL/CONVÊNIO

Foi firmado protocolos de intenção com os seguintes parceiros:

- Associação dos Municípios de Pernambuco (AMUPE) – Anexo I
- Instituto de Terras e Reforma Agrária do Estado de Pernambuco (ITERPE) – Anexo II
- Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) – Anexo III
- Governo do Estado de Pernambuco – Anexo IV

#### QUESTÃO 07 – OS MAPAS DISPONIBILIZADOS PELA APAC

Os mapas são disponibilizados pela APAC aos municípios, após assinatura da Adesão com o Programa e mediante Termo de Compromisso com a APAC assinado pelo gestor municipal. Caso necessite de acesso a tais dados, recomendamos que entre em contato direto com a APAC, uma vez que a disponibilização às equipes do Programa Moradia Legal Pernambuco se dá após formalização da adesão municipal.

Sem mais para o momento, estamos à disposição para maiores esclarecimentos.

Recife, 20 de Julho 2023

Equipe Moradia Legal Pernambuco

Tribunal de Justiça de Pernambuco



Documento assinado eletronicamente por CYNTHIA MAURICIO NERY, ANALISTA JUD-APJ, em 20/07/2023, às 12:08, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.

23/07/2023, 07:17

SE17,PE - 2168177 - Ofício



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <https://www.tjpe.jus.br/sei/autenticidade> informando o código verificador **2168177** e o código CRC **A56C1D50**.

---

00021644-25.2023.8.17.8017

2168177v2

[https://sei.cloud.tjpe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento\\_imprimir\\_web&acao\\_origem=arvore\\_visualizar&id\\_documento=2445401&tra...](https://sei.cloud.tjpe.jus.br/sei/controlador.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=2445401&tra...) 6/6

## Anexo B

### Resposta – Prefeitura

**PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE**  
Secretaria de Política Urbana e Licenciamento  
Secretaria Executiva de Regularização Fundiária



Recife, 06 de julho de 2023.

À Autoridade Administrativa da Transparência da Secretaria de Política Urbana e Licenciamento,

Segue abaixo as respostas ao pedido de acesso à informação nº 2023004910116009996:

- 1) Segue em anexo no corpo do e-mail o CONVÊNIO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA sob o Nº 05/2021, firmado em 15/07/2021 entre a Prefeitura do Recife e a PERPART.
  - a) Durante a vigência do mesmo, a PERPART executou a regularização fundiária de 1056 imóveis.
  - b) Houve o 1º TA – Termo Aditivo – Convênio PERPART Nº 005/2021, que prorrogou a vigência do contrato por 12 meses.
  - c) Em meados de 2020, foi firmado o termo de adesão entre o Programa Moradia Legal do Tribunal de Justiça de Pernambuco, a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de Pernambuco, a Associação dos Registradores Imobiliários de Pernambuco e o Município de Recife, em 27 de maio de 2020 e que permanece vigente até a presente data.

- 2) Sim. O contrato de Prestação de Serviços de Assessoria e Consultoria Técnica Nº 3401.1002/2023 foi firmado entre o município do Recife e o Consórcio DIAGGEO. O citado contrato está disponível em transparência ativa através do link abaixo:  
<http://portaldecompras.recife.pe.gov.br/contratos/CadContratoConsolidado.php>

Para o acesso ao TR, no site do portal de compras, na opção licitação, se faz necessário colocar uma palavra chave, como por exemplo, "regularização", sendo possível acessar o TR. Segue abaixo o link para consulta:

<http://portaldecompras.recife.pe.gov.br/app/ConsAcompDetalhesDocumentosRelacionados.php?processo=0001&ano=2022&comissao=53&grupo=1>.

- 3) O quantitativo de títulos entregues foi de 2.691.

**PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE**  
Secretaria de Política Urbana e Licenciamento  
Secretaria Executiva de Regularização Fundiária



a) Informamos que devido a demanda de informações, estamos enviando o quantitativo de títulos que foram entregues divididos por área, conforme planilha abaixo.

ITEM	NOME	BAIRRO	TÍTULOS ENTREGUES	PERÍODO	EXECUTOR REGULARIZAÇÃO
1	HABITACIONAL NOVO PRADO	BONGI	16	Mar/2023	PREFEITURA DO RECIFE
2	HABITACIONAL BEBERIBE I	PORTO DA MADEIRA	27	Out/2021	PREFEITURA DO RECIFE
3	HABITACIONAL BEIRA RIO	ARRUDA	320	Mai/2023	PREFEITURA DO RECIFE
4	HABITACIONAL CONSELHEIRO ROMEU DA FONTE	ÁGUA FRIA	17	Out/2021	PREFEITURA DO RECIFE
5	HABITACIONAL EDUARDO CAMPOS	LINHA DO TIRO	224	Abr/2022	PREFEITURA DO RECIFE
6	HABITACIONAL FELICIDADE	FUNDÃO	40	Out/2021	PREFEITURA DO RECIFE
7	HABITACIONAL IRMÃ TEREZINHA	CAMPINA DO BARRETO	69	Out/2021	PREFEITURA DO RECIFE
8	HABITACIONAL VILA MINERVA	DOIS UNIDOS	98	Mar/2023	PREFEITURA DO RECIFE
9	HABITACIONAL NANÁ VASCONCELOS	LINHA DO TIRO	64	Mai/2022	PREFEITURA DO RECIFE
10	HABITACIONAL SOLANO TRINDADE	PORTO DA MADEIRA	35	Out/2021	PREFEITURA DO RECIFE
11	HABITACIONAL PORTÃO DO GELÓ	BEBERIBE	26	Out/2021	PREFEITURA DO RECIFE
12	HABITACIONAL VEREADOR MIGUEL BATISTA	ARRUDA	51	Out/2021	PREFEITURA DO RECIFE
13	HABITACIONAL MIGUEL ARAES	PASSARINHO	304	Abr/2022	PREFEITURA DO RECIFE
14	HABITACIONAL DEP. ESTADUAL GUILHERME UCHOÁ	CAMPO GRANDE	36	Jan/2022	PREFEITURA DO RECIFE
15	ZEIS JOÃO DE BARROS	SANTO AMARO	308	Set/2021	PREFEITURA DO RECIFE
16	ZEIS RODA DE FOGO	TORRÕES	156	Out/2021	PERPART/GOVPE
17	ZEIS ÁGUA FRIA (PARTE 1)	ÁGUA FRIA	82	Out/2021	PERPART/GOVPE
18	ZEIS MANGABEIRA	MANGABEIRA	92	Dez/2022	PERPART/GOVPE
19	ZEIS ÁGUA FRIA (PARTE 2)	ÁGUA FRIA	211	Nov/2022	PERPART/GOVPE
20	ZEIS ÁGUA FRIA (PARTE 3)	ÁGUA FRIA	60	Dez/2022	PERPART/GOVPE
21	PASSARINHO	PASSARINHO	69	Dez/2022	PERPART/GOVPE

**PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE**  
 Secretaria de Política Urbana e Licenciamento  
 Secretaria Executiva de Regularização Fundiária



22	BURITI	MACAXEIRA	386	Dez/2022	PERPART/GOVPE
----	--------	-----------	-----	----------	---------------

b) O total de títulos foi de 26.811, sendo 2.691 com títulos entregues e 24.120 títulos (estimados) em processamento, conforme tabela a seguir:

ITEM	NOME	BAIRRO	TÍTULOS ESTIMADOS	ETAPA	EXECUTOR REGULARIZAÇÃO
1	POÇO DA PANEIA	POÇO DA PANEIA	138	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
2	SÍTIO DO BERARDO	PRADO	1.630	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
3	SÍTIO DO CARDOSO (ETAPA 2)	MADALENA	1.180	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
4	SÍTIO DO CARDOSO (ETAPA 1)	MADALENA	500	ANÁLISE DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	PREFEITURA DO RECIFE
5	VILA REDENÇÃO	ENGENHO DO MEIO	720	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
6	MANGUEIRA	MANGUEIRA / SAN MARTIN	6.000	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
7	PRADO	PRADO / CORDEIRO	2.120	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
8	MUSTARDINHA	AFOGADOS / MUSTARDINHA	8.150	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
9	IMBIBERIA I - SÃO FRANCISCO DE ASSIS	IMBIBERIA	50	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
10	CLUBE DO AUTOMÓVEL	IPATINGA	64	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
11	CONJUNTO HABITACIONAL DOM HELDER CÂMARA	NOVA DESCOBERTA	320	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
12	ARITANA	IMBIBERIA	42	REGISTRO DA DOCUMENTAÇÃO	PREFEITURA DO RECIFE
13	CAMPINENSE	IMBIBERIA	64	ANÁLISE DO PROJETO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	PREFEITURA DO RECIFE
14	TRAVESSA DO GUSMÃO	COELHOS	160	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
15	IMBIBERIA II - CINCO DE MAIO	IMBIBERIA	44	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
16	IMBIBERIA I - NICOLAU COPERNICO	IMBIBERIA	64	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
17	PAULO CAVALCANTI	BREJO DA GUABIRABA	218	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE

**PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE**  
 Secretaria de Política Urbana e Licenciamento  
 Secretaria Executiva de Regularização Fundiária



18	VÁRZEA II - SÃO FRANCISCO	VÁRZEA	80	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
19	VILA BRASIL II	ILHA JOANA BEZERRA	320	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
20	LIBERATO COSTA JUNIOR	CAMPO GRANDE	65	REGISTRO DA DOCUMENTAÇÃO	PREFEITURA DO RECIFE
21	CASAÃO DO CORDEIRO	CORDEIRO	704	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
22	CONDOMÍNIO DOM HÉLDER CÂMARA	IPATINGA	200	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
23	JOSUÉ PINTO	BREJO DE SEBERIBE	223	TRABALHO DE CAMPO	PREFEITURA DO RECIFE
24	ENCANTA MOÇA I	PINA	300	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
25	ENCANTA MOÇA II	PINA	300	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE
26	RUY FRAZÃO	AFOGADOS	336	REGISTRO DA DOCUMENTAÇÃO	PREFEITURA DO RECIFE
27	SANTO ANTÔNIO	ARRUDA	128	LEVANTAMENTO DE ÁREA	PREFEITURA DO RECIFE

4) O programa "A Casa é Sua" tem como objetivo promover a regularização fundiária de núcleos urbanos informais, com o objetivo do ordenamento territorial e à titulação de seus ocupantes. Para isso, é necessário que esses imóveis atendam aos requisitos exigidos na Lei 13.465/2017:

- Moradores de núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016, Art. 9º, § 2º da referida lei;
- Famílias com renda mensal não superior a 05 (cinco) salários mínimos e que não sejam proprietárias de outro imóvel urbano ou rural (Lei Estadual de nº 15.211/2013, Art. 2º).

Diante disso, o que é feito é um estudo prévio dessas áreas passíveis de regularização fundiária por meio de um mapeamento e visitas técnicas, com o intuito de averiguar se o núcleo atende ou não as condições dignas de moradia exigidas em lei, como por exemplo, a existência de infraestrutura essencial (rede de drenagem, rede de esgoto e energia elétrica), ausência de riscos (alagamentos, deslizamentos) e que não estejam localizadas em áreas *non aedificandi*, bem como em áreas de preservação ambiental e que possuam viabilidade jurídica para a

**PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE**  
Secretaria de Política Urbana e Licenciamento  
Secretaria Executiva de Regularização Fundiária



inicialização dos trabalhos, visando o sucesso da regularização com a entrega dos títulos aos beneficiários.

5) Conforme solicitado, segue abaixo os números das referidas leis municipais:

- Lei municipal de nº 19.044, de 25 de abril de 2023;
- Lei municipal de nº 19.045, de 25 de abril de 2023;
- Lei municipal de nº 19.046, de 25 de abril de 2023;
- Lei municipal de nº 19.047, de 25 de abril de 2023;
- Lei municipal de nº 19.048, de 25 de abril de 2023;
- Lei municipal de nº 19.049, de 25 de abril de 2023;
- Lei municipal de nº 19.050, de 25 de abril de 2023;
- Lei municipal de nº 19.051, de 25 de abril de 2023.

6) Possui sim. Como afirmado anteriormente, estudos prévios são feitos nos núcleos, bem como o mapeamento dessas áreas.

ITEM	NOME DO NÚCLEO	ETAPAS DO NÚCLEO	REUNIÃO COMUNITÁRIA	MEDICÃO	APROVAÇÃO DO PROJETO	ENVIO DA CRIE PARA CARTÓRIO
1	SÍTIO DO CARDOSO ETAPAS 6,7 E 8	ANÁLISE CARTORIAL	REALIZADA	CONCLUÍDA	CONCLUÍDA	EM ANÁLISE PARA APROVAÇÃO DAS CRFS, A ETAPA 08 SERÁ ENVIADA 16/07/23
2	SÍTIO DO CARDOSO ETAPAS 03 E 09	ANÁLISE DE TOPOGRAFIA	REALIZADA	CONCLUÍDA	NÃO	NÃO
3	SÍTIO DO BERARDO ETAPA 01	ANÁLISE CADASTRAL	REALIZADA	CONCLUÍDA	EM ELABORAÇÃO	NÃO
4	SÍTIO DO BERARDO ETAPA 02	ANÁLISE DE TOPOGRAFIA	REALIZADA	CONCLUÍDA	NÃO	NÃO
5	VILA REDENÇÃO	ANÁLISE DE TOPOGRAFIA	REALIZADA	CONCLUÍDA	NÃO	NÃO
6	POÇO DA PANELA	ESTUDO TÉCNICO AMBIENTAL E TOPOGRÁFICO	REALIZADA	CONCLUÍDA	NÃO	NÃO
7	PRADO	LEVANTAMENTO CADASTRAL E SELAGEM	REALIZADA	EM ANDAMENTO	NÃO	NÃO
8	MANGUEIRA 01	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO	REALIZADA	EM ANDAMENTO	NÃO	NÃO
9	MUSTARDINHA 01	LEVANTAMENTO TOPOGRÁFICO	REALIZADA	EM ANDAMENTO	NÃO	NÃO
10	BRÁSILIA TEIMOSA	REUNIÃO COM AS LIDERANÇAS REALIZADA - SPU	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
12	DANCING DAYS	EM ANÁLISE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
NÚCLEOS EM ESTUDO						
13	COQUE	EM ANÁLISE - SPU	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
14	ÇAÇOTE	EM ANÁLISE COM DE VOO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
15	COELHOS	EM ANÁLISE - SPU	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
16	NOVO PRADO	EM ANÁLISE	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

