



Munich Personal RePEc Archive

URBAN LAND REGULARIZATION AND REGIONAL DEVELOPMENT

MARÇAL, KARINE MARIA and PORTES, MÁRCIO
ROSA and RANDI, RAQUEL SOARES DE SOUZA

Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG) - Campus Ribeirão das
Neves

9 February 2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/100806/>
MPRA Paper No. 100806, posted 12 Jun 2020 12:51 UTC

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

KARINE MARIA MARÇAL¹; MÁRCIO ROSA PORTES²; RAQUEL SOARES DE SOUZA RANDI³

¹²³ IFMG – Campus Ribeirão das Neves

DOI: [10.5281/zenodo.3753637](https://doi.org/10.5281/zenodo.3753637)

Resumo: A regularização fundiária tem sido conduzida historicamente a partir de uma visão patrimonialista e clientelista, que trata o problema como uma despesa para a administração pública, mesmo havendo indícios de que esta política propulsione o desenvolvimento regional. Apesar de o processo ter sido reformulado numa recente revisão legislativa, não se mostra efetiva, considerando que, no país, cerca de 50% dos domicílios ainda estão em situação de irregularidade. Isso comprova que somente a instituição de uma lei não assegura sua efetividade, sendo relevante pensar em outras estratégias. Nesse sentido, este artigo se propôs, sem a intenção de esgotar o assunto, refletir sobre a regularização fundiária urbana e identificar sua relação com o desenvolvimento regional. A abordagem metodológica foi estruturada no método dedutivo, de natureza aplicada, com a utilização de teorias existentes na literatura nacional. Os objetivos almejados foram exploratórios. Para alcançá-los, foram utilizados os procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e análise documental, com abordagem qualitativa a partir de dados secundários. Por fim, foi destacado a transdisciplinaridade do debate e vislumbrou-se novas possibilidades, como o emprego de uma governança Interfederativa.

Palavras-chave: Regularização Fundiária Urbana; Desenvolvimento Regional; Transdisciplinaridade; Governança Interfederativa

Abstract: The land regularization has been driven historically from a vision equity and clientelist state, which deals with the problem as an expense for the public administration, although there is evidence that this policy propulsion regional development. Although the process has been redrafted in a recent legislative revision, is not effective, whereas, in the country, around 50% of households are still in a situation of irregularity. This proves that only the institution of a law does not ensure its effectiveness, being relevant thinking in other strategies. In this sense, this article is proposed, without the intention of exhausting the subject, reflect on the urban land regularization and identify its relationship with regional development. The methodological approach was structured in the deductive method, applied in nature, with the use of existing theories in the national literature. The objectives pursued were exploratory. To reach them, we used the technical procedures for bibliographic and documental analysis, with a qualitative approach based on secondary data. Finally, he was seconded to transdisciplinary the debate and envisioned themselves new possibilities, such as the employment of an inter-federative governance.

Keywords: Urban Land Regularization; Regional Development; Transdisciplinary; Inter-federative Governance

¹ Aluna do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ribeirão das Neves;

² Professor orientador do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ribeirão das Neves;

³ Professora coorientadora do Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública e Desenvolvimento Regional do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Ribeirão das Neves.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil figura, historicamente, entre os países mais desiguais do mundo⁴ (UNDP, 2018) e esta característica reverbera, também, na ocupação do território, por meio de uma urbanização perceptivelmente heterogênea e irregular. Analisando especificamente a distribuição da propriedade de terras, percebe-se uma concentração de patrimônio dos indivíduos com maior poder aquisitivo e, de forma contrária, uma dificuldade recorrente e acentuada de acesso às terras por parte da população de baixa renda. Essa situação configura-se num clássico problema habitacional existente no Brasil e, somado a ele, uma cultura da aceitação da irregularidade fundiária.

É difícil mensurar, com precisão, a dimensão dos problemas fundiários, porque os indicadores sociais representam, normalmente, o universo regular. Ainda assim, autores estimam que afete cerca de 50% dos domicílios urbanos (MARTINS, 2003 apud BALBIM, 2010, p. 290; MARICATO, 1995). Este valor pode indicar que, já não se trata mais de exceção, talvez regra. Nesse sentido, precisa ser considerada num contexto de governança pública, para que o Estado encontre e viabilize soluções.

Os problemas fundiários são multifatoriais. Dessa forma, não se pode atribuir uma única causa. Nesse contexto, Fernandes (2011) lista alguns indícios das causas, a saber: a) ocupação de terras públicas e privadas; b) subdivisão não autorizada de terras; c) urbanização e desenvolvimento de áreas rurais; d) ocupação de áreas de preservação; e) ocupação em áreas susceptíveis à risco geológico; f) ocupação de espaços públicos de uso comum, como ruas, calçadas e viadutos; e g) violação das normas ou regulamentos urbanos, ambientais ou de construção.

Sendo assim, suas causas são tão variáveis que, apesar de terem influência em fatores socioeconômicos, espaciais e institucionais (como planejamento excludente, ineficiência burocrática e o próprio sistema jurídico) podem mudar com o passar do tempo (FERNANDES, 2011).

As soluções podem ser de natureza urbanística e jurídica ou exclusivamente jurídica. Providências urbanísticas são necessárias quando o núcleo urbanizado (normalmente correspondente a um bairro) não foi constituído por um processo formal de parcelamento do solo, tendo que sanar essa questão antes dos trâmites cartorários. Caso a irregularidade exista somente no lote, a resolução pode ser feita individualmente, valendo-se de mecanismos jurídicos tais como usucapião.

⁴ De acordo com o último Relatório do Desenvolvimento Humano, publicado em 2018, o Brasil ocupa a posição 79º no ranking de desenvolvimento humano da ONU, em relação a 189 países. Analisando especificamente o Índice Gini, é o 9º mais desigual dentre os 153 países que possuem o indicador.

Nos casos em que o núcleo urbano é constituído informalmente, é necessário aplicar um procedimento denominado pela Lei Federal 13.465 (BRASIL, 2017), de 11 de julho de 2017, em seu artigo 9º, como Regularização Fundiária Urbana (REURB), o 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”. Essa definição corrobora um processo multidisciplinar cujo objetivo é legalizar a posse de unidades imobiliárias que até então foram negligenciadas pelo poder legislativo e executivo, respeitar o meio ambiente, propiciar melhorias urbanísticas e minimizar os impactos sociais.

As medidas adotadas a partir do REURB visam promover (ou deveria promover) mudanças no local (tornando-o mais habitável), na economia (valorizando o terreno) e na estrutura social das famílias (tornando os indivíduos mais conscientes e participativos sobre a utilização do espaço). Ainda que essas diretrizes não sejam sempre alcançadas, o procedimento de regularização sempre altera de alguma forma o ambiente. Nesta medida, valendo-se de uma concepção de desenvolvimento mais ampla do que meramente a prospecção econômica, demonstrar-se-á como a regularização fundiária pode contribuir para o desenvolvimento urbano regional.

Recorrentemente o processo é visto somente como um caminho para manter o “clientelismo” político e aumentar arrecadação de impostos. Este último com uma ressalva, pois, embora haja retorno fiscal, requer um grande investimento e seus reflexos não são instantâneos. Sendo assim, nem todos conseguem vislumbrar os aspectos positivos no futuro, considerando que as decisões políticas são tomadas com base em um mandato. Dependendo da visão que se tem sobre administração pública, tal decisão pode ser tratada meramente como despesa e confundida como uma política assistencialista, pois a irregularidade é mais recorrente em locais que predomina a população de baixa renda. Nestes casos a gestão municipal deve arcar com o custo do processo. Contudo, é preciso considerar, também, que a anomalia não se restringe a esta classe. Ocorre, também, em bairros formais e condomínios com população de alta renda, casos nos quais os próprios moradores poderiam financiar o procedimento.

Nesse contexto, o presente trabalho, teve como objetivo geral, refletir sobre a regularização fundiária urbana, sem a intenção de esgotar o assunto, identificando a contribuição para o desenvolvimento regional.

A partir de então, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) contextualizar o processo de regularização fundiária urbana;
- b) demonstrar como a irregularidade tem sido entendida e conduzida ao longo do tempo de acordo com a legislação;
- c) ponderar os interesses envolvidos à manutenção da irregularidade fundiária;
- d) apresentar a relação entre a regularização fundiária com o desenvolvimento regional;
- e) demonstrar caminhos interfederativos para uma agenda de ações e pesquisas.

2. METODOLOGIA

A abordagem metodológica deste artigo, foi estruturada no método dedutivo, buscando encontrar, na literatura nacional, elementos que comprovasse a relação entre a regularização fundiária urbana e o desenvolvimento regional. Sendo assim, possuiu natureza aplicada, pois buscou teorias existentes para comprovar ou refutar a questão central posta aqui.

Os objetivos almejados foram exploratórios à medida que permitiu maior traquejo com o tema e descritivos, pois explorou e esclareceu o processo de regularização fundiária. Para alcançá-los foram utilizados os procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e análise documental, com abordagem qualitativa a partir de dados secundários.

O referencial teórico foi constituído a partir de livros, artigos, periódicos, seminários e documentos, especificamente leis e pareceres jurídicos sobre o tema.

A escolha dos artigos ocorreu por meio da ferramenta de busca “Periódicos Capes”, seguindo algumas combinações com os termos “regularização fundiária urbana” e “desenvolvimento”, num lapso temporal de 10 anos (quando a penúltima lei sobre o tema passou a vigorar) e 2 anos (quando a última lei foi promulgada).

A partir desse procedimento, observou-se que existiam poucos trabalhos acadêmicos sobre o tema e por isso optou-se pela ênfase na leitura de livros e análise das leis, considerando ser as leis uma temática de extrema importância jurídica.

A ausência de pesquisas, reafirmou a relevância do trabalho. Ficou evidente à necessidade de pesquisas que estudem a efetividade e as potencialidades das políticas públicas na área do tema do presente artigo, no intuito de colaborar com sua evolução, ou mesmo, outras formas de aplicação, diferentes das convencionais.

3. REVISÃO TEÓRICA

3.1 Desdobramentos da legislação urbanística na ocupação do solo

Muitos autores confrontam as leis urbanísticas e relatam suas implicações na ocupação do solo, entendendo que a regulação dos espaços interfere diretamente na sua utilização. A Lei nº 601 (BRASIL, 1850), de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras é apontada por quase todos como fonte dos problemas fundiários e/ou habitacionais. A partir dela, a terra começou a ser comercializada, tornando a compra a única forma de aquisição, ao passo em que desconsiderou a posse e outros meios de obtenção por parte daqueles que não possuíam dinheiro. Sobre esta lei, Balbim (2010) disserta que apesar de solucionar situações complicadas como a validação de sesmarias, dificultou a aquisição dos trabalhadores, imigrantes e escravos libertos por posse, da mesma forma que inviabilizou a obtenção via força de trabalho,

subsidiada pelo capital. Lelis (2018, p. 4) corrobora o papel que esta lei teve no atual cenário urbano e destaca que, além de alterar a economia equiparando a terra à moeda, impactou a urbanização brasileira ao determinar “quem tem e quem não tem terra”, sucumbindo a classe trabalhadora à irregularidade.

O estabelecimento do Código Civil, Lei nº 3.017/1916, veio reforçar a concepção de propriedade privada e visão patrimonialista sobre a terra. Nesta perspectiva, o dono é aquele que detém um registro ou título de propriedade, independentemente de exercer ou não a posse e dar utilidade ao espaço. Em sua última revisão (2002), nota-se que houve um avanço no julgamento, pois o conceito começou a ser modificado, ponderando que “o direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais” e reconhecendo situações de privação e perda da posse. Nesta medida, o proprietário pode ser privado do bem por desapropriação ou por ocupação ininterrupta e de boa-fé (comprovada por mais de cinco anos), desde que devidamente indenizado. Caso se constate o abandono ou renúncia (comprovada por mais de três anos) poderá perder a propriedade em benefício do órgão federativo de controle, sem ônus fiscais para ele, de acordo com a Lei nº 10.406/ 2002, art. 1.228 e 1.275 (BRASIL, 2002).

Em 1979 surge a primeira Lei Federal de Parcelamento do Solo 6.766 (BRASIL, 1979). Antecedendo-a teve o Decreto Lei nº58, em 1937, porém, conforme identificado por Lelis (2018), cumpria o papel de resguardar as relações comerciais do empreendimento e assegurar o registro do parcelamento no cartório, sem pretensões de parametrizar o desenho urbanístico. A Lei 6.766 é uma das mais importantes no ramo urbanístico, pois estabelece critérios técnicos para parcelamento do solo urbano, visando o ordenamento territorial adequado para a urbanização, e possibilita a criminalização dos procedimentos que fogem a regra.

Ainda assim, Lelis (2018) critica o fato de não ter considerado a pré-existência de situações que já não se encaixavam dentro de parâmetros:

Boa parte da chamada urbanização acelerada já havia acontecido, as metrópoles já estavam explodidas. A nova legislação não só não consegue reverter esses processos, como os consolida e intensifica. A oferta de lotes formais se torna pequena frente à demanda e de custo inacessível à maioria da população. A lei não previa parâmetros e critérios de tratamento das áreas ocupadas de maneira informal. De certa forma, não se tratava de pensar o informal como problema. Tratava-se de definir e parametrizar o formal, definir o que é a regularidade urbana (LELIS, 2018, p. 6).

Uma vez estabelecida a regularidade urbana, tornou-se necessário, posteriormente, criar mecanismos para regularizar aquilo que não se encaixa nas regras. Acadêmicos datam que o debate sobre o tema surgiu na década de 80, com as ações de algumas cidades consideradas pioneiras, como Belo Horizonte e Recife (LELIS, 2018; FERNANDES, 2011; MARICATO, 1995).

Na Constituição Federal de 1988 foi atribuído um capítulo específico sobre a política urbana que, nos artigos 182 e 183, que trata do princípio da função social da propriedade urbana e da regularização fundiária. Esse capítulo foi incorporado após muita luta e reivindicações pela

reforma urbana e, mesmo assim, somente treze anos depois foram regulados pelo Estatuto da Cidade. A Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), de 10 de julho de 2001, determina instrumentos de política urbana para auxiliar o poder público na implementação e na garantia do cumprimento da função social da propriedade. Nesta medida, reconheceu a regularização fundiária como um instrumento de planejamento, colocando a pauta na agenda da política urbana em nível nacional.

Além de cancelar o instrumento de regularização fundiária, definir em seu artigo 39 que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação da cidade instituídas em lei expressas no plano diretor, assegurando (...) à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas”, o Estatuto deixou mais claro as competências da União na Política Urbana, até então ambíguas na Constituição. Mesmo não havendo um consenso acadêmico sobre as competências de cada ente federativo, pois elas se confundem; no que tange à regularização fundiária, a soberania municipal passou a ser incontestável a partir de sua legislação específica. Atualmente o município é responsável por aprovar o projeto de regularização fundiária e definir quais procedimentos serão instaurados ou não.

Uma lei pouco explorada nesse contexto, mas fundamental para a construção deste trabalho é o Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089 (BRASIL, 2015) de 12 de janeiro de 2015. Seu objetivo principal é subsidiar o estabelecimento de uma governança interfederativa para gerir funções públicas de interesse compartilhado, categoria na qual regularização se enquadra. Ressalta-se que um dos instrumentos trazidos por esta lei é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, no qual se exige o estabelecimento de diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, segundo o Artigo 12, § 1º, VII (BRASIL, 2015).

A Lei Federal 11.977 (BRASIL, 2009) foi um marco nacional de regramento do procedimento necessário para se promover a legalização da terra, ainda que, antes, tenham existido outras em nível municipal ou específicas para áreas públicas. De acordo com Balbim (2010), ela surgiu num contexto em que se discutia a conveniência de revisar a lei de parcelamento do solo (introduzindo parâmetros para cenários irregulares), mas havia muitos interesses convergentes sobre parcelamento que travavam sua revisão, inviabilizando a análise conjunta. Desta forma, a regularização foi abordada na Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009), que também criou o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). E assim, ela passou a fazer parte de um programa de governo para combate do déficit habitacional, reconhecendo sua contribuição para ampliar o acesso à terra urbanizada.

Ainda sobre esta lei, Balbim (2010) cita suas principais contribuições: (a) conceitua o termo regularização fundiária urbana; (b) estabelece a necessidade do projeto de regularização fundiária com abordagem multidisciplinar; (c) reforça a autonomia municipal e amplia sua legitimidade para aprovar administrativamente todas as etapas, inclusive licenciamentos urbanísticos e ambientais, quando estruturado tecnicamente para isso; (d) proporciona atuação em Áreas de Preservação Permanente (APP), quando justificada em estudo técnico; (e)

determina a infraestrutura básica necessária para tornar o ambiente salubre, (f) simplifica procedimentos para regularização dominial de parcelamentos anteriores a 1979.

Recentemente, a Lei nº 11.977 foi derogada pela Lei Federal 13.465 (BRASIL, 2017), de 11 de julho de 2017, trazendo muitas discussões sobre seus ônus e bônus. Junto à regularização fundiária, esta lei modifica várias outras urbanísticas, tais como o Estatuto da Cidade e o Código Florestal, além de outras correlatas ao tema, como a Lei de Licitações e o Código Civil de 2002. No mesmo contexto, criou mecanismos para viabilizar a implantação de condomínios fechados.

A nova lei surgiu com a promessa de simplificar o procedimento de regularização, ainda que a agilidade possa implicar em perda de qualidade do processo. Para isso, criou e adequou o aparato jurídico, contribuindo para a resolução dos problemas cartorários. Possibilitou que o próprio município aprovasse projetos em áreas de preservação ambiental, sem interferência do Estado, esperando que haja bom senso sobre a utilização da bacia hidrográfica e que o uso dos recursos naturais seja equilibrado. Distinguiu o procedimento em áreas de interesse social e específico, ficando o enquadramento social a critério do município, mais uma vez contando com o a razoabilidade de que se estabeleçam faixas de renda compatíveis com o custo de vida local, que varia muito no país. Manteve, de certa forma, o conceito transdisciplinar, denominando-a de REURB e flexibilizando ainda mais os requisitos de adequações urbanísticas: reduziu os itens considerados como infraestrutura básica para essencial, e permitiu que o processo fosse concluído antes da execução dos projetos imprescindíveis. Esta medida, apesar de facilitar o processo ao exigir menos adequações, pode diminuir as possibilidades de alcance de uma moradia digna. Para diminuir os conflitos de posse, simplificou a instância de convenção de condomínios, quando identificadas coabitações num mesmo terreno. Além disso, possibilitou a isenção de várias taxas cartorárias, operacionalizou o procedimento técnico de regularização por meio do decreto nº 9.310 /2018 e incentivou a formação de consórcios imobiliários.

É importante enfatizar que, da mesma forma que existem normas diferentes para o uso do solo em áreas urbanas e rurais, a condução do processo de regularização também é distinta e por isso considera-se o procedimento de REURB como parte da Política Urbana e da Política Habitacional, entendendo que se trata de um mecanismo para solucionar as questões urbanas. Todas essas leis contribuíram de alguma forma, para a formação do atual cenário urbano, sobretudo para a alta taxa de irregularidade fundiária. Se por um lado a lei soluciona problemas, por outro, abre margem para a arbitrariedade daqueles que não se sentem atendidos. Dessa forma, Maricato (2013) constata que o planejamento urbano não alcança todos os lugares, porque se cega para um nicho, e intitula, em livro, que existe “um lugar fora das ideias e ideias fora do lugar”. Não é de se estranhar que não existam dados substanciais sobre favelas, aglomerados, núcleos informais e afins, pois, a rigor, não existe controle sobre aquilo que foge às regras. Este contexto reforça o dilema identificado por Balbim (2010, p. 290) de que a inexistência de informações possa configurar “uma lógica histórica e perversa de não conhecer para não haver a necessidade de reconhecer”. Em virtude disso, é imperativa a necessidade de entender o problema, identificando os fatores que contribuem para sua continuação.

3.2 Ponderações sobre a conveniência da irregularidade

A evolução legislativa foi acompanhada de uma forte transformação social, sobretudo após o processo de industrialização / urbanização do país, que possibilitou um crescimento econômico e intensificou a segregação socioespacial. Da mesma forma o Estado passou por uma transição entre uma postura de não intervir na dinâmica urbana para uma conduta de mediar os interesses conflitantes na configuração das cidades (LELIS, 2018). Apesar do discurso de que o Estado preza o bem-estar coletivo e, para isso, vale-se de leis para estipular pactos sociais, a história mostra que a regulação tende a favorecer interesses específicos.

No caso da terra, começou estabelecendo atributos que permitiram sua monetarização e, depois, com outras leis que proporcionaram o aquecimento do mercado formal de terras, como a Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979) que, ao regulamentar o parcelamento, diminuiu a oferta formal e aumentou os custos. Esse não seria um problema se viesse acompanhado de alternativas para as classes de baixa renda e houvesse fiscalização das áreas não edificantes. Por outro lado, reforçou a exclusão social e a degradação do meio ambiente por não controlar a ocupação desses espaços, lembrando que ignorar o problema não o soluciona (MARICATO, 1995).

Atualmente, há que se considerar que o mercado de terras mudou - principalmente nas regiões metropolitanas - uma vez que os locais ocupados por favelas - até então periféricos - hoje estão próximos dos centros urbanos e servidos por infraestrutura. A reconfiguração do espaço tornou-o atrativo para o mercado formal e, assim, aumentou o interesse em sua formalização.

Sobre esse processo, Maricato discorre:

Enquanto os imóveis não têm valor como mercadoria, ou têm valor irrisório, a ocupação ilegal se desenvolve sem interferências do Estado. A partir do momento em que os imóveis adquirem valor de mercado (hegemônico) por sua localização, as relações passam a ser regidas pela legislação e pelo direito oficial. É o que se depreende dos dados históricos e da experiência empírica atual. A lei do mercado é mais efetiva do que a norma legal (MARICATO, 1995, p. 12).

Por outro lado, quando se trata de lugares desvantajosos para o mercado formal (áreas de preservação ambiental, susceptível a riscos e sem infraestrutura), a autora identifica que o Estado consegue ser mais condescendente em postergar a atuação.

O fato de existir um interesse mercadológico na regularização de determinados locais não diminui a importância da ação, pelo contrário, só demonstra sua fragilidade ao ser influenciada por diversos setores.

É preciso considerar que assim como existe um mercado almejando a regularização fundiária, existe outro se beneficiando da omissão: o mercado irregular. Mesmo não havendo muitos dados sobre a irregularidade, Pedro Abramo investiga sobre o mercado informal que, conforme o próprio nome remete, trata-se somente de algo fora da forma, ou seja, possui a mesma

finalidade, mas se constitui de outra maneira. No Seminário “Cidade Caleidoscópica” o autor relatou que no mercado informal existem as mesmas transações imobiliárias, contudo são regidas pelo Código de Defesa do Consumidor, pois, na melhor das hipóteses, se estabelecem por meio de Contrato de Compra e Venda. Esse tipo de contrato, embora não garanta a propriedade, é respeitado pelos ocupantes por uma relação de confiança e lealdade. Essas transações não são controladas pelo Estado, mas, normalmente, são submetidas a outras autoridades locais, tais como traficantes, padres, associações, dentre outros. Podem não ser arrecadadas por meio de IPTU e ITBI, mas são deduzidas em outras taxas comerciais.

Acrescenta-se à dúbia relação entre Estado e Mercado um ganho político partidário, ponderando que a promessa de segurança da posse constitui um “cabide eleitoral”. Não obstante as audiências públicas para mobilização social - referente à regularização - transformam-se em comícios e a entrega de títulos é associada a uma pessoa e não a uma administração.

Assim, determinados agentes políticos tiram vantagem sobre a situação, para manter uma relação clientelista:

“Ao invés de buscar adequar a legislação à realidade ou a realidade à lei, podemos afirmar que, mais como regra do que exceção, parlamentares se aproveitam desse descolamento entre norma e conduta na produção e uso do espaço, para "beneficiar" vastas camadas da população com anistias periódicas para os imóveis ilegais”(MARICATO, 1995, p. 10).

Mesmo com a insegurança de posse, os moradores de locais irregulares os escolhem por falta de opção ou por considerarem vantagens externas, como a localização quando bem inseridas na cidade. Ademais, possuem maior liberdade urbanística e construtiva, pois não se restringem à parâmetros, conseguindo aproveitar mais o terreno conforme a conveniência individual. Estes também possuem uma relação comunitária muito mais fortificada, baseada na reciprocidade, o que possibilita terem mais benefícios na coletividade.

Embora haja benefícios individuais que possam travar o andamento do processo, a sociedade como um todo sofre perante a irregularidade. Dentre os ônus causados, os principais são: a) degradação ambiental diretamente ou indiretamente, mesmo quando não ocorrem em área de preservação, pois dificilmente os resíduos possuem uma destinação adequada; b) a ausência de planejamento prévio dificulta a compatibilização das redes de infraestrutura com o restante da cidade formal; c) segregação socioespacial; d) ausência de mobilidade urbana; e) formação de áreas com maior vulnerabilidade social; f) ausência de dados e de indicadores sociais que ajudam na formulação de uma política adequada; g) a administração pública normalmente tem que arcar com os custos de complementação de infraestrutura, porque dificilmente consegue responsabilizar financeiramente o empreendedor irregular.

Esse jogo de interesses corrobora a necessidade de se instaurar estratégias de governança que considerem todos os atores e impactos provenientes do processo. Às vezes as questões podem ser facilmente resolvidas por meio de um rito jurídico burocrático de reconhecimento da propriedade individual, contudo, no âmbito de uma REURB, pressupõe-se que haja um encargo

social, o que justifica a atuação do poder público, muitas vezes financiando os projetos e sua execução.

4. DISCUSSÃO

4.1 O processo de regularização e sua contribuição para o desenvolvimento urbano regional

Antes de ser denominado com REURB, o processo era chamado de Regularização Plena, diferenciando-o da mera regulação jurídica. A palavra “plena” é sinônimo de “completa”, ou seja, em sua origem conceitual a Regularização Fundiária deveria ser completa e presumia uma abordagem sistêmica para resolver todos os problemas encontrados no local, contando, inclusive, com o envolvimento da população residente.

Para operacionalizar a lei 11.977 (BRASIL, 2009), o Ministério das Cidades elaborou uma Cartilha Explicativa na qual é possível perceber a abordagem sistêmica:

Para que a regularização fundiária seja plena, a regularização patrimonial deve ser articulada à regularização urbanística, o que implica a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos e equipamentos comunitários. Além disso, a regularização fundiária deve propiciar a compatibilização do direito à moradia com a recuperação de áreas degradadas e com a preservação ambiental (BRASIL, 2010, p. 6).

Mesmo após alterações propiciadas pela Lei 13.465 (BRASIL, 2017), esta concepção se manteve, pois ainda pressupõe um conjunto de ações essenciais para alcançar a efetividade (conforme seu artigo 9). Na prática essas ações se materializam em etapas ou produtos que compõe um Projeto de Regularização Fundiária, os quais se resumem em:

- a) levantamento planialtimétrico georreferenciado, que consiste no desenho do traçado urbanístico com demarcação de lotes;
- b) cadastro socioeconômico e documental dos participantes;
- c) estudo preliminar das desconformidades encontradas no núcleo;
- d) relatório categorizando a regularização como sendo predominantemente de interesse social ou específico;
- e) projeto urbanístico indicando as intervenções necessárias para adequação do ambiente, levando em consideração, principalmente, a infraestrutura, situações de risco e eventuais prejuízos ao meio ambiente.

A mobilização social não constitui um item expresso na lei, mas é imprescindível para que os moradores aceitem o processo, contribuam disponibilizando informações e documentos, compreendam a importância do procedimento para manter o local regular e auxiliem na elaboração do projeto, mostrando quais ações fazem sentido para aquela comunidade.

A despeito do discurso demandando uma atividade transdisciplinar e participativa, observa-se que poucas experiências conseguiram de fato equilibrar as medidas sociais, jurídicas, urbanísticas e ambientais. Normalmente as soluções são dadas para aquilo que é estritamente necessário e exigido em lei. Os casos mais complexos sempre são postergados com a desculpa de resolver o que for mais fácil para ter resultados mais rápidos. A mobilização social e participação da sociedade, por exemplo, são estratégias pouco exploradas que poderiam garantir resultados mais eficazes.

A irregularidade fundiária é mais recorrente em grandes cidades e em locais cuja predominância de renda é baixa. Quando o município reconhece o perfil social do núcleo, assume o compromisso de financiar a regularização, inclusive a execução de obras que se mostrarem necessárias para adequação urbanística conforme a Lei 13.465 (BRASIL, 2017) em seus Artigos 13, 33 e 37. Contudo, existe um preconceito em torno da ação porque a irregularidade é quase sempre associada à invasão, a desvios de conduta passíveis de anulação ou punição, ao invés de normalização, sobretudo porque acarretam ônus financeiro para os cofres públicos. Este preconceito dificulta a implementação de políticas voltadas para este fim, ainda assim existem instrumentos jurídicos que reconhecem a posse independentemente dos meios de obtenção, mesmo que seja necessário recorrer a processos judiciais.

“As autoridades governamentais e a opinião pública tendem a ser mais tolerantes com assentamentos informais em que existe documentação legal precária (por exemplo, documentos de venda, contratos, recibos) que estabeleça ligações sucessivas na cadeia de transferência da propriedade, mas elas tratam mais rigorosamente assentamentos originalmente resultantes da invasão de terrenos. No entanto, um princípio jurídico básico afirma que o tempo gera direitos e as reivindicações precárias de posse de terrenos podem tornar-se direitos fundiários totais, como o usucapião” (FERNANDES, 2011, p.5).

Sendo os ocupantes portadores de direitos em função do tempo de posse e estando em situação de vulnerabilidade social, é importante que haja estratégias públicas para reparar os efeitos da irregularidade e da segregação socioespacial.

Ressalta-se que os moradores nesta condição, além de não terem seus direitos atendidos não possuem amparo para reivindicarem o contrário, seja por falta de recurso financeiro para bancar o processo ou outros tipos de recursos imateriais necessários para se ter acesso aos sistemas administrativos e judiciais, tais como alfabetização, educação, informações, redes de influência e acesso a advogados (FERNANDES, 2011, p. 6).

O estigma atribuído à Regularização Fundiária, além de dificultar sua implementação, impossibilita a integração social e mantém a imagem de “política assistencialista” utilizada como barganha em período eleitoral, configurando um ciclo vicioso, conforme destacado por Maricato:

“À dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, dificuldade de abastecimento, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desmoronamentos, etc.) somam-se menores oportunidades de emprego

(particularmente do emprego formal), menores oportunidades de profissionalização, maior exposição à violência (marginal ou policial), discriminação racial, discriminação contra mulheres e crianças, difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer. A lista é interminável” (MARICATO, 1995, p. 29).

Sendo assim, estudos demonstram que as ações decorrentes da regularização fundiária contribuem para o desenvolvimento urbano e para o aumento da arrecadação municipal. Ao avaliar os impactos que o processo teve sobre as finanças públicas, Andrade (2016) descobriu que municípios que aderiram à prática aumentaram suas receitas, sobretudo no que diz respeito à arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre a Transmissão de Bens intervivos (ITBI) e Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISSQN), reduziram a dependência de repasses interfederativos e impulsionaram seu desenvolvimento.

Além da pesquisa empírica, o autor (ANDRADE, 2016, p.128 a 130) identificou estudos, com enfoques diferentes, que demonstram a relação entre regularização e desenvolvimento, quais sejam: De Soto, acredita que a regularização seja importante para destravar o capital morto, acumulado em imóveis, transformando o seu potencial econômico em capital ativo para a produção; Bueno e Leoni, acreditam que a segurança de posse seja uma chave para o desenvolvimento econômico, podendo reduzir, inclusive, o trabalho infantil; Andrade e Pero, comprovaram que a regularização aumenta a renda domiciliar per capita e proporciona acesso a diversos mercados; World Bank, Moura e Dantas, demonstram os reflexos positivos que a ação tem sobre as finanças das famílias e sobre o trabalho, ampliando sua oferta e melhorando o rendimento dos trabalhadores; e Ávila e Ferreira, vão além dos reflexos econômicos e consideram que a regularização proporcione inclusão e cidadania aos beneficiários.

Tais considerações apontam que a regularização seja mais do que um instrumento de regulação urbana, mas também um meio de propulsão do desenvolvimento sobre diversas óticas. Sobre a perspectiva do desenvolvimento econômico, o procedimento contribui para sua valorização imobiliária, atrai mais investimentos do mercado e proporciona o retorno dos gastos públicos. A concepção de desenvolvimento urbano está relacionada a ocupação do solo urbano de forma sustentável, mantendo um ambiente ecologicamente equilibrado e cumprindo a função social da cidade. Sobre o ponto de vista social, o desenvolvimento é o alcance dos direitos fundamentais e outros importantes para conferir cidadania a um indivíduo.

Durante muito tempo a palavra desenvolvimento foi atribuída a um contexto de prospecção econômica relacionado a expansão urbana, concentração de equipamentos urbanos, disponibilidade de serviços e melhoria de índices socioeconômicos, tais como Renda Per Capita, Produto Interno Bruto (PIB), Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Na contemporaneidade, essa concepção está sendo ampliada para uma visão sistêmica que pressupõe a inclusão de leituras ambientais, sociais e culturais.

A literatura traz muitas referências sobre a quebra de paradigmas do desenvolvimento, sendo a mais revolucionária a teoria desenvolvida por Sen (1999) de desenvolvimento como liberdade. De acordo com sua tese, o desenvolvimento relaciona-se mais com a qualidade de vida do que com a prosperidade econômica puramente. Seu alcance depende de uma estrutura social,

econômica e cultural avançada ao ponto de um indivíduo ter a oportunidade de escolher o conjunto de atividades pertinentes para dar sentido a sua vida. Isso implica em ter não somente as necessidades básicas atendidas, como também ampliadas ao ponto que as pessoas tenham o poder de efetivar suas escolhas. A inversão de paradigma proposta é não tratar os meios de produção capitalista e as mercadorias como finalidade das políticas públicas, mas sim as pessoas, real razão de sua existência.

Tendo consciência dessa complexidade e o objetivo comum de ampliar as possibilidades de escolha das pessoas, o processo de regularização fundiária pode ser entendido como um instrumento para promover desenvolvimento, sobretudo em áreas urbanas.

Além do fato de tornar os locais regulares e, com isso, equiparar as vantagens competitivas do local, proporcionar o atendimento de vários direitos sociais básicos, sobretudo o de moradia, confere ao morador a possibilidade de escolha de onde quer morar, considerando que, a partir da valorização econômica, amplie suas chances de permanência ou mudança de residência.

Ressalta-se que deve haver um cuidado maior em relação à possibilidade de mudança, pois na maioria dos casos existe uma pressão imobiliária para aquisição desses espaços e, quando o morador não é bem instruído ou amparado, é seduzido a vender para ocupar outros espaços irregulares, configurando um ciclo sem fim. Por isso existem mecanismos para impedir esta prática, tais como a exigência de mobilização social e permanência do morador no local por um período.

Como um instrumento de desenvolvimento urbano, a regularização também precisa ser pensada para além da esfera local, pois o uso do solo urbano é uma atividade que, normalmente, possui impactos regionais, tendo em vista que a vivência humana não se restringe a uma divisão política administrativa. As pessoas trabalham, estudam, utilizam equipamentos públicos em outros municípios, logo a análise deveria ser mais abrangente. Os serviços de infraestrutura, por exemplo, devem ser pensados, pelo menos, no nível da bacia hidrográfica, pois uma atividade desenvolvida à montante de um rio pode prejudicar sua utilização à jusante.

Sobre a perspectiva transescalar, Vainer (2002, p. 24) resgata o ponto de vista de Neil Smith (1993):

“Neil Smith já disse que a dimensão escalar da vida cotidiana está impressa e expressa em todas as configurações escalares, desde o nosso corpo, até o internacional, passando pelo comunitário, urbano, regional (SMITH, 1993). Isto quer dizer: eu vivo cotidianamente no mundo e no meu local, no meu município, na minha cidade, no meu país [...]” (SMITH, 1993 apud VAINER, 2002, p. 4).

Sendo assim, é preciso amadurecer a discussão sobre em qual instância de poder o uso irregular do solo deve ser ponderado, uma vez que legalmente cabe ao município, mas gera impactos regionais.

Vainer (2002, p.18) destaca que embora o conceito de local seja mais atribuído à escala municipal, não remete diretamente a nenhuma circunscrição ou realidade social reconhecível,

ou seja, o conceito é vago, guardando mais relação com uma região de planejamento. Esta concepção justifica o fato da Lei 13.465 (BRASIL, 2017) utilizar o termo “núcleo urbano informal” para designar o que os leigos chamam de “bairros”, mas não podem fazer jus ao nome por não terem sido parcelados. A delimitação desse núcleo também depende de uma região de planejamento, podendo englobar diretamente mais de um município, como nos casos de aglomerações urbanas.

Apesar da Constituição Federal de 1988 estabelecer como competência municipal legislar sobre assuntos de interesse local (art.30) e executar a política de desenvolvimento urbano, ordenando “o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182), também definiu que os demais Entes Federativos deveriam legislar sobre direito urbanístico. Extrai-se que o texto constitucional já abria a possibilidade de uma abordagem transescalar para solucionar as questões urbanas.

Considerando isso, mesmo a regularização ocorrendo em um núcleo, essa escala de atuação não pode ignorar um processo regional em curso, conforme Vainer alerta:

“O entendimento de que os processos econômicos, políticos, sociais, culturais têm dimensões escalares não pode conduzir à reificação das escalas, como se estas antecedessem e contivessem (como um receptáculo) os processos. O que temos são processos com suas dimensões escalares, quase sempre transescalares (...) a análise da escala não pode pretender substituir a dos processos” (VAINER, 2002, p. 24).

4.2 Caminhos interfederativos para uma agenda de ações e pesquisas

A prática de regularização fundiária é relativamente ressentida e ainda precisa evoluir para alcançar resultados mais expressivos, mantendo a abordagem transdisciplinar. Na mesma medida em que a ação perpassa por vários campos, deveria ser analisada por um espectro transescalar. Contudo, existem poucas referências demonstrando o processo num contexto de governança interfederativa, ou seja, no âmbito de uma política de planejamento e desenvolvimento regional cujo objetivo seja o gerenciamento de serviços compartilhados entre instâncias de governo (MARTINS DE SÁ et al, 2016).

A relação exposta anteriormente já explicita os reflexos regionais da regularização, podendo ser considerada como uma função pública de interesse compartilhado, pois muitas intervenções necessárias durante o processo configuram um interesse comum entre municípios, ou demais Entes Federativos. A regularização de terras devolutas ou públicas, por exemplo, reúne interesses em todas as esferas. Costa e Marguti (2014) citam exemplos de funções ou ações que são comuns: uso do solo, saneamento básico e mobilidade urbana, bem como destinação de resíduos sólidos e líquidos, política habitacional de interesse social, saúde e educação (apud Martins de Sá et al, 2016, p. 205). Nota-se que todas podem ser necessárias em um processo de regularização fundiária, em especial o uso do solo porque seu aproveitamento sustentável é a origem da questão.

Sempre que for identificado o interesse comum é aconselhável a adoção de estratégias interfederativas e estas podem ocorrer voluntariamente por parte dos envolvidos ou compulsoriamente, desde que devidamente regulamentadas pelos Estados.

De acordo com a ADI 5.155-BA (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015), os entes estatais têm o dever de participar do gerenciamento de uma região, visando uma gestão mais eficiente e melhoria na prestação de serviços públicos. Sendo assim, os Estados possuem a prerrogativa de instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas sempre que for identificada a conurbação entre municípios e houver necessidade de integrar e gestão de funções públicas de interesse comum, conforme a Lei 13.089, art. 3º (BRASIL, 2015). Esta instituição é realizada por meio de lei complementar contendo, pelo menos: os municípios participantes, as funções públicas que serão compartilhadas, a conformação da estrutura de governança (organização administrativa e financeira) e os mecanismos de controle social, de acordo com a Lei 13.089, art. 5º (BRASIL, 2015). Quando a política regional é estabelecida o município não pode abster-se de participar por interesses próprios, apesar de ser recomendável chegar-se a um consenso. Mesmo que a participação seja imposta em prol de um bem maior, o parecer conclui que isto não fere a autonomia municipal, primeiro porque as regiões metropolitanas possuem natureza iminentemente administrativa voltada à prestação de serviços comuns e não constitui nova entidade política, segundo porque se almeja um alcance regional.

“Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros, o Distrito Federal como os Municípios têm sua autonomia garantida constitucionalmente, não como um poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar seu governo e prover sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça” (MEIRELLES, 2008, p. 92 apud MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015, p.13).

Quando se fala em governança, Martins de Sá et al (2016) consideram imprescindível distinguir os conceitos de região metropolitana e de aglomeração urbana, ambos reportados no Estatuto da Metrópole, nos itens I e VII, Artigo 2º:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;
VII - região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 2015).

Em se tratando da instauração de uma REURB é mais factível pensar na aplicação em uma aglomeração urbana, porque muitas vezes as características geográficas, urbanas e socioculturais de um núcleo estão tão imbricadas que é difícil dividi-lo a partir dos limites municipais.

O Estatuto da Metrópole em seu Artigo 9º, também trouxe a possibilidade de utilização de instrumentos jurídicos para promoção do desenvolvimento urbano integrado, aprimorando alguns já existentes desde o Estatuto da Cidade:

- I – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado;
- II – planos setoriais interfederativos;
- III – fundos públicos;
- IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;
- V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;
- VI – consórcios públicos, observada a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005;
- VII – convênios de cooperação;
- VIII – contratos de gestão;
- IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei;
- X – parcerias público-privadas interfederativas (BRASIL, 2015).

Estes instrumentos podem ser utilizados voluntariamente pelos municípios, não dependendo de interferência do Estado.

A vantagem de se regionalizar a ação de regularização fundiária é ampliar a possibilidade de alcance dos direitos fundamentais sobre os espaços urbanos, exercer o princípio constitucional da cooperação e buscar a construção de cidade mais sustentáveis e resilientes. Além disso, fazendo parte de uma política regional, é mais fácil alcançar um objetivo coletivo, independentemente dos interesses individuais que possam travar o processo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir de uma abordagem metodológica estruturada no método dedutivo, de natureza aplicada, com a utilização de teorias existentes na literatura nacional e utilizando de procedimentos técnicos de pesquisa bibliográfica e análise documental, com abordagem qualitativa, a partir de dados secundários, foi possível demonstrar que o estatuto da Regularização Fundiária Urbana (REURB) pode ser melhor explorado, portanto, carece de pesquisas e metodologias inovadoras, principalmente as de transparência, sensibilização, participação e engajamento da população afetada, no intuito de efetivamente melhorar a qualidade de vida da comunidade beneficiada, bem como contribuir para o desenvolvimento regional, não somente atender a formalidade legal/jurídica.

Tendo consciência que a regularização fundiária tem sido debatida e praticada há quatro décadas e sua efetivação ainda é muito difícil, é importante considerar outros arranjos, tal como a governança interfederativa. Isso não exclui a aplicação em escala municipal, somente abre a possibilidade de inserção do instrumento numa política regional.

Enquanto os gestores públicos municipais pensarem somente no próprio município, no lapso temporal de um mandato, o problema fundiário não terá fim, porque continuará reforçando uma visão patrimonialista e clientelista.

Outro aspecto não menos relevante a ser considerado é tornar o processo verdadeiramente participativo e não meramente informativo, até mesmo para garantir que as peculiaridades do

local sejam respeitadas. Ressalta-se que, os métodos até aqui utilizados, não tornaram essa participação legítima e efetiva.

Se por um lado os governantes ainda não assimilaram o fato de que não se faz política sem a participação social e têm resistência em tornar a gestão participativa e transparente, por outro a população também não se conscientizou sobre seus deveres, tão pouco procura informações sobre seus direitos.

A partir da reflexão aqui proposta, conclui-se que a regularização fundiária tem sido conduzida historicamente a partir de uma visão patrimonialista e clientelista, que trata o problema como uma despesa para a administração pública, mesmo havendo indícios de que esta política propulsione o desenvolvimento regional.

6 REFERÊNCIAS

AMADEI, Vicente de Abreu et al. **Primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017**. ARISP. Disponível em: http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf. Acesso em: 01 ago. 2019.

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. **(In)Dependência e desenvolvimento: avaliação do impacto das ações de regularização fundiária sobre as finanças públicas municipais no Brasil**. 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2232>; Acesso em: 15 jan. 2019.

BALBIM, Renato. Avanços recentes no quadro normativo federal da regularização fundiária. In: **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília: IPEA, 2010, nº 34, jan/jun.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Dispõe sobre Emendas Constitucionais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e outros. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. **Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 07 out. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 13.465 de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 10.406 de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei Federal 601 de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do Império. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 21 abr. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária Urbana:** como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.apadep.org.br/media/regularizacao-fundiaria-urbana_como-aplicar-a-lei-federal.pdf. Acesso em: 26 jun. 2019.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Lincoln Institute of Land Policy, 2011. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/regularizacao-assentamentos-informais-full_1.pdf; Acesso em: 15 maio 2019.

GURGEL, Carlos Sérgio. **Breves reflexões sobre o Estatuto da metrópole (Lei nº 13.089/2015).** 2016. Disponível em: < <https://jus.com.br/artigos/50734/breves-reflexoes-sobre-o-estatuto-da-metropole-lei-n-13-089-2015>. Acesso em: 05 ago. 2019.

LELIS, Natália. **Regularização, regulação e o estado:** entre a política e a polícia. V. 15 n. 1 (2018). ANAIS DO XV ENANPUR.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: A cidade do pensamento único: desmanchando consensos, Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade desigualdade e violência.** São Paulo, 1995. Disponível em: <http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf. Acesso em: 08 mar. 2019.

MARTINS DE SÁ et al. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. urbe. **Revista Brasileira de Gestão Urbana.** 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/urbe/2017nahead/2175-3369-urbe-2175-3369009002AO04.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria-Geral da República. **Ação direta de inconstitucionalidade n. 5.155-BA.** Reqte: Democratas (DEM). Reqdo: Governador do Estado de Alagoas e Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas. Relator Min. Celso de Mello. 2015. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoPeca.asp?id=306425850&tipoApp=.pdf>. Acesso em: 05 ago. 2019.

ONU BRASIL. **Brasil está entre os cinco países mais desiguais, diz estudo de centro da ONU.** 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/brasil-esta-entre-os-cinco-paises-mais-desiguais-diz-estudo-de-centro-da-onu>. Acesso em: 29 jun. 2019.

SEMINÁRIO CIDADE CALEIDOSCÓPICA. Curso de pós-graduação em Economia do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR/UFMG). 22 de março de 2018.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 4, p. 101-125, 1997.

UNDP. **Human development indices and indicators: 2018 statistical update.** 2018. Disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-2018.html>. Acesso em: 15 out. 2019.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? **Cadernos IPPUR.** Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<https://revistas.ufrj.br/index.php/ippur/issue/download/281/91>. Acesso em: 19 jun. 2019.