

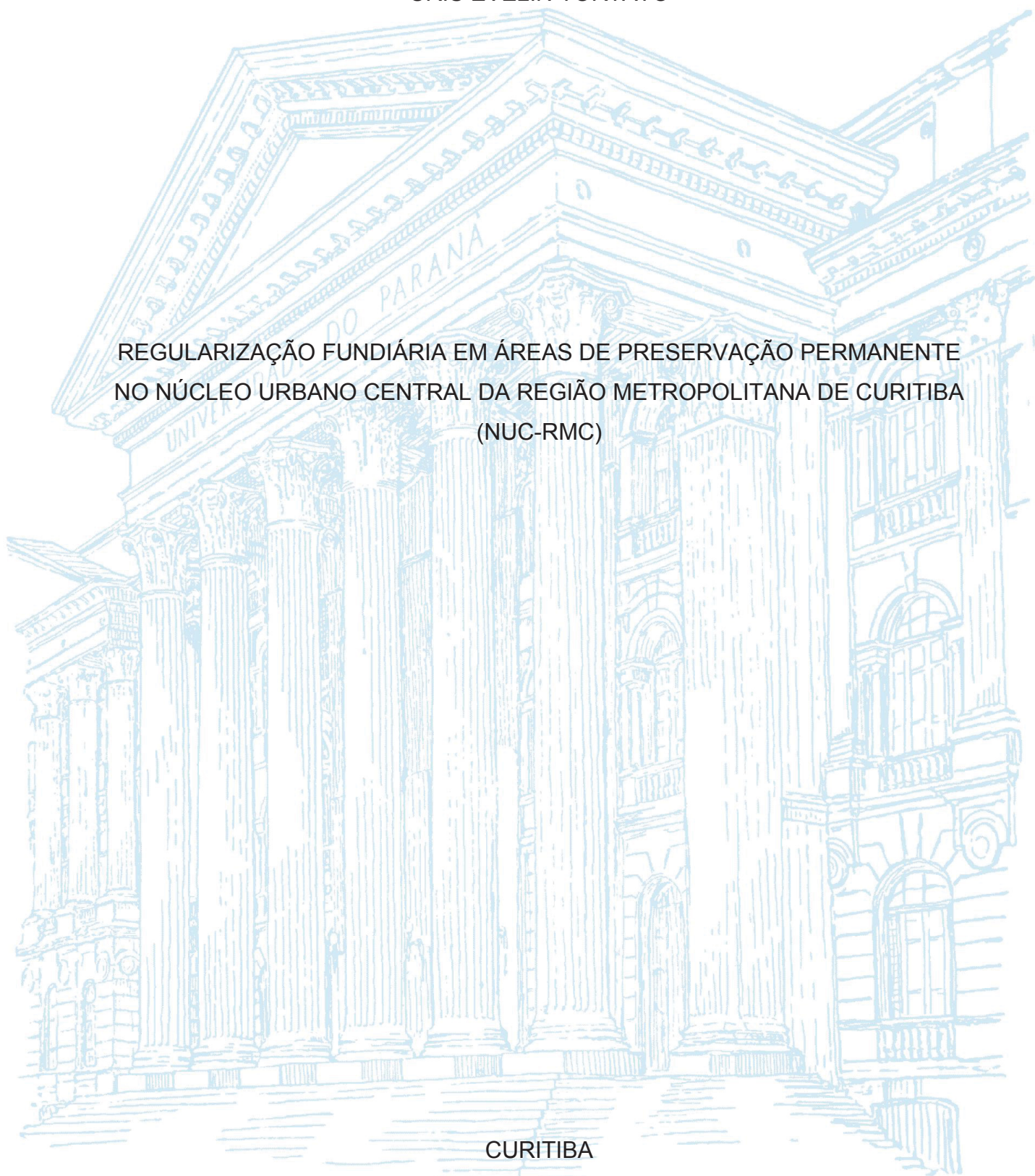
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CRIS EVELIN TORTATO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
NO NÚCLEO URBANO CENTRAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA
(NUC-RMC)

CURITIBA

2020



CRIS EVELIN TORTATO

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
NO NÚCLEO URBANO CENTRAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA
(NUC-RMC)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento, Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rafaela Antunes Fortunato

Coorientadora: Prof^a. Dr^a. Cristina de Araújo Lima

CURITIBA

2020

Tortato, Cris Evelin

Regularização fundiária em áreas de preservação permanente no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba (NUC-RMC). / Cris Evelin Tortato. - Curitiba, 2020.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná. Setor de Ciências Agrárias, Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento.

Orientadora: Rafaela Antunes Fortunato.

Coorientadora: Cristina de Araújo Lima.

1. Área de preservação permanente - Curitiba, Região Metropolitana de (PR). 2. Regularização fundiária. 3. Política Habitacional. I. Fortunato, Rafaela Antunes. II. Lima, Cristina de Araújo. III. Título. IV. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
SETOR DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO MEIO AMBIENTE
E DESENVOLVIMENTO - 40001016029P1

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da dissertação de Mestrado de **CRIS EVELIN TORTATO** intitulada: **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NO NÚCLEO URBANO CENTRAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (NUC-RMC)**, sob orientação da Profa. Dra.

RAFAELA ANTUNES FORTUNATO, que após terem inquirido a aluna e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua **APROVAÇÃO** no rito de defesa.

A outorga do título de mestre está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 31 de Março de 2020.

Assinatura Eletrônica

29/04/2020 18:19:45.0

RAFAELA ANTUNES FORTUNATO

Presidente da Banca Examinadora (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

01/05/2020 12:30:22.0

SIMONE APARECIDA POLLI

Avaliador Externo (UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

30/04/2020 11:12:01.0

CLOVIS ULTRAMARI

Avaliador Interno (PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ)

Rua dos Funcionários 1540 - CURITIBA - Paraná
- Brasil CEP 80035-050 - Tel: (41) 3350-5764 - E-
mail: made@ufpr.br

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 40361

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 40361

À todos aqueles que acreditam e se dedicam
para a construção de uma cidade justa e
igual, como ferramenta na promoção da
cidadania.

AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da UFPR (PPGMADE) e a todos os seus integrantes pela oportunidade de realizar essa pesquisa.

À professora Dra. Rafaela Antunes Fortunato, minha orientadora, pelo auxílio e paciência que teve comigo ao longo desses dois anos de mestrado.

À professora Dra Cristina de Araújo Lima, pelo incentivo, motivação e carinho desde a graduação em Arquitetura e Urbanismo, nas disciplinas de Cidade e Meio Ambiente e Desenho Urbano.

Aos meus pais, por serem meus maiores apoiadores e incentivadores. Amo vocês!

Às minhas irmãs por serem minha fonte de inspiração diária.

Às minhas amigas Fran, Fer, Carol e Flá pelo incentivo e por tornarem essa caminhada menos difícil e cansativa.

Aos colegas de mestrado por compartilharem o melhor das suas áreas, tornando o ambiente de estudo tão enriquecedor e plural.

À Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior) pela concessão da bolsa de pesquisa, fundamental para a realização desse trabalho.

À UFPR por todas as oportunidades vivenciadas desde o meu ingresso, em 2011. Viva a Universidade Pública!

Aos gestores pela colaboração com a pesquisa.

À todos aqueles que de alguma forma contribuíram com esse trabalho através de uma pergunta, de uma sugestão...

[...] a cidade do futuro não pode conviver com a miséria do presente, sob pena de continuar sendo uma cidade do passado.

Jaime Lerner

RESUMO

O enfrentamento da questão habitacional e do déficit de moradias, assim como a ocupação desordenada do espaço urbano em Áreas de Preservação Permanente (APP) são grandes desafios do poder Público. A ineficiência de políticas públicas de habitação somada ao crescimento populacional leva com que famílias sejam obrigadas a construir suas casas de maneira irregular e em áreas de risco, sendo, muitas vezes, localizadas em APPs. Através de reflexões teóricas que abarcam as políticas habitacionais, a situação do déficit no Brasil e na RMC, o debate acerca dos direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente, e da discussão da regularização fundiária, a presente pesquisa busca analisar como as Prefeituras Municipais integrantes do Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba (NUC – RMC) trabalham com o assunto da regularização fundiária em seus territórios e, principalmente, a atuação e aplicação de dispositivos legais em processos de regularização em áreas de Preservação Permanente.

Palavras chave: habitação; regularização fundiária, Área de Preservação Permanente; Núcleo Urbano Central da região Metropolitana de Curitiba.

ABSTRACT

Facing the housing issue and the housing deficit, such as the disordered occupation of urban space in Permanent Preservation Areas (APP), are major challenges for the government. The inefficiency of public housing policies coupled with population growth means that families are forced to build their homes irregularly and in areas at risk, and are often located in APPs. Through theoretical reflections that include as housing policies, a situation of deficit in Brazil and in the MRC, or debate about the fundamental rights in housing and in the environment, and in the discussion of land regularization, a present research research as Integrated Municipal Chambers of the Central Urban Center of the Metropolitan Region of Curitiba (NUC - RMC), which works with land regularization issues in their territories and, mainly, with the application and application of legal provisions in regularization processes in Permanent Preservation areas.

Keywords: housing; land tenure regularization, Permanent Preservation Area; Central Urban Center of the Metropolitan Region of Curitiba.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
1.1. Problema de pesquisa, objetivos e premissa.....	14
1.2. Justificativa.....	16
1.3. Estrutura do trabalho.....	17
2. REFLEXÕES TEÓRICAS.....	19
2.1. As políticas de habitação e os caminhos para o déficit habitacional no Brasil	19
2.2. O déficit habitacional no Brasil e a inadequação das moradias.....	23
2.2.1. Déficit habitacional.....	27
2.2.2. Inadequação de domicílios.....	29
2.2.3. Os dados sobre o déficit habitacional no Brasil	31
2.3. Os direitos fundamentais na promoção da democratização das cidades... 36	
2.3.1. Direito fundamental à moradia.....	37
2.3.2. Direito fundamental ao meio ambiente preservado.....	39
2.4. Regularização fundiária como instrumento de promoção ao direito à moradia	40
2.4.1. Regularização fundiária em áreas de preservação.....	45
2.4.2. A Lei nº 13.465/2017 como novo marco legal da Regularização Fundiária no Brasil.....	51
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	56
3.1. Escolha do método de <i>Estudo de Caso</i>	56
3.2. Delimitação do estudo de caso: recorte espacial.....	57
3.3. Protocolo de coleta de dados.....	59
3.3.1. Conversa com gestores.....	59
3.3.2. Reflexões teóricas e análise de dados secundários.....	62

3.4.	Limitações da pesquisa.....	63
4.	A QUESTÃO HABITACIONAL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO NÚCLEO URBANO CENTRAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (NUC – RMC)	64
4.1.	Aspectos Sociambientais no NUC – RMC.....	64
4.2.	A questão habitacional na RMC e no NUC.....	70
4.3.	A regularização fundiária nos municípios do NUC – RMC.....	80
4.3.1.	Município de Almirante Tamandaré.....	82
4.3.2.	Município de Araucária.....	83
4.3.3.	Município de Campo Largo.....	85
4.3.4.	Município de Campo Magro.....	86
4.3.5.	Município de Colombo.....	88
4.3.6.	Município de Curitiba.....	89
4.3.7.	Município de Fazenda Rio Grande.....	91
4.3.8.	Município de Itaperuçu.....	93
4.3.9.	Município de Pinhais.....	94
4.3.10.	Município de Piraquara.....	96
4.3.11.	Município de Quatro Barras.....	97
4.3.12.	Município de São José dos Pinhais.....	99
4.4.	Resposta à pergunta de pesquisa.....	101
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	112
	REFERÊNCIAS.....	114

1. INTRODUÇÃO

O acelerado crescimento urbano brasileiro e o modelo urbanístico inadequado e/ou não implementado, são responsáveis pelo processo de exclusão socioespacial de grande parte da população. Esse processo é pautado por uma estrutura fundiária que acentua as distâncias sociais no país (AQUINO e FARIAS, 2017).

Problemas como a ausência de políticas habitacionais e alternativas para a maioria da população de baixa renda do país, o inchaço das cidades não é absorvido pela infraestrutura urbana existente, gerando, dessa forma, diversos problemas urbanos, forçam a população mais vulnerável a construir suas casas em loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas. Esses lugares são, justamente, os mais ambientalmente frágeis e sem as condições mínimas de estrutura urbana, como saneamento básico, transporte, escolas e hospitais, deixando essa população vulnerável ambiental e socialmente e suscetível a enchentes, deslizamentos e demais intempéries da natureza (FORTUNATO, 2014; AQUINO e FARIAS, 2017). Dessa forma, como apontam Aquino e Farias (2017), não é raro que essas moradias acabem sendo construídas em áreas de preservação ambiental.

Sob o ponto de vista socioeconômico, as ocupações das áreas de preservação permanente, na maioria das grandes cidades, consolidaram-se de forma irreversível, considerando o grande número de moradias e até de estabelecimentos e equipamentos encontrados nessas áreas. Essa crescente ocupação urbana teve como consequência, por exemplo, a degradação dos corpos hídricos desmoronamentos com mortes e elevados danos patrimoniais na maioria das cidades (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018).

Considerando toda a problemática ambiental, urbanística e socioeconômica, a ocupação em áreas de preservação permanente nas cidades, assim como a desigualdade do acesso à terra e à cidade (no sentido de acesso à equipamentos, emprego, mobilidade, moradia, lazer, cultura, etc.) são os principais problemas urbanos e que se tornam uma questão complexa a ser enfrentada pela sociedade e pelo Poder Público, a partir de políticas públicas que coíbam a mercantilização da terra e garantam, de fato, o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

O processo de exclusão social resultou na segregação territorial, que se reflete no acesso à moradia. Isso quer dizer que, para essa população, o acesso se deu, na maioria das vezes, de maneira informal¹, em áreas inadequadas para a moradia, em condições precárias, em áreas periféricas (em alguns casos, áreas de risco) e com falta de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos (BRANDIMILLER, 2017). Nas grandes metrópoles, isso fica ainda mais visível pelas ocupações em áreas impróprias e ambientalmente frágeis, como encostas, áreas de inundação, áreas de mananciais, dentre outras (MARICATO, 1996).

A legislação pertinente à regularização fundiária de áreas inadequadas, inicialmente através da Lei Federal nº 11.977/2009, é agora prevista pelo Código Florestal e a Lei Federal nº 13.465/2017 (novo marco legal da regularização fundiária). Apesar da legislação ambiental ser extremamente restritiva no que diz respeito à ocupação das áreas de preservação permanente, essa nova lei passou a permitir a regularização fundiária (Reurb) de assentamentos irregulares inseridos em APPs, tendo em vista a proteção jurídica dos assentados, bem como a promoção da urbanização da área. Essa demanda reflete o choque entre dois direitos fundamentais: o direito ao meio ambiente equilibrado e sadio e os direitos à moradia.

Na busca da compatibilização desses direitos surge o impasse sobre privilegiar os ocupantes dessas áreas ambientalmente sensíveis, concretizando o direito à moradia, mas trazendo um grande prejuízo à população, incluindo os próprios beneficiados com o processo da regularização, uma vez que põe em risco a qualidade do meio ambiente, um direito coletivo (AQUINO e FARIA, 2017; MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2018).

Sendo expostas essas problemáticas acerca da manutenção dos direitos através da legislação pertinente, entende-se que a regularização fundiária tem um papel social extremamente importante na perspectiva humanitária, sendo um instrumento essencial para assegurar o uso e a ocupação do solo adequado às necessidades de moradia digna dos ocupantes.

¹ Para Oliveira (2017), "A informalidade na ocupação do espaço urbano para fins de moradia é o termo usado para designar ocupação ilegal e irregular espaço urbano. Trata-se de um processo fruto de ocupação espontânea e desordenada de terra urbana e rural sem observância aos marcos legais, urbanísticos e jurídicos vigentes, além de ser produto da ação, ou falta de ação, do Poder Público em agir de forma preventiva para promover a ocupação ordenada com a implementação de políticas públicas habitacionais e políticas de direito ao acesso à cidade e à moradia.

A dissertação a situação do déficit habitacional no Brasil, selecionando como recorte de estudo o Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba (NUC-RMC)², além de discutir a compatibilização dos direitos fundamentais assegurados através da legislação e promovidos pelos órgãos públicos do Estado. Buscou-se investigar como cada um dos municípios do NUC trata suas áreas de ocupação irregular e como tem agido nos processos de regularização fundiária, principalmente em assentamentos dentro de áreas de preservação permanente.

1.1. Problema de pesquisa, objetivos e premissa

A discussão acerca da situação preocupante em que se encontra o meio ambiente, no que tange o impacto das ações humanas na natureza de uma forma geral, vem se manifestando de uma forma muito pungente. A degradação do meio ambiente vindo sendo algo cada vez mais presente no meio social.

Com os elevados índices de urbanização uma consequência lógica é que o meio ambiente seja deteriorado para abrir espaço para os avanços do ser humano. Quanto à questão habitacional, a falta de moradia adequada, ou até a completa falta de moradia é um problema que afeta atualmente uma significativa parcela da população brasileira, no caso da Região Metropolitana de Curitiba (RMC), dados da Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015 mostram que esta responde por déficit de 76.305 unidades habitacionais.

Os centros urbanos infraestruturados têm experimentado o inchaço populacional e não têm encontrado o contrapeso para a demanda populacional. Nesse contexto, com a ausência de uma alternativa habitacional para a maioria da população de baixa renda, estes são forçados a construir suas casas de maneira irregular em lugares ambientalmente mais frágeis (FORTUNATO, 2014), sem condições mínimas de estrutura urbana, vulneráveis às intempéries da natureza (AQUINO e FARIAS, 2017)

² O autor Paulo Nascimento Neto (2020) utiliza o termo “área metropolitana de Curitiba” (AMC) para se referir aos 14 dos 27 municípios da Região Metropolitana de Curitiba que formam uma mancha de urbanização contínua com padrão de ocupação semelhante e que concentra a dinâmica regional mais intensa (COMEC, 2006). São eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. É similar à definição do NUC.

Assim sendo, essa dissertação de mestrado, vinculada à linha Urbanização, Cidade e Ambiente Urbano do Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, tem a proposta de compreender a seguinte problemática:

Como se dá o processo de regularização fundiária em áreas de preservação permanente no que diz respeito à discussão da compatibilização dos direitos sociais e ambientais pelas prefeituras dos municípios do Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba?

Versando sobre as contradições entre o direito social à moradia e o direito coletivo ao meio ambiente preservado, este trabalho tem como objetivo principal compreender quais e como os instrumentos de planejamento e gestão municipais são aplicados em situações onde se dão ocupações irregulares em áreas de preservação permanente, considerando as restrições ambientais, mas valorizando o direito à moradia.

Os objetivos específicos desse trabalho são:

- Compreender as linhas gerais das políticas habitacionais e da atual situação no Brasil e na Região Metropolitana de Curitiba e como essas abordam a questão da moradia;
- Discutir os conceitos de *déficit habitacional* e *inadequação de moradias*, apresentados na metodologia da Fundação João Pinheiro, referência para o cálculo do déficit no país, e contrapor com outras metodologias;
- Compreender a relação existente na normativa entre o direito fundamental à moradia e a proteção ao meio ambiente;
- Analisar a forma como são trabalhados os processos de regularização fundiária nos municípios no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba;
- Identificar as limitações que surgem do confronto entre os dois direitos aqui analisado a partir da aprovação e aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017, marco legal da regularização fundiária no Brasil.

Partindo do problema de pesquisa e dos objetivos acima expostos, acredita-se que a Lei Federal nº 13.465, ainda recente, tem causado conflitos em sua aplicabilidade, no que se refere ao enfrentamento de barreiras jurídicas, como o

próprio Código Florestal e decretos e leis municipais, que limitam a atuação dos órgãos responsáveis, em face dos prejuízos que a regularização fundiária possa trazer para essas áreas de preservação.

1.2. Justificativa

O intenso crescimento populacional nas regiões metropolitanas brasileiras, em especial a Região Metropolitana de Curitiba, gerou um processo de ocupações irregulares em diversos pontos de seu território. Segundo dados do IPARDES de 2004, a RMC concentra aproximadamente um terço dos domicílios particulares permanentes do Estado e apresenta um déficit habitacional correspondente a 25,3% do total de todo estado do Paraná.

O aumento nos índices de urbanização e nas taxas de crescimento populacional, assim como os projetos urbanísticos inadequados ou não implementados têm criado situações insustentáveis para a coletividade (AQUINO e FARIAS, 2017). No contexto da lógica da produção capitalista da cidade, que faz com que a produção do solo e a maneira de ocupar obedeçam essa lógica de garantia de reprodução do capital a partir do lucro, a população de baixa renda se vê a mercê da alternativa de construir suas casas de maneira irregular em áreas de risco, ambientalmente frágeis e sem condições de infraestrutura urbana (OLIVEIRA, 2013). Muitas vezes, as áreas escolhidas para a construção das casas são áreas de preservação permanentes destinadas à proteção do meio ambiente contra a intervenção do homem (FORTUNATO, 2014).

No entanto, a aprovação da Lei Federal nº 13.465/2017 (novo marco legal da regularização fundiária), que alterou o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, e acabou paralisando processos de regularização fundiária que estavam em aberto, além de dispensar a necessidade de que os núcleos urbanos (assentamentos irregulares) se situem em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sem condicionar a regularização ao zoneamento, passou a permitir a regularização fundiária de assentamentos irregulares inseridos em Áreas de Preservação Permanente para proteção jurídica dos assentados, bem como para promover a urbanização do local.

Nesse contexto, surge a questão complexa que visa a consolidação de uma justiça ambiental que busca conciliar os direitos sociais e ambientais no embate entre a paradoxal escolha entre concretizar o direito fundamental à moradia ao passo que, dessa forma, traria prejuízos à população podendo agravar o estado de degradação ambiental.

1.3. Estrutura do trabalho

Esse trabalho se estrutura da seguinte forma:

A *Introdução*, apresenta a problematização, a pergunta de pesquisa, os objetivos geral e específicos, a premissa baseada nesses fatores, a justificativa para a pesquisa e a estrutura do trabalho.

O capítulo 2, apresenta a conceituação teórica e é dividido em quatro seções principais:

- (i) *As políticas de habitação e os caminhos para o déficit habitacional no Brasil* apresenta um histórico das políticas habitacionais no Brasil e a conformação do déficit no país;
- (ii) *O Déficit habitacional no Brasil e a inadequação das moradias* traz a conceituação dos termos “déficit habitacional” e “inadequação de moradias” utilizados pela Fundação João Pinheiro, e a discussão de outras metodologias, como Seade e a da Fundação Getúlio Vargas;
- (iii) *Os direitos fundamentais na promoção da democratização das cidades* traz um estudo sobre os direitos fundamentais à moradia e ao meio ambiente preservado;
- (iv) *Regularização fundiária como instrumento de promoção ao direito à moradia* trata do processo de regularização fundiária como instrumento na promoção dos direitos fundamentais, assim como o que é previsto na legislação para a Reurb em APPs e análise do novo marco legal da Regularização Fundiária.

O capítulo 3 apresenta os *Procedimentos Metodológicos* utilizados para a realização do trabalho.

O capítulo 4 refere-se à análise do recorte de estudo. Primeiramente, faz-se o levantamento de aspectos socioambientais e a questão habitacional na Região Metropolitana de Curitiba e no Núcleo Urbano Central para, então, analisar o enfrentamento dos municípios do NUC quanto a questão da aplicação da regularização fundiária, levando em conta aspectos ambientais e sociais, como forma de gerir o espaço urbano.

O capítulo 5 apresenta as considerações finais, com a discussão das análises feitas ao longo do trabalho, avaliando os resultados alcançados.

2. REFLEXÕES TEÓRICAS

Este capítulo está dividido em quatro seções principais que fazem a discussão da questão habitacional no Brasil.

A primeira seção, intitulada *As políticas de habitação e os caminhos para o déficit habitacional no Brasil*, irá abordar a trajetória histórica das políticas públicas de habitação no Brasil e como se deu o processo para que estas fossem implementadas. Dado esse contexto, a seção *O déficit habitacional no Brasil e a inadequação das moradias* busca compreender os conceitos adotados pelas metodologias que fazem esses cálculos, assim como trazer dados atuais e relevantes sobre a presente situação do país e da Região Metropolitana de Curitiba, no que tange as questões habitacionais.

Com isso, a seção *Os direitos fundamentais na promoção da democratização das cidades* aborda a discussão de dois direitos fundamentais mais relevantes para esse trabalho e que entram em conflito quando se discute a problemática da regularização fundiária: o direito fundamental à moradia e o direito fundamental ao meio ambiente preservado.

Finalizando a abordagem teórica, a seção *Regularização fundiária como instrumento de promoção ao direito à moradia* traz a discussão de como a legislação aborda o tema, quando o processo de implementação do instrumento é feito em Áreas de Preservação Permanente e como está previsto no novo marco legal da regularização fundiária, a Lei Federal nº 13.465/2017.

2.1. As políticas de habitação e os caminhos para o déficit habitacional no Brasil

A necessidade por moradia popular no Brasil se desenvolveu ao longo da história e é marcada pelo sistema colonial e escravagista e seguida de uma urbanização acelerada e aumento da população.

Para Romanelli (2009, p. 38), o problema com a falta de habitação começou a ser sentido pelo Estado no final do período imperial com o processo de abolição da

escravatura. Uma vez que os proprietários de escravos eram responsáveis por acomodá-los em abrigos coletivos, com a abolição, milhares de negros foram expulsos do campo e passaram a procurar por uma moradia própria e individual nas vilas e cidades que não tinham estrutura para atender essa nova demanda (AQUINO e FARIAS, 2017).

Concomitantemente, imigrantes europeus chegaram ao Brasil para trabalhar no campo e na indústria (MOTTA, 2011). Esses fatores provocaram o aumento da população nas cidades e acarretou no aumento da necessidade por moradia, transporte e demais serviços urbanos (MARICATO, 1997). Sobre essas novas relações de trabalho e a segregação urbana gerada, Raquel Rolnik discorre:

Se na relação mestre/aprendiz ou senhor/escravo a convivência é um elemento essencial, na relação patrão-empregado esta é definida pelo salário. Com ele, o trabalhador paga o seu sustento – seu teto, sua comida. Esta é a condição para que seu espaço se separe fisicamente do território do patrão. Isto se dá porque se rompe um vínculo e porque cada qual comprará no mercado imobiliário a localização que for possível com a quantidade de moeda que possuir. (Rolnik, 1995, p. 46-47)

Com essa nova dinâmica, as áreas destinadas à habitação ficam homogêneas, concentrando os ricos nas melhores regiões e onde se encontram os melhores equipamentos urbanos, e deslocando os mais pobres para as periferias, longe dos equipamentos e serviços públicos e dos postos de trabalho.

Durante a República Velha, período que se estendeu de 1889 a 1930, a produção de moradia popular foi praticamente inexistente, visto que o Estado priorizava as elites (FAYAD, 2018). Para atender a demanda, o governo brasileiro passou a oferecer crédito às empresas privadas para que elas produzissem habitações, mas estas não obtiveram lucros com a construção de habitações individuais e, algumas, passaram a construir prédios para habitações coletivas, como os cortiços, estalagens, casa de cômodo, vilas operárias e vilas populares. Estes se tornaram a principal alternativa para a população urbana pobre permanecer nas cidades, especificamente no centro, ficando próximos às indústrias e outras possibilidades de trabalho (PECHMAN & RIBEIRO, 1983).

Neste momento, com inspiração europeia, o projeto urbano das elites se baseava nos planos de embelezamento e melhoramento da infraestrutura e

saneamento, o chamado Movimento Higienista, sobre o qual nasceu o planejamento urbano brasileiro (FAYAD, 2018).

Apesar de financiar a construção das habitações coletivas, o governo considerava os cortiços imorais, degradantes e uma ameaça à ordem pública. Com a demolição de 590 prédios para a construção de 120 novos edifícios, a população pobre, excluída do processo de planejamento, voltou a ser expulsa dos centros urbanos e se obrigou a ocupar os subúrbios, surgindo, assim, as primeiras favelas (MARICATO, 1997) (MARICATO, 2003).

Do período do início do século XX até a década de 1930, o governo brasileiro somente atuava de maneira pontual e ineficiente quanto a questão da moradia, o que fez com que o problema se agravasse em diversas cidades brasileiras. Com impulso da Revolução de 30, no final da década, começa-se a enxergar a necessidade de uma política para a habitação, já que a industrialização e a urbanização estavam aumentando (MOTTA, 2011). Nesse momento os problemas urbanos são colocados em discussão quando a ciência e a técnica ganham maior relevância sob o cenário higienista adotado no país.

As primeiras medidas tomadas pelo Estado para combater o déficit habitacional surgiram com o início da Era Vargas (1930-1945) que propôs o financiamento de casas a serem destinadas ao aluguel por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). O tema da habitação social foi inserido no cenário político, econômico e cultural do Brasil de maneira mais incisiva, e é a partir desse período que ocorrem as principais intervenções do Estado para enfrentar a crise da moradia (BONDUKI, 2004). Porém, essas medidas não foram suficientes para solucionar a crise na habitação. A partir de 1937, ao mesmo tempo que aconteciam as construções das novas unidades habitacionais, o Estado passou a realizar diversas remoções nas favelas, adotando uma política de erradicação das mesmas.

Somente com a criação do BNH em 1964, é que houve de fato uma tentativa de equacionar a forte crise de moradia existente no país. Para Bonduki (2004), embora a produção habitacional do BNH tenha sido significativa, sendo até hoje o período em que mais se produziu habitação popular em todo Brasil, um dos equívocos do Programa foi utilizar todos os recursos disponíveis para a produção da casa própria através do mercado formal da construção civil. Outro aspecto relevante quanto à produção pelo BNH, diz respeito à sua qualidade arquitetônica e urbanística: na ânsia

de produzir o maior número possível de novas habitações, esse modelo gerou bairros dormitórios, com soluções uniformizadas, padronizadas e sem preocupações com a qualidade da moradia, a inserção urbana, e o respeito às condições climáticas e topográficas de cada lugar (BONDUKI, 2004).

Devido a questões políticas, o BNH foi extinto em 1986, e deste período até o ano 2009, o que se viu no país, foi a falta de políticas públicas de forte impacto no equacionamento da crise da moradia social. Com a crise econômica de 2008 a União retoma o financiamento habitacional como forma de compensar a retração do setor privado adotando medidas de expansão do crédito pelos bancos públicos (CARDOSO e ARAGÃO, 2013).

Nesse contexto, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) significou a retomada da produção de moradia estatal para as classes mais baixas, através do mercado imobiliário formal e com financiamento público, visando, de acordo com o Governo Federal, a construção de 1 milhão de unidades habitacionais na primeira fase (2009-2011), mais 2 milhões na segunda etapa (2012-2014) (FERREIRA, 2005) e 2 milhões na terceira fase (2016-2018).

Apesar do número expressivo de moradias, o PMCMV não consegue suprir a demanda habitacional. Com o modelo proposto pelo programa, caracterizado pelos subsídios e ofertas de linhas de financiamento via mercado e crédito hipotecário, as construtoras saíram ganhando com a injeção de recursos após a crise norte americana em 2008. Sobre essa relação entre o Estado e as empresas privadas, Raquel Rolnik aponta:

O programa é representativo de padrões específicos de articulações entre agentes públicos e privados no capitalismo brasileiro. Se por um lado, foi desenhado para incentivar empresas privadas a se comprometerem com a produção de habitação para moradores de baixa renda, por outro, permaneceu altamente dependente de recursos públicos, mobilizados para subsidiar a aquisição de propriedade por compradores de baixa e média rendas. (Rolnik, 2015, p. 319)

O Brasil teve um processo muito rápido de urbanização e “em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%.” (MARICATO, 2000, p. 21).

Nascimento Neto (2020) também ressalta outros avanços significativos na política urbana, na década de 2000, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a criação

do Ministério das Cidades e a definição de estratégias de enfrentamento da questão habitacional com a criação da Política Nacional de Habitação, o Plano Nacional de Habitação e o Fundo Nacional de Habitação. As novas disposições do Estatuto da Cidade fizeram com que os municípios elaborassem ou revisassem seus planos diretores. O autor salienta que todos os municípios do Núcleo Urbano Central elaboraram seus planos diretores e Curitiba revisou o seu diante desse novo contexto. No final da mesma década, também foram elaborados os Planos Locais de Habitação de Interesse Social com o objetivo de trazer soluções para as demandas habitacionais.

O problema habitacional, sendo uma obrigação do Estado resolver e um direito da população, percorrendo o histórico das políticas nacionais para habitação, se mostra como uma questão de mercado na qual o Estado repassa para o setor privado o protagonismo na produção de habitações (AZEVEDO & ANDRADE, 1982). Isso faz com que as unidades produzidas sejam tratadas como mercadorias rentáveis, explicando o fato de as políticas terem atingido, predominantemente, a classe média e os interesses das construtoras de imóveis. Motta trata dessa inversão de papéis pelo Estado e as empresas privadas:

Essa distorção da política habitacional revela a incompatibilidade da finalidade social da política habitacional com o modo empresarial de produção da moradia. Na impossibilidade de conciliação, os interesses dos empresários influenciaram (e até certo ponto determinaram) os investimentos públicos para habitação e o público para o qual eles seriam direcionados, em detrimento da função social da política habitacional. (MOTTA, 2011, p. 9)

A questão da moradia no Brasil enfrenta atualmente recorde no déficit habitacional e, somado à ineficiência das políticas públicas, essa situação fomenta diversas lutas sociais em busca de garantir o acesso à moradia e o acesso à cidade.

2.2. O déficit habitacional no Brasil e a inadequação das moradias

Compreende-se por déficit habitacional as deficiências no estoque de moradia, expondo dados sobre a questão da moradia no país, não necessariamente a realidade de pessoas em situação de rua, mas, principalmente, a porcentagem de unidades habitacionais precárias em relação ao total de moradias disponíveis (FJP, 2018). Segundo estudos da Fundação João Pinheiro (2018), o cálculo do déficit habitacional

engloba moradias sem condição de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física e que, por isso, devem ser repostas.

A Fundação João Pinheiro, que desenvolve estudos sobre o déficit habitacional no Brasil desde 1995 se tornando um importante marco para a rediscussão do tema pela sua abordagem, amplitude e pela divulgação dos resultados, vem aprimorando a sua metodologia levando em conta a viabilidade técnica e a contribuição para a obtenção de resultados. Segundo a publicação Estatísticas e Informações – Demografia e Indicadores Sociais (2018), que apresenta os dados do déficit habitacional no Brasil no ano de 2015, com o novo questionário desenhado pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (Pnad) aplicado a partir de 2017, tornou-se possível identificar, entre o total das famílias conviventes, aquelas que efetivamente tinham intenção de constituir um domicílio exclusivo, tratando, dessa forma, o tema da coabitação.

A metodologia desenvolvida pela FJP trabalha com segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias. Entende-se como déficit habitacional a noção mais imediata e intuitiva da necessidade de construção de novas moradias para a solução dos problemas relacionados à habitação. Os componentes que constituem a metodologia da pesquisa sobre o tema são a precariedade das habitações, a coabitação familiar, ônus e adensamento excessivos com domicílios alugados (QUADRO 1).

Quadro 1 - Metodologia de cálculo do Déficit Habitacional – 2015

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Habitação precária	Domicílios rústicos	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Domicílios improvisados			
Coabitação familiar	Famílias conviventes			
	Cômodo			
Ônus excessivo com aluguel				
Adensamento excessivo de domicílios alugados				

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2017.

Quanto à inadequação de moradias, essa reflete problemas na qualidade de vida dos moradores quanto às especificidades internas das moradias, delineando políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria das

habitações. Os componentes de pesquisa englobam a carência de infraestrutura urbana, adensamento excessivo de domicílios próprios, ausência de banheiro exclusivo, cobertura inadequada e inadequação fundiária urbana (QUADRO 2).

Quadro 2 - Metodologia de cálculo da inadequação de domicílios – 2015

Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos		Unidades espaciais	Localização	Atributos
Carência de infraestrutura urbana	Energia elétrica	Brasil, Unidades da Federação e regiões metropolitanas selecionadas	Urbano e rural	Faixas de rendimento em salários mínimos
	Abastecimento de água			
	Esgotamento sanitário			
	Coleta de lixo			
Adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios				
Ausência de banheiro exclusivo				
Cobertura inadequada				
Inadequação fundiária urbana				

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP), Diretoria de Estatística e Informações (Direi), 2017.

A Fundação Getúlio Vargas, no relatório de Análise das Necessidades Habitacionais e suas Tendências para os próximos dez anos, de 2018, tece críticas à metodologia usada pela FJP para o cálculo do déficit habitacional, principalmente no que diz respeito à análise do componente do ônus excessivo com o pagamento de aluguel. Isso porque o ônus excessivo com o pagamento de aluguel pode se tornar um componente maior ou menor do déficit em razão da dinâmica da renda das famílias. No relatório, explica-se que “por exemplo, em um contexto que combinasse crescimento econômico e ascensão social das famílias mais baixas, a ampliação do nível de renda poderia reduzir aquele ônus sem que houvesse nem o crescimento do estoque de moradias nem a redução dos preços dos aluguéis” (FGV, 2018, p.12).

Além disso, a FGV questiona a hipótese de que as famílias que estão em condições de ônus excessivo se encontrem em uma situação habitacional involuntária, isto é, considerando os grandes centros urbanos e os preços dos aluguéis nessas regiões, pode-se admitir que famílias que moram nas periferias das grandes cidades estejam optando pelo “ônus” das grandes distâncias em relação aos locais de trabalho e serviços por conta dos aluguéis mais baixos.

A partir dessas críticas, a FGV apresenta conceitos alternativos de déficit habitacional, sendo eles:

- (i) Um primeiro conceito **metodologicamente ideal e menos sujeito a controvérsias** incluindo apenas a coabitação involuntária e excluindo o comprometimento excessivo com as despesas de aluguel.
- (ii) Um segundo conceito, **metodologicamente viável e menos sujeito a controvérsias** incluindo toda a coabitação, supondo que a relação mínima entre domicílios e famílias seja de 1:1
- (iii) Um conceito **metodologicamente viável e mais amplo, ainda que sujeito a mais controvérsias**, incluindo a coabitação total, supondo que a relação mínima entre domicílios e famílias seja de 1:1, e o ônus excessivo com pagamento de aluguel.

Pacheco (2003) apresenta algumas distinções quanto à metodologia apresentada pela FJP. No que diz respeito aos atributos de carência ou deficiência na infraestrutura do domicílio no que diz respeito ao parâmetro de coleta de lixo, o autor classifica como uma variável distinta que muda de acordo com a situação de localização do domicílio, isto é, um domicílio é localizado na zona urbana recebe uma classificação diferente de um outro localizado na zona rural. Essa distinção se pauta pelas condições de infraestrutura entre as áreas urbanas e rurais no Brasil e as práticas ou usos que já se estabeleceram no campo no que diz respeito ao aterramento do lixo.

Entretanto, para fins de pesquisa, esse trabalho usará as definições apresentadas no relatório Estatísticas e Informações – Demografia e Indicadores Sociais (2018), da Fundação João Pinheiro e da metodologia utilizada pela Fundação Seade, em 2000, utilizada para atender uma demanda da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo de subsidiar o Fórum São Paulo – Século XXI, com a finalidade de mobilizar a sociedade para a discussão de temas e problemas relevantes para o seu futuro. Essa demanda pode ser atendida em razão da disponibilidade de informações estatísticas apropriadas para esse fim, provenientes da Pesquisa de Condições de Vida – PCV³ (GENEVOIS e COSTA, 2001)

³ Levantamento por amostragem de domicílios, realizado de quatro em quatro anos, que propicia uma acurada análise das condições de vida da população, tomando por base características de moradia, instrução, emprego, renda e utilização de serviços de saúde. A PVC sobre moradia não é voltada exclusivamente para a mensuração do déficit habitacional, mas o questionário adotado permite a definição operacional de um padrão mínimo de habitabilidade, tornando possível a classificação de

2.2.1. Déficit habitacional

Para a FJP (2018), o conceito de déficit habitacional inclui a necessidade de incremento do estoque de moradias em função da coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), dos moradores com dificuldades de pagar aluguel nas áreas urbanas e infraestruturadas e dos que vivem em casas ou apartamentos excessivamente adensados, além de englobar a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. Dessa forma, o déficit habitacional pode ser compreendido como déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque.

Quando se trata de *déficit por reposição de estoque*, refere-se aos **domicílios rústicos** que, segundo a definição do IBGE, são aqueles sem paredes de alvenaria ou madeira aparelhada onde predomina paredes e cobertura de taipa, sapé, palha, madeira não aparelhada, material de vasilhame usado e piso de terra batida. As condições de insalubridade que, muitas vezes, esses domicílios se encontram podem proporcionar desconforto e risco de contaminação por doenças. Esse tipo de edificação se enquadra nesse contexto uma vez que as condições limitam a sua vida útil e, a partir desse limite e dependendo das condições de conservação do imóvel, a substituição completa é inevitável.

Por sua vez, o *déficit por incremento de estoque* abrange os domicílios improvisados, a coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os com adensamento excessivo e aqueles em que famílias de baixa renda (renda de até 3 salários mínimos) comprometem 30% ou mais de suas rendas com o aluguel. Por **domicílios improvisados**, segundo a FJP (2018), entende-se todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa (imóveis comerciais, embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros), o que indica claramente a carência de novas unidades domiciliares.

toda e qualquer unidade habitacional conforme características de edificação, de espaço interno e de sua utilização pelos ocupantes. (GENEVOIS e COSTA, 2001)

Quanto a **coabitação familiar forçada**, são englobados os domicílios que possuem dois ou mais núcleos familiares convivendo sob o mesmo teto, considerando a impossibilidade financeira de cada um desses núcleos ter a sua própria moradia. Esses núcleos são, geralmente, constituídos por uma família principal e uma secundária, tendo, no mínimo duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. Como mostrado no QUADRO 1, sobre a metodologia do cálculo do déficit habitacional adotada pela Fundação João Pinheiro, as famílias em situação de coabitação residentes em cômodos foram incluídas na pesquisa, pois esse tipo de moradia mascarava a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos, mas, segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa.

O **ônus excessivo com aluguel urbano** também é analisado e corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até três salários mínimos que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem mais de 30% de sua renda com aluguel.

Desde 2007, o componente que se refere ao **adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados** foi incorporado na metodologia de pesquisa da FJP sobre o déficit habitacional. Esse adensamento excessivo diz respeito à moradia que tem o número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório. Nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem vendê-lo para comprar outro maior, sendo assim, caracteriza-se a necessidade de um novo imóvel para essas famílias. Vale ressaltar que esse componente entra para o cálculo do déficit habitacional quando se trata de domicílios alugados. Quando se refere ao adensamento excessivo em imóveis próprios, esse componente é considerado um caso de inadequação de domicílios, uma vez que o proprietário pode ampliar ou negociar o imóvel para se mudar para unidade habitacional maior, ainda que, na maioria das vezes, num bairro menos valorizado.

A metodologia Seade (2000) define outros componentes de déficit habitacional, estabelecidos a partir da precariedade das condições existentes no entorno da moradia:

- barraco isolado ou em favela, relativo à moradia construída, inteira ou parcialmente, com material reaproveitado (madeira de embalagens, tapumes, tábuas de andaimes, placas de zinco, papelão, plástico, etc.), não apropriado para a construção de uma moradia;
- moradia localizada em área de risco de desmoronamento, ou seja, a moradia que, em seu entorno, está sujeita a esse tipo de risco, conforme declaração do morador;
- moradia invadida localizada em área de risco de enchente, sem pavimentação, guias e sarjetas, ou seja, a moradia sem regularidade de posse ou propriedade que, em seu entorno, está sujeita a este tipo de risco, conforme declaração do morador, e que não dispõe dos serviços urbanos de pavimentação e guias e sarjetas no seu entorno.

Esses novos componentes tem a intenção de atribuir ao déficit habitacional a dimensão de carência determinada pela inserção na malha urbana precária e mesmo irregular da moradia, considerando que a ocupação de áreas de risco torna as moradias não apropriadas ao uso residencial (FUNDAÇÃO SEADE, 2010).

2.2.2. Inadequação de domicílios

Outro segmento trabalhado pela metodologia da Fundação João Pinheiro analisa as habitações inadequadas que não proporcionam as condições desejadas no que se refere a uma moradia de qualidade, porém isso não implicaria a necessidade da construção de uma nova unidade habitacional. Os critérios adotados, pela metodologia da FJP, para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos, ao contrário do déficit habitacional, fazendo com que os resultados não possam ser somados sob o risco de múltipla contagem, já que uma moradia pode ser considerada inadequada simultaneamente segundo vários critérios.

Esses critérios são apresentados de forma segmentada para possibilitar a elaboração de políticas públicas e o repasse de informações específicas ao poder público para que este estabeleça diferentes prioridades para cada tipo de inadequação.

Para a FJP, os domicílios inadequados são classificados pela carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios, problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação, como já apresentado no QUADRO 2.

Os **domicílios carentes de infraestrutura** são considerados todos aqueles que não dispõem de ao menos um dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

Para a metodologia referente à inadequação de domicílios (FJP, 2018), considera-se o **adensamento excessivo em casas e apartamentos próprios** (os alugados são considerados nos cálculos de déficit habitacional). São caracterizados dessa forma os domicílios em que o número médio de moradores é superior a três por dormitório, sendo o número de dormitórios correspondente ao total de cômodos que servem de dormitório para os moradores do domicílio em caráter permanente.

Quanto a **inadequação fundiária**, refere-se aos casos em que os moradores do domicílio, ou pelo menos um deles, tem a propriedade da moradia, mas não, parcial ou totalmente, a propriedade do terreno ou da fração ideal do terreno (no caso do apartamento) onde se localiza. A incidência dessa inadequação atinge muitos bairros populares, especialmente nas periferias das grandes metrópoles, não se restringindo às favelas.

Os domicílios com **cobertura inadequada** são todos aqueles que, mesmo que possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, têm telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

O critério sobre a **inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva** inclui o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo. Isso ocorre tanto em cortiços tradicionais como em terrenos com dois ou mais domicílios ocupados por famílias pobres ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos.

Domicílios em função de depreciação do imóvel, aqueles com mais de 50 anos, que precisam apenas de manutenção e pequenos cuidados, não devem ser repostos e são considerados inadequados na metodologia.

A Fundação Seade (2001) apresenta sete componentes relacionados às situações de inadequação:

- moradia de alvenaria localizada em favela;
- moradia localizada em cortiço, ou seja, o cômodo;
- moradia com espaço interno insuficiente, corresponde a casa ou apartamento que não dispõe de cômodos que atendam às funções básicas de repouso, lazer, preparo de alimentos e higiene;
- moradia com congestionamento domiciliar, refere-se a casa ou apartamento que apresente mais de uma pessoa por cômodo ou mais de duas pessoas por dormitório, ou onde a sala ou a cozinha é utilizada como dormitório;
- moradia com infraestrutura interna insuficiente, que compreende casa ou apartamento que não dispõe do acesso simultâneo às redes de abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário e coleta de lixo;
- moradia própria sem documentação de posse, correspondendo a casa ou apartamento cujo morador declarou não dispor de documento de posse do imóvel de qualquer natureza;
- moradia alugada com renda domiciliar inferior a três salários mínimos.

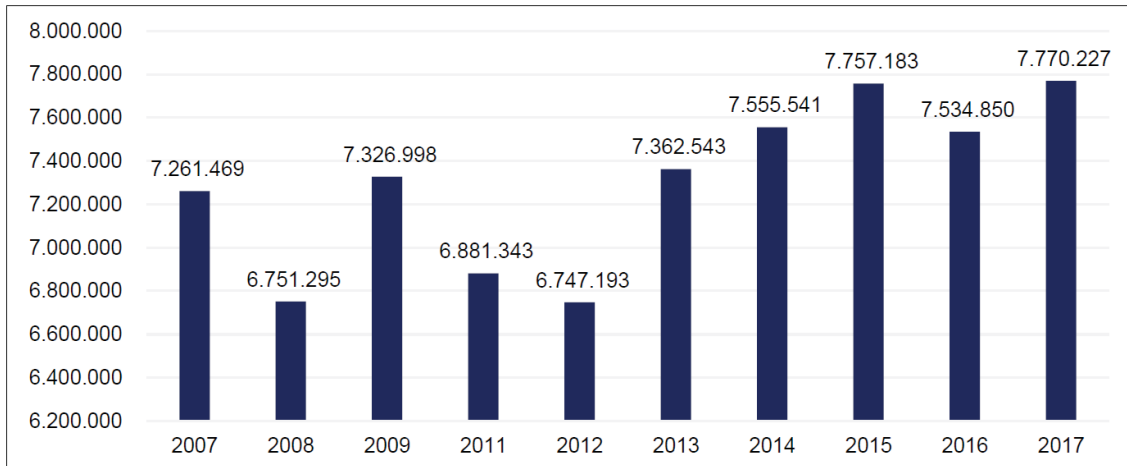
A metodologia da Fundação Saede, trazendo os dados da PVC, permitiu a identificação de novos componentes que aprimoram os resultados. Segundo Genevois e Costa (2001), essa identificação mais apurada das carências é fundamental, pois possibilita que famílias que não moram em condições consideradas mais precárias possam usufruir de programas habitacionais alternativos e garantir condições adequadas de moradia.

2.2.3. Os dados sobre o déficit habitacional no Brasil

A persistente ineficiência das políticas públicas para a habitação popular, a atual redução do crédito para financiamento de imóveis, o desemprego em alta nos últimos anos e a queda na renda das famílias são fatores que culminaram num número alarmante sobre o déficit habitacional. Segundo dados divulgados no começo de 2019 pela Associação Brasileira de Incorporadora Imobiliárias (Abrainc) e pela Fundação

Getúlio Vargas (FGV), o déficit habitacional no Brasil aumentou em mais de 220 mil imóveis entre 2015 e 2017 (GRÁFICO 1).

Gráfico 1 – Evolução do Déficit Habitacional Total (número de unidades) – 2007-2017

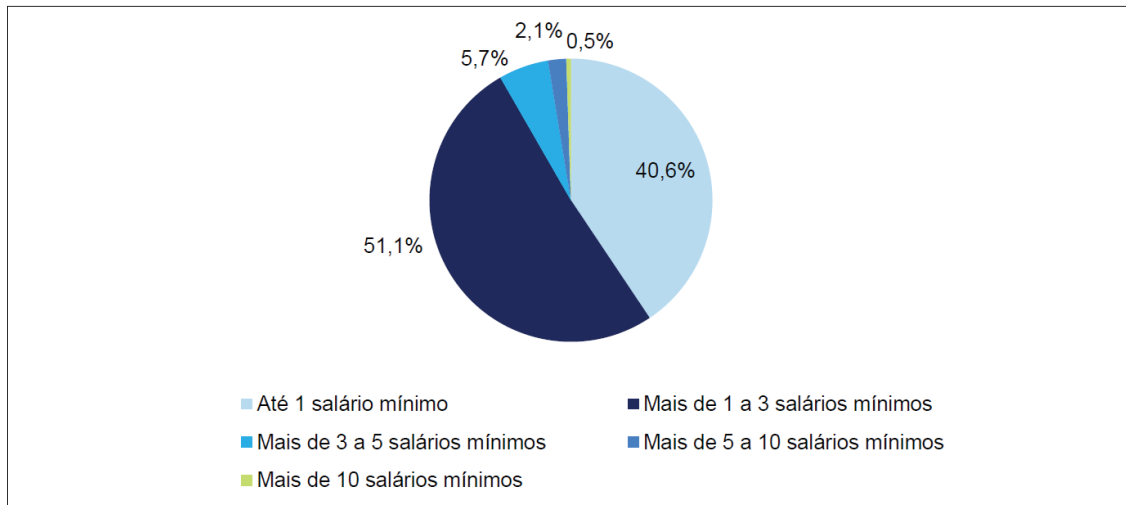


Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2018.

O crescimento de 7% em dez anos (2007-2017) é o maior em toda a história e atinge, aproximadamente, 8 milhões de moradias, dos quais 6 milhões são urbanos (ESTADÃO, 2019; MOTTA, 2011). Aquino e Farias (2017) apontam que, em 2015, dos cerca de 55 milhões dos domicílios urbanos do país, somente 74,8%, cerca de 41 milhões, eram considerados moradias adequadas, isto é, mais de 13 milhões de domicílios não oferecem condições plenas do direito à moradia aos seus moradores. O levantamento FGV/Abrainc aponta que para atender a demanda habitacional no país nos próximos dez anos, seria necessário construir 1,2 milhão de imóveis por ano.

A maior parte do déficit é formada por famílias de menor renda, que ganham até três salários mínimos por mês. Em 2017, a FGV apontou que as famílias de faixa de renda de até 1 salário mínimo somadas as famílias que recebem de 1 a 3 salários mínimos correspondem a 91,7% do déficit total, o equivalente a 7,1 milhões de unidades (GRÁFICO 2). Porém, a demanda por moradias atinge, também, a população de rendas intermediárias tendo em vista a instabilidade do mercado de trabalho e a escassez do crédito imobiliário (TABELA 1)(ESTADÃO, 2019).

Gráfico 2 – Distribuição relativa do Déficit Habitacional por faixa de renda familiar



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2018.

Tabela 1 – Distribuição percentual do déficit habitacional urbano por faixas de renda média familiar mensal - 2014

Especificação	Faixas de renda mensal familiar (em salários mínimos)			
	até 3	mais de 3 a 5	mais de 5 a 10	mais de 10
Região Norte	79,5	11,8	6,5	2,2
Rondônia	88,8	4,6	3,3	3,3
Acre	87,6	5,4	6,2	0,8
Amazonas	77,7	13,3	6,9	2,1
Roraima	82,2	14,3	3,6	-
Pará	78,8	12,0	6,8	2,4
<i>RM Belém</i>	79,5	10,3	6,3	4,0
Amapá	65,5	22,7	9,1	2,7
Tocantins	86,9	5,4	6,2	1,5
Região Nordeste	88,2	7,0	3,5	1,2
Maranhão	90,5	5,4	4,1	-
Piauí	83,9	10,7	5,4	-
Ceará	89,2	7,2	2,8	0,8
<i>RM Fortaleza</i>	87,2	7,3	4,2	1,4
Rio Grande do Norte	82,9	10,3	3,4	3,4
Paraíba	83,2	8,4	5,3	3,2
Pernambuco	90,6	5,4	3,3	0,7
<i>RM Recife</i>	87,0	7,3	4,5	1,3
Alagoas	94,7	4,7	0,6	-
Sergipe	91,3	5,3	3,3	-
Bahia	86,3	7,8	4,0	1,9
<i>RM Salvador</i>	88,3	5,9	4,0	1,9
Região Sudeste	83,7	10,0	5,2	1,0
Minas Gerais	86,0	7,8	4,7	1,5

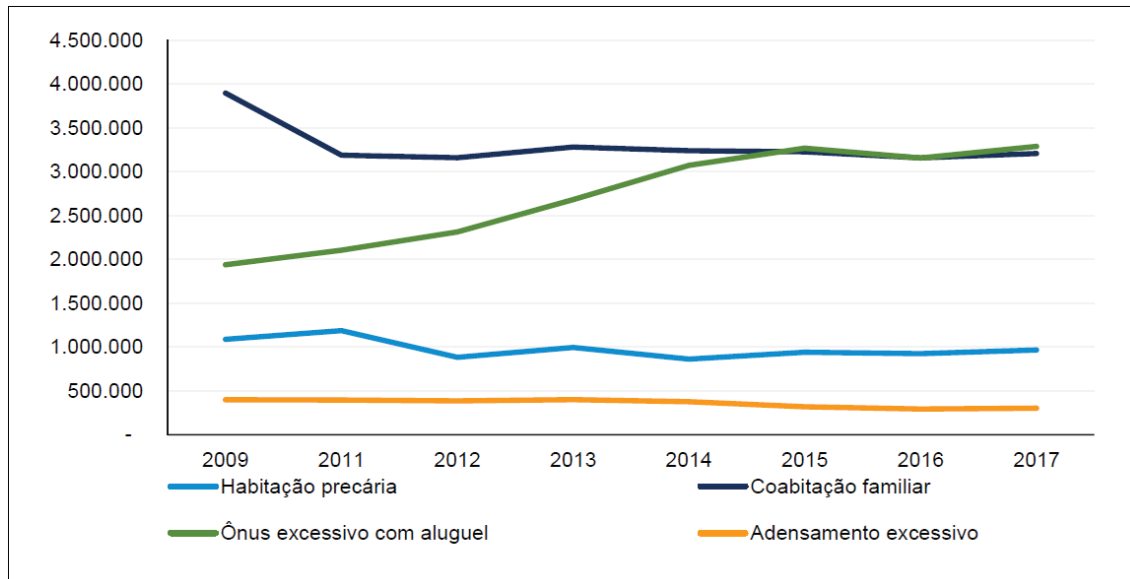
<i>RM Belo Horizonte</i>	82,6	8,2	6,4	2,8
Espírito Santo	83,1	8,4	6,7	1,7
Rio de Janeiro	89,7	6,4	3,0	1,0
<i>RM Rio de Janeiro</i>	87,7	7,9	3,2	1,2
São Paulo	80,8	12,3	6,1	0,8
<i>RM São Paulo</i>	80,2	12,5	6,7	0,7
Região Sul	78,2	13,1	6,4	2,3
Paraná	78,7	12,4	7,9	0,9
<i>RM Curitiba</i>	74,6	12,4	11,9	1,1
Santa Catarina	76,1	14,1	5,9	3,9
Rio Grande do Sul	79,1	13,1	5,0	2,7
<i>RM Porto Alegre</i>	77,5	13,8	5,1	3,5
Região Centro-Oeste	83,9	8,8	5,0	2,4
Mato Grosso do Sul	76,7	14,5	6,9	1,9
Mato Grosso	84,7	6,7	7,3	1,3
Goiás	87,5	8,2	2,7	1,6
Distrito Federal	81,4	7,7	6,4	4,5
BRASIL	83,9	9,7	5,0	1,4
<i>Total das RMs</i>	82,9	10,0	5,6	1,5
<i>Demais áreas</i>	84,4	9,5	4,7	1,4

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE, v.34, 2014 e FJP.

O último estudo da Fundação João Pinheiro sobre o assunto foi publicado em 2018 usando dados de 2015. Nesse relatório, a FJP aponta que no período de 2007 a 2015, a média do déficit habitacional relativo no Brasil, ou seja, a proporção em relação aos domicílios, era de 9,6% (percentual de déficit em relação ao estoque total de moradias no país).

Considerando os componentes da metodologia de cálculo do déficit habitacional e de inadequação de moradias, vale destacar a dinâmica dos mesmos. O estudo FGV/Abrainc, que faz a análise das necessidades habitacionais e as tendências para os próximos dez anos, aponta que houve queda em três dos componentes do déficit. Os componentes habitação precária, coabitação familiar e adensamento excessivo registraram queda - de 11%, 18% e 24%, nessa ordem - o que significou uma redução em 907 mil domicílios (GRAFICO 3). Entretanto, o ônus excessivo com aluguel teve forte elevação e, em 2017, representou 42,3% do déficit, cerca de 3,3 milhões de domicílios. Esse é o critério que causa maior impacto no cálculo do déficit habitacional, em seguida vem a coabitação familiar que representa 41,3%, as habitações precárias com 12,4% e, por fim, o adensamento excessivo de domicílios alugados com 3,9% (TABELA 2)

Gráfico 3 – Déficit Habitacional por componente - 2017



Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2018.

Tabela 2 – Déficit Habitacional por componente - 2017

Componentes	Número de unidades	Participação relativa
Habitação precária	967.270	12,40%
Improvisados	161.710	2,10%
Rústicos	805.560	10,40%
Coabitação Familiar	3.209.299	41,30%
Cômodos	117.350	1,50%
Famílias conviventes	3.091.949	39,80%
Ônus excessivo com aluguel	3.289.948	42,30%
Adensamento excessivo	303.711	3,90%
Déficit Total	7.770.227	100%

Fonte: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2018.

Garantindo moradia digna, o Estado também garante à população sua dignidade, por isso, os governos devem ter como prioridade políticas que garantam a concessão e a proteção de moradias adequadas a todos. Os critérios adotados na metodologia da FJP, adotada como referência pelo Ministério das Cidades, ainda não abrange todos os fatores básicos, como acessibilidade, acesso a saúde e educação, por exemplo, que garantem o direito à moradia. Maricato (2003, p.163) ressalta que para contornar essa realidade de números alarmantes sobre o déficit habitacional, faz-se necessário a superação de dois grandes obstáculos: a terra urbanizada e o financiamento.

Tomando esse cenário, a existência de vários assentamentos em áreas de preservação permanente é explicada pela dinâmica do espaço urbano nas nossas cidades que direciona a população a buscar essa solução.

2.3. Os direitos fundamentais na promoção da democratização das cidades

Os direitos fundamentais surgiram com o objetivo de atenuar e corrigir injustiças sociais estabelecendo um sistema de proteção direcionado, principalmente, àqueles que se encontram em situação de maior vulnerabilidade. Segundo José Afonso Silva (2002, p.199), esses direitos defendem e possibilitam melhores condições de vida para os mais fracos e vulneráveis e buscam a igualização de situações desiguais, criando condições materiais para a concretude da igualdade real na sociedade, isto é, os direitos fundamentais são aqueles que buscam a concretização de todo o ideal de igualdade no qual são fundadas as bases da Constituição Brasileira.

Na Constituição Federal, os direitos sociais estão elencados no artigo 6º:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988).

Inclui-se a esses direitos, o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado, tratado no artigo 225 da Constituição Federal:

Art. 225º Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações. (BRASIL, 1988)

Piovesan (2008, p.142) explica que “em suma, todos os direitos constituem um complexo integral, único e indivisível, no qual os diferentes direitos estão necessariamente inter-relacionados e são interdependentes entre si”. Neste capítulo, irão ser estudados os dois direitos fundamentais mais pertinentes à esse trabalho: o direito a moradia e ao meio ambiente preservado.

2.3.1. Direito fundamental à moradia

Desde 1948, o direito à moradia passou a ser considerado um direito fundamental pela Declaração Universal dos direitos Humanos e, desta forma, um direito humano universal. O direito à moradia é uma necessidade básica do ser humano e é essencial para uma vida digna. A ausência desse direito inviabiliza, muitas vezes, o gozo de vários outros. No Brasil, este é um direito social de segunda geração, inserido no rol do art. 6º da Constituição Federal de 1988 em 14 de fevereiro de 2000 por meio de Emenda Constitucional (MEDEIROS, 2017).

Para Aquino e Farias (2017), a falta de moradia adequada prejudica o acesso à políticas públicas, inserção no mercado de trabalho, obtenção de crédito, o que faz com que exercer os direitos em plenitude seja praticamente inviável para àqueles que vivem em condições vulneráveis.

O direito à moradia pode ser entendido como a prerrogativa de se ter um local adequado para se viver, tendo a possibilidade de uma vida digna e saudável e vai além da questão patrimonial, englobando aspectos que possibilitam o exercício pleno dos direitos humanos e o respeito à dignidade da pessoa humana. Consideram-se elementos essenciais do conceito de direito à moradia adequada (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2008):

- (i) moradia habitável, com condições adequadas de espaço e proteção contra variações ambientais;
- (ii) segurança jurídica da posse, garantindo legalmente o morador contra despejos, deslocamentos forçados e demais ameaças à posse;
- (iii) localização com acesso à infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos, saneamento, iluminação e outros serviços;
- (iv) acessibilidade à pessoas portadoras de deficiência e que contemple todos os grupos vulneráveis;
- (v) possibilidade financeira, isto é, ter acesso a uma moradia que o morador possa custear sem comprometer outras necessidades básicas;
- (vi) adequação cultural, isto é, que respeite a expressão da identidade cultural das comunidades e grupos sociais.

O direito à moradia também é reconhecido no sistema internacional de direitos humanos por meio da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que estabelece no artigo XXV como uma necessidade básica para a pessoa ter um padrão de vida digna. Sendo assim, o direito à moradia não pode ser compreendido apenas como o direito de viver em um local com quatro paredes e um teto, pois engloba muito mais que somente a questão patrimonial, mas sim vários aspectos que possibilitam o exercício pleno dos direitos humanos e o respeito à dignidade da pessoa humana (AQUINO e FARIAS, 2017). Sobre a temática, José Afonso da Silva afirma que:

O direito a moradia significa ocupar um lugar como residência; ocupar uma casa, apartamento, etc., para nele habitar. No “morar” encontramos a ideia básica da habitualidade no permanecer ocupando uma edificação, o que sobressai com sua correlação com o residir e o habitar com a mesma conotação de permanecer ocupando um lugar permanentemente. O direito à moradia não é necessariamente o direito à casa própria. Quer se garanta um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo morar, do latim “morari”, que significa demorar, ficar. (SILVA, 2005, p. 314)

Vasco (2018) aponta que a promoção do direito à moradia pelo Estado para os segmentos sociais que não são atendidos pelo mercado, se legitima na vinculação do interesse social ao interesse público que, por sua vez, fundamenta as ações da administração pública guiadas para a promoção do bem-estar coletivo.

Alguns componentes da moradia adequada devem ser garantidos internacionalmente e pelo Estado brasileiro independentemente de características sociais, econômicas, climáticas e ecológicas. São eles: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços e infraestrutura; custo acessível da moradia; habitabilidade; acessibilidade; localização; e adequação cultural (Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais na Agenda Habitat *apud* SAULE JÚNIOR, 2004).

A forma com que os governos federal, estadual e municipal atuam para erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais reflete na dimensão dos problemas urbanos brasileiros. O grande número de pessoas vivendo em aglomerados, favelas, cortiços e bairros periféricos nos grandes centros urbanos demonstram que o foco das políticas públicas deve ser o de inclusão social e territorial da população, promovendo a regularização fundiária e a urbanização de áreas de baixa renda.

2.3.2. Direito fundamental ao meio ambiente preservado

O direito fundamental ao meio ambiente foi reconhecido internacionalmente, pela primeira vez, através da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972, resultando na instituição do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA) e decorreram, partir de então, elaborações de diversos tratados internacionais e previsões nas legislações nacionais sobre o assunto (MEDEIROS, 2017).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 dedicou ao assunto grande atenção, conferindo ao meio ambiente um capítulo para tratar exclusivamente sobre. No *caput* do artigo 225 fica expresso o eixo central da proteção constitucional ao meio ambiente, assegurando-o como um patrimônio público de uso comum, com a finalidade de garantia de bem-estar coletivo.

Sarlet e Fensterseifer (2012), afirmam que o documento da Declaração de Estocolmo caracterizou o direito ao meio ambiente como “direito humano a viver em um ambiente equilibrado e saudável, tomando a qualidade do meio ambiente como elemento essencial para uma vida humana com dignidade e bem-estar” e institui como dever coletivo a obrigação da promoção do desenvolvimento sustentável para as próximas gerações:

1. O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar e é portador solene de obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente, para as gerações presentes e futuras. A esse respeito, as políticas que promovem ou perpetuam o “apartheid”, a segregação racial, a discriminação, a opressão colonial e outras formas de opressão e de dominação estrangeira permanecem condenadas e devem ser eliminadas. (ONU, 1972)

O documento também reconhece como fundamental a concretização do direito, o qual deve ser garantido pela universalidade dos governos das nações existentes, assegurando a promoção da realização de outros direitos:

1. O homem é ao mesmo tempo obra e construtor do meio ambiente que o cerca, o qual lhe dá sustento material e lhe oferece oportunidade para desenvolver-se intelectual, moral, social e espiritualmente. Em larga e tortuosa evolução da raça humana neste planeta chegou-se a uma etapa em que, graças à rápida aceleração da ciência e da tecnologia, o homem adquiriu o poder de transformar, de inúmeras maneiras e em uma escala sem precedentes, tudo que o cerca. **Os dois aspectos do meio ambiente humano, o natural e artificial, são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma.**

2. A proteção e o melhoramento do meio ambiente humano é uma questão fundamental que afeta o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico do mundo inteiro, um desejo urgente dos povos de todo o mundo e um **dever de todos os governos**. (ONU, 1972)

O meio ambiente, como direito fundamental, impõe deveres ao Estado e ao povo, sendo, assim, de responsabilidade compartilhada sua proteção. A não degradação e o uso racional dos recursos naturais, a corresponsabilidade financeira na conservação dos recursos naturais e o uso de tecnologias e métodos capazes de mitigar as ações degradantes ao meio ambiente são exemplos de algumas imposições direcionadas ao Estado e à população (BELCHIOR, 2015).

Alguns elementos são considerados essenciais para a realização plena do direito humano ao meio ambiente (PLATAFORMA DHESCA BRASIL, 2008):

- (i) proteção contra a contaminação, a degradação ambiental, e contra atividades que afetem de forma negativa o ambiente, ou que ameacem a vida, a saúde, o bem-estar e a sustentabilidade;
- (ii) proteção e preservação do ar, solo, água, flora e fauna, áreas necessárias para manter a diversidade biológica, recursos naturais e ecossistemas;
- (iii) alimento, água e ambiente de trabalho seguro e saudável;
- (iv) moradia adequada, posse da terra, e condições de vida em ambiente seguro, saudável e ecologicamente sadio;
- (v) acesso à natureza, com a conservação e uso sustentável dos recursos naturais.

O meio ambiente, por ser um bem comum, pode ser desfrutado por toda e qualquer pessoa, assim como deve ser protegido por todos e cabe ao Estado resolver eventuais conflitos que envolvam a garantia do direito ao meio ambiente.

2.4. Regularização fundiária como instrumento de promoção ao direito à moradia

O conceito de regularização fundiária está previsto no artigo 46 da Lei nº 11.977/2009, que estabelece ser um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos irregulares e a

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. Para o Ministério Público do Rio Grande do Sul (2011), ao realizar a regularização fundiária, é necessário atentar para os aspectos urbanísticos e a alocação de casas precárias ou situadas em situação de risco, tudo para que esse espaço urbano venha a realmente se integrar na cidade.

Portanto, promover a regularização fundiária reflete a inserção do cidadão em um ambiente que lhe garanta os direitos básicos necessários para uma vida digna e o desenvolvimento social e econômico. Nesse contexto, orientando a utilização desse instrumento, a Lei nº 11.977/2009 estabelece os seguintes princípios:

- Ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;
- Concessão do título preferencialmente para a mulher.

Com o acelerado crescimento urbano, no final do século XIX, emerge o problema da habitação, no Brasil. A conjuntura brasileira é marcada por profunda segregação territorial, sedimentada no correr do desenvolvimento das cidades. Para Hermínia Maricato, o advento da república e as dinâmicas de especulação imobiliária impostas implicaram a expulsão das populações de baixa renda para a periferia (MARICATO, 2005, p. 30-31):

Uma complexa legislação que estabelece normas para a construção de edifícios começa a ser instituída. Os códigos de posturas municipais, que regulamentam construção e reforma de edifícios, com exigências de plantas, responsável pela obra, posse legal do terreno, etc., terão papel fundamental na estruturação do mercado imobiliário. Dessa forma, estavam excluídos os que não reuniam condições para construir (o que exigia posse legal da terra, capital financeiro, conhecimento técnico, etc.) nem recursos para comprar uma

mercadoria assim definida legalmente. A atividade empresarial imobiliária é regulamentada nos primeiros dias da República. (MARICATO, 2005)

Historicamente impossibilitados de acessar as terras pela oferta regular do mercado e frente a omissão do Estado nas políticas públicas de habitação, a população de baixa renda passou a ocupar espontaneamente locais sem condições mínimas de habitabilidade. Nesse sentido, as ocupações irregulares se sedimentaram enquanto parte da paisagem das cidades brasileiras e possibilitaram a posse – e não a propriedade – do solo urbano (CASIMIRO, 2010).

Abramo (2003), aponta três lógicas da ação social que determinam a lógica da ocupação do espaço urbano. A primeira é a lógica do Estado, na qual o Poder Público define a forma, a localização e o público alvo que terá acesso e poderá usufruir da terra urbana. A segunda seria a lógica do mercado, na qual a terra é uma mercadoria colocada a disposição para os consumidores, podendo ser no mercado formal ou informal de terra urbana. A terceira é a lógica da necessidade, caracterizada pela falta de recursos econômicos e a carência institucional, que levam a ação coletiva de ocupação em terrenos ou imóveis, gerando disputas políticas e jurídicas.

A população que vive nas “cidades informais” enfrenta diversas consequências por não terem a propriedade do seu terreno devidamente registrada. Pode-se dizer que o primeiro enfrentamento é a dificuldade no acesso às políticas públicas, considerando que, geralmente, essas áreas têm escassez de serviços como hospitais, escolas, saneamento básico. Outra dificuldade é o exercício limitado dos direitos relacionados à propriedade, visto que, fora do mercado formal, o morador não pode explorar todo o potencial da área, desvalorizando a propriedade e perdendo parte da proteção jurídica, dificultando, por exemplo, poder entrar com uma ação de reintegração de posse ou herdar a propriedade (AQUINO e FARIAS, 2017).

Casimiro (2010) aponta que a regularização fundiária tem origem recente e surge “no âmago dos debates que cercam a situação dos assentamentos precários aglomerados no território das cidades brasileiras, motivados por toda ordem de questões políticas, econômicas, culturais e sociais” (CASIMIRO, 2010, p. 88). Para a autora, seu objetivo é, pontualmente, contornar as consequências ocorridas pelo aumento dos processos informais de desenvolvimento urbano que geraram assentamentos urbanos desprovidos de quaisquer condições de moradia. Apesar de

recente, os programas de regularização fundiária são instrumentos de política habitacional de extrema importância na luta dos moradores de favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos em busca da integração espacial e socioeconômica.

As políticas e programas de regularização fundiária passaram a ganhar dimensão com a aprovação do capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988. Perante a discussão da nova política de desenvolvimento urbano orientada para a redução das desigualdades sociais e do fortalecimento da moradia, o direito individual e (ou) coletivo de manutenção em áreas ocupadas para fins de moradia foi reconhecido. Pouco antes disso, A Comissão Mundial sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1987, afirmou através do documento “Nosso Futuro Comum” a necessidade de um desenvolvimento sustentável e a importância da preservação do meio ambiente e, sobre a crise da urbanização, sugeriu a implantação de programas de “legalização” de assentamentos informais diante do acesso restrito a moradias no meio urbano:

As estruturas de propriedade de terras e a incapacidade ou a má vontade dos governos para nelas intervir são talvez os fatores que mais contribuem para os assentamentos “ilegais” e o alastramento urbano caótico. Quando a metade ou mais da força de trabalho de uma cidade não tem qualquer chance de obter legalmente um pedaço de terra onde construir uma casa, ou sequer de comprar ou alugar uma casa legalmente. O equilíbrio entre os direitos de propriedade privada e o bem público deve ser rapidamente repensado. Diante das tendências de urbanização na maioria dos países em desenvolvimento, não há tempo para esperar por programas lentos e incertos. A intervenção do governo deve ser reorientada de modo a que os recursos limitados sejam aproveitados ao máximo em prol da melhoria das condições habitacionais dos pobres. (ONU – Nosso Futuro Comum, 1987)

O texto traz alternativas de intervenção pelas quais os governos devem se orientar e priorizar, sendo elas (ONU – Nosso Futuro Comum, 1987):

- dar posse legal de imóveis aos que vivem em assentamentos "ilegais", com títulos garantidos e serviços básicos fornecidos pelas autoridades públicas;
- garantir a disponibilidade da terra e de outros recursos de que as pessoas necessitam para construir ou melhorar sua moradia;
- suprir de infraestrutura e serviços as novas zonas habitacionais e as já existentes;

- instalar escritórios nos bairros para aconselhamento e assistência técnica sobre a maneira melhor e mais econômica de construir uma casa, e sobre como melhorar as condições de saúde e higiene;
- planejar e orientar a expansão física da cidade, de modo a antecipar e poder suprir a necessidade de terreno para novos conjuntos habitacionais, para cultivo, ou para a construção de parques e áreas de lazer para crianças;
- considerar de que modo a ação governamental poderia melhorar as condições dos proprietários e dos que se alojam em quartos baratos ou casas de cômodos;
- modificar os sistemas financeiros habitacionais, a fim de abrir possibilidade de empréstimos de baixo custo para grupos comunitários de renda mais baixa.

Para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade, no seu artigo 2º, faz referência ao instituto da regularização fundiária:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais (BRASIL, 2001) – ESTATUTO DA CIDADE

A Lei nº 13.465, de 2017, estabeleceu novas regras gerais e procedimentos aplicáveis para a Regularização Federal Urbana. No entanto, a aprovação alterou o Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, e acabou paralisando processos de regularização fundiária que estavam em aberto, além de dispensar a necessidade de que os núcleos urbanos (assentamentos irregulares) se situem em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), sem condicionar a regularização ao zoneamento, passou a permitir a regularização fundiária de assentamentos irregulares inseridos em Áreas de Preservação Permanente para proteção jurídica dos assentados, bem como para promover a urbanização do local.

Apesar da pluralidade de configurações apresentadas pelos diferentes assentamentos irregulares Brasil afora, há um elemento essencial e comum a todos: a ausência de infraestrutura, o que compromete o exercício do direito à moradia digna e, conseqüentemente, à dignidade da pessoa humana. Nessa conjuntura, a regularização fundiária revela-se instrumento imprescindível na atenuação desse

quadro de violação a direitos fundamentais, na medida em que possibilita a oferta de serviços básicos às populações em situação de irregularidade.

2.4.1. Regularização fundiária em áreas de preservação

As áreas de preservação permanente são definidas pelo Código Florestal (CFLO) da seguinte forma:

Área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. (BRASIL, 2012)

Sua delimitação está disposta no art. 4º do mesmo documento, que contempla regras de definição das APPs no plano geográfico. São elas:

- Nascentes, mesmo que temporárias, num raio mínimo de 50 m;
- Vegetação ciliar. O tamanho mínimo exigido para a faixa de vegetação ciliar varia de acordo com a largura do rio, conforme quadro 3:

Quadro 3: Delimitação de vegetação ciliar de acordo com tamanho do rio

LARGURA DO RIO (em metros)	VEGETAÇÃO CILIAR (em metros)
Menor que 10	30
10 – 50	50
50 – 200	100
200 – 600	200
Acima de 600	500

Fonte: A autora, com dados obtidos Código Florestal Brasileiro - Lei Federal nº 12.651/2012

- Ao redor de lagoas e reservatórios, a largura depende da sua extensão, conforme quadro 4:

Quadro 4: Delimitação de APP de acordo com tamanho do lago, lagoa ou reservatório

Lago, lagoa ou reservatório (em hectares)	Largura mínima de faixa ao redor do espelho d'água (em metros)
Com menos de 20	50
Com mais de 20	100
Reservatórios artificiais até 20	15
Represa de hidrelétrica	100

Fonte: A autora, com dados obtidos Código Florestal Brasileiro - Lei Federal nº 12.651/2012

- Os topos de morros, montes, montanhas e serras;
- As encostas ou parte delas com declividade superior a 45° ou 100% na linha de maior declive.

Além das hipóteses previstas, a administração pública pode, por meio de ato do chefe do executivo, declarar determinadas áreas de interesse social, hipótese em que estas serão consideradas de proteção permanente, nos termos do art. 6º.⁴

Conforme disposto pelo CFLO, “a vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado.” Extrai-se deste documento que sob as APPs vigora a intocabilidade, de forma que tais áreas, a princípio, devem ser mantidas intactas e a supressão de vegetação enseja recomposição pelo proprietário, possuidor ou ocupante.⁵

⁴ Art. 6º Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; II - proteger as restingas ou veredas; III - proteger várzeas; IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; VII - assegurar condições de bem-estar público; VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares. IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

⁵ Art. 7º A vegetação situada em Área de Preservação Permanente deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. § 1º Tendo ocorrido supressão de vegetação situada em Área de Preservação Permanente, o proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos nesta Lei. § 2º A obrigação prevista no § 1º tem natureza real e é transmitida ao sucessor no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

Todavia, em casos de utilidade pública, interesse social ou de baixo impacto ambiental, a supressão de vegetação pode ser permitida, desde que observados os requisitos legais. Nesse sentido, destaca-se no art. 3º, inciso IX, alínea “d” que a *“regularização fundiária de assentamentos humanos ocupados predominantemente por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas”* encaixa-se como hipótese de interesse social.

Tal dispositivo representa a possibilidade de relativização da proteção às APPs, em busca da concretização do direito à moradia. A partir disso, observa-se que a legislação ambiental abre margem para a regularização fundiária em áreas de preservação. Contudo, é necessário que haja conjugação dos aparatos legais supracitados com a legislação urbanística, sobretudo a lei 13.465/17, que dispõe acerca da regularização fundiária no país.

O aumento nos índices de urbanização e nas taxas de crescimento populacional, assim como os projetos urbanísticos inadequados ou não implementados têm criado situações insustentáveis para a coletividade (AQUINO e FARIAS, 2017). No contexto da lógica da produção capitalista da cidade, que faz com que a produção do solo e a maneira de ocupar obedeçam essa lógica de garantia de reprodução do capital a partir do lucro, a população de baixa renda se vê a mercê da alternativa de construir suas casas de maneira irregular em áreas de risco, ambientalmente frágeis e sem condições de infraestrutura urbana. Muitas vezes, as áreas escolhidas para a construção das casas são áreas de preservação permanentes destinadas à proteção do meio ambiente contra a intervenção do homem.

Pereira (2004) confirma essa segregação socioespacial na cidade de Curitiba já que é nas áreas em que o mercado imobiliário formal não se interessa, como as áreas de preservação, onde se constitui o mercado imobiliário informal.

Anteriormente, a Lei nº11.977/2009, que tratava sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, previa a possibilidade de se promover a regularização fundiária em APPs trazendo de forma detalhada os requisitos e procedimentos para a sua aplicação. Porém, a Lei 13.465/17 revogou a lei anterior, mas não regulamentou essa hipótese de regularização. Dessa forma, os artigos 64 e 65 do Código Florestal assumiram a posição central em relação ao tema:

Art. 64. Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas.

§ 2º O estudo técnico mencionado no § 1º deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

I - Caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;

II - Especificação dos sistemas de saneamento básico;

III - Proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;

IV - Recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

V - Comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;

VI - Comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e

VII - Garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água. (BRASIL, 2012)

O que se pode observar é que o elemento central da possibilidade da regularização fundiária é a demonstração de melhoria nas condições ambientais. Assim como a lei flexibiliza as normas urbanísticas para tentar concretizar os objetivos centrais do urbanismo - cidade planejada com acesso a diferentes serviços e condições que garantam o bem-estar -, Aquino e Farias (2017) apontam que “a exceção à norma protetiva ambiental deve ter como escopo também a melhoria das condições ambientais, instituindo coleta de lixo, promovendo o saneamento básico da área, protegendo a Área de Preservação Permanente de futuras ocupações, entre outras ações” (AQUINO e FARIAS, 2017, p. 111)

Todavia, essa flexibilização é bastante criticada. Paulo Bessa Antunes (2014, p.318) critica a permissividade do Código Florestal e defende que

o artigo é, de certa forma, a confissão da falência da administração do território, ao mesmo tempo que serve para milhares de prefeitos e vereadores que, seguidamente, incentivaram e promoveram a ocupação de áreas de

Preservação Permanente, por populações vulneráveis e sem recursos para a aquisição de moradias dignas e seguras, sem prejuízo para o meio ambiente. Ainda que se reconheça a relevância do Direito à Moradia, elevado a status constitucional [...], não há que se fazê-lo eficaz em detrimento de outros direitos, igualmente, tutelados pela Constituição Federal, no caso, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (ANTUNES, 2014)

O artigo 65 trata de regularização fundiária de interesse específico e, por não ter escopo social, também recebe críticas. Paulo Antunes Bessa (2014, p. 323) argumenta que “não faz o menor sentido que a suposta lei de proteção às florestas tome para si a solução de um problema que não foi causado pelos órgãos de controle ambiental e que, certamente, não será por ele solucionados”.

Art. 65. Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. (Redação dada pela Lei nº 13.465, de 2017)

§ 1º O processo de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;

II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;

III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;

IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;

V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;

VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;

VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber. (BRASIL, 2012)

Para trazer um meio termo para a discussão sobre a flexibilização para proprietários de casas de alto padrão num contexto no qual a intenção da lei é substituir as habitações precárias e diminuir o déficit habitacional, o artigo 11 § 2º da lei 13.465 aponta que “na hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso”. Dessa forma, os beneficiários teriam de se comprometer a promover compensações ambientais, preferencialmente, para a recuperação de áreas degradadas.

O Código Florestal provoca várias indagações e questionamentos trazendo a possibilidade de flexibilizar e facilitar, legitimando a degradação de áreas extremamente importantes para o meio ambiente urbano. Todavia, como apontam Aquino e Farias (2017), este não tem a pretensão de regular por completo o processo de regularização fundiária em APPs, já que são definidos, na lei 13.465/2017, procedimentos e conceitos para a promoção da RF. Acontece que esta nova lei é omissa em relação a vários fatores relevantes e remete ao Código Florestal para tratar da modalidade de regularização fundiária em áreas de APP:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso. (BRASIL, 2017)

O resultado disso é um vácuo legislativo que evidencia as falhas do novo marco legal da regularização fundiária, tratado no tópico seguinte.

2.4.2. A Lei nº 13.465/2017 como novo marco legal da Regularização Fundiária no Brasil

Apesar de ainda suscitar debates e comportar inúmeras críticas doutrinárias quanto a seu processo de promulgação, bem como ao seu conteúdo, a lei 13.465/2017 é o atual marco legal da regularização fundiária no Brasil.

O documento engloba duas modalidades de Reurb: de interesse social (Reurb-S) e de interesse específico (Reurb-E). A primeira é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, enquanto a segunda diz respeito aos demais casos.

Neste trabalho, importa a análise dos casos pertinentes a Reurb-S, já que notadamente é a população de baixa renda que, em virtude das dinâmicas de ocupação inerentes à cidade capitalista, ocupa regiões periféricas que muitas vezes são áreas de proteção permanente. Além desse fato, ressalta-se que a regularização fundiária em áreas de preservação permanente somente é possível nos casos de interesse social, caracterizado pela ocupação predominante de baixa renda e pelo atendimento de pelo menos um dos requisitos do art. 47, VII da Lei nº11.977/2009. Para as áreas que não se enquadram nesses requisitos, como os casos de Reurb-E, é necessário observar as restrições constantes na lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979), na legislação ambiental (Código Florestal: lei nº 4.771/1965), e nas resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão ambiental do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA que tem como atribuição, dentre outras, estabelecer normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Para tanto, analisa-se os objetivos almejados pela regularização fundiária:

Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;

IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária. (BRASIL, 2017)

Desses princípios e objetivos, destaca-se que o processo de regularização fundiária deve ser multidimensional, compreendendo além das garantias jurídicas, mas, também, as preocupações ambientais e a estruturação da área, normalmente degradada e carente de infraestrutura. No artigo 9, parágrafo 1º, são elencados os princípios norteadores da RF:

Art. 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.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com **os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.** (grifo nosso)(BRASIL, 2017)

De encontro ao disposto pelo CFLO, a lei 13.465/17 abandona a expressão “área urbana consolidada” e introduz o conceito de núcleo urbano informal consolidado, nos termos do art. 11:

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

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)

Na nova lei, observa-se que o legislador empregou conceito vago e sem critérios objetivos para identificar os núcleos urbanos informais consolidados. Sendo assim, as possibilidades de Reurb se ampliam, na medida em que passa há a possibilidade de regularização de núcleos informais, sejam públicos ou privados, urbanos ou rurais.

Apesar da expressa menção às situações que contraponham direito à moradia e direito ao meio ambiente equilibrado, verifica-se que a proposta do legislador é meramente técnica. Em situações nas quais a efetividade de direitos fundamentais está em jogo, o requerimento de elaboração de estudos técnicos, em que pese sejam necessários para sopesar o nível de impacto ambiental sofrido pela área de preservação, está longe de ser suficiente.

Segundo a Lei Federal nº 13.465/2017, a Reurb observará o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da Lei nº 13.465/2017.

O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas. Referido estudo deverá conter, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - caracterização da situação ambiental da área a ser regularizada;
- II - especificação dos sistemas de saneamento básico;
- III - proposição de intervenções para a prevenção e o controle de riscos geotécnicos e de inundações;
- IV - recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;
- V - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental, considerados o uso adequado dos recursos hídricos, a não ocupação das áreas de risco e a proteção das unidades de conservação, quando for o caso;
- VI - comprovação da melhoria da habitabilidade dos moradores propiciada pela regularização proposta; e
- VII - garantia de acesso público às praias e aos corpos d'água.

Na Reurb-E dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente não identificadas como áreas de risco, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana (Lei nº 13.465/2017).

O projeto de regularização fundiária de interesse específico deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior e ser instruído com os seguintes elementos:

- I - a caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica da área;
- II - a identificação dos recursos ambientais, dos passivos e fragilidades ambientais e das restrições e potencialidades da área;
- III - a especificação e a avaliação dos sistemas de infraestrutura urbana e de saneamento básico implantados, outros serviços e equipamentos públicos;
- IV - a identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção de mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas;
- V - a especificação da ocupação consolidada existente na área;
- VI - a identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de risco geotécnico;
- VII - a indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da Área de Preservação Permanente com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização;

VIII - a avaliação dos riscos ambientais;

IX - a comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização; e

X - a demonstração de garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos d'água, quando couber.

Para fins da regularização ambiental ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água, será mantida faixa não edificável com largura mínima de 15 (quinze) metros de cada lado.

A Reurb pode ser feita por etapas/fases, atingindo somente as áreas que não abrangem áreas ambientalmente protegidas (art. 12, § 3º). A lei prevê que os estudos técnicos serão realizados pelo próprio município quando houver órgão legalmente habilitado. Quando não houver, os estudos serão atribuição do Estado (art. 12, § 5º). Por fim, a Lei 13.465/2017 define que a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação ambiental, se no município houver órgão ambiental capacitado.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esse capítulo detalha os aspectos metodológicos da presente pesquisa, tais como a definição do método adotado, a delimitação do recorte de análise, os procedimentos desempenhados durante a pesquisa, as estratégias de análise e as limitações presentes no processo.

A construção dessa dissertação é fundamentada na interdisciplinaridade apresentada no Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná, na linha de pesquisa *Urbanização, cidade e ambiente urbano*. A interdisciplinaridade se apresenta como um processo resultante da própria natureza do campo ambiental e da problemática do desenvolvimento sustentável, que se insere na relação existente entre natureza e sociedade. Para Leff (2001), a interdisciplinaridade surge como uma necessidade prática de articulação das diversas áreas de conhecimento. Para o autor, as práticas interdisciplinares “desconhecem a existência dos objetivos teóricos das ciências; a produção conceitual dissolve-se na formalização das interações e relações entre objetos empíricos” (LEFF, 2001, p.36). Dessa forma, apresenta-se como fundamental na articulação teórica.

A metodologia utilizada para a obtenção dos resultados, propôs-se a refletir os objetivos da pesquisa e apresentar características e concepções visando a orientação do pensamento, da análise e apreensão da realidade objetiva.

[...] o método não pode ser abordado do ponto de vista disciplinar, mas como instrumento intelectual e racional que possibilite a apreensão da realidade objetiva pelo investigador, quando este pretende fazer uma leitura dessa realidade e estabelecer verdades científicas para a sua interpretação. (SPOSITO, 2004, p. 23).

3.1. Escolha do método de *Estudo de Caso*

Em conformidade com o objetivo delineado e dentre os diversos métodos de pesquisa, selecionou-se o método de *estudo de caso*. Segundo Yin (2001), é comum utilizar esse método em situações como “política, ciência política e pesquisa em administração pública; (...) pesquisa de planejamento regional e municipal, como estudos de plantas, bairros ou instituições públicas” (YIN, 2001, pág.20). Gil (2002)

destaca que esse método é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto real, no qual os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos.

Gil (2002) também aponta os diferentes propósitos para os quais o estudo de caso é utilizado, são eles:

- a) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos;
- b) preservar o caráter unitário do objeto estudado;
- c) descrever a situação do contexto em que está sendo feita determinada investigação;
- d) formular hipóteses ou desenvolver teorias;
- e) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos.

Fortunato (2014) destaca que, num estudo de caso, diversos fatores devem ser considerados, partindo do diagnóstico de um problema e da seleção de prioridades. A autora esclarece que para o estabelecimento dessas prioridades, os critérios dependem dos interesses e intenção do pesquisador, da comunidade envolvida na pesquisa, dos órgãos administrativos ou da disponibilidade dos recursos existente (naturais, técnicos e humanos).

3.2. Delimitação do estudo de caso: recorte espacial

Quanto à delimitação do estudo de caso, foi estabelecido como recorte espacial o Núcleo Urbano Central (NUC), ou Área Metropolitana de Curitiba (AMC), onde se tem na questão habitacional um dos grandes desafios do poder público, tanto pelo grande número de ocupações irregulares e o elevado déficit habitacional, como pela grande parcela da população que ocupa as áreas de risco (FORTUNATO, 2014).

Foram visitadas todas as secretarias e órgãos responsáveis pelas questões de habitação, meio ambiente, regularização fundiária e urbanização dos 14 municípios do NUC (QUADRO 5).

Quadro 5 – Municípios e órgão visitado

Município	Órgão visitado
Almirante Tamandaré	Secretaria Municipal de Habitação / Henrique Imóvel Legal ⁶
Araucária	COHAB – Araucária
Campina Grande do Sul	Procuradoria Geral do Município
Campo Largo	Secretaria Adjunta de Habitação e Regularização Fundiária
Campo Magro	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental
Colombo	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
Curitiba	COHAB – Curitiba
Fazenda Rio Grande	Secretaria Municipal de Habitação
Itaperuçu	Secretaria Municipal de Agropecuária e Meio Ambiente
Pinhais	Procuradoria Geral do Município
Piraquara	Núcleo de Regularização Fundiária e Habitação Social; Secretaria de Urbanismo
Quatro Barras	Diretoria Geral do Município
Rio Branco do Sul	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
São José dos Pinhais	Secretaria Municipal de Habitação

Fonte: A autora (2020)

Primeiramente, este trabalho visava investigar a aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 pelos municípios, portanto tendo como recorte temporal o período de 2017 até os dias de hoje. Porém, sendo constatada a dificuldade de alguns municípios em regulamentar e aplicar a legislação, não se foi delimitado um espaço de tempo.

⁶ A Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré terceiriza os projetos de regularização fundiária. A empresa responsável é a Henrique Imóvel Legal que atende também os municípios de Pinhais e Piraquara, mas não de forma integral.

3.3. Protocolo de coleta de dados

Tendo constatado que o método de estudo de caso é a abordagem mais adequada para a realização desta pesquisa, os autores Miguel (2005, 2007) e Yin (2005) aconselham que o estudo seja suportado por um protocolo. Para Yin (2005), esse protocolo engloba o instrumento de coleta de dados, recurso que contém as regras e os procedimentos a serem seguidos na pesquisa.

Elaborou-se um protocolo considerando as seguintes etapas: conversa com os gestores municipais responsáveis pelos processos de regularização fundiária; revisão literária sobre assuntos pertinentes que dessem suporte ao tema de estudo; coleta e análise de dados secundários relevantes ao tema.

3.3.1. Conversa com gestores

Para Fraser e Gondim (2004), a entrevista como técnica de coleta de dados favorece a relação intersubjetiva entre pesquisador e entrevistado e permite uma maior compreensão das situações e vivências. Yin (2005) destaca que as conversas com informantes-chave fornecem ao pesquisador percepções e interpretações sobre o assunto, além de sugerir fontes nas quais é possível buscar evidências corroborativas.

No caso dessa pesquisa, as entrevistas foram parcialmente estruturadas, sendo guiadas por pontos de interesse do entrevistador e explorando demais temas ao longo do seu curso (GIL, 2002).

O primeiro contato foi feito em 2018 numa visita a Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR) buscando saber quais os programas e ações referentes ao tema de regularização fundiária que aconteciam no Estado do Paraná, especificamente na RMC.

Os próximos contatos aconteceram em 2019 com as visitas às prefeituras dos 14 municípios do NUC. Nessa etapa, a busca era, primeiramente pelas secretarias responsáveis pela habitação e urbanismo, porém, como já visto no quadro 5, os gestores responsáveis nem sempre pertenciam à essas secretarias.

Basicamente, as conversas eram feitas a partir de perguntas norteadoras que fomentavam para temas relacionados ao assunto principal. As questões partiam do questionamento de como os processos de Reurb chegavam às prefeituras (se era de forma espontânea por parte dos moradores com interesses individuais ou de forma coletiva ou se a prefeitura faz um levantamento para constatar as áreas passíveis de regularização). Também era questionado como era o andamento dos processos, quais as secretarias envolvidas e se havia envolvimento de agentes externos às prefeituras (COHAPAR, Tribunal de Justiça, escritórios particulares), qual legislação é usada para respaldar os processos.

Nos casos de Reurb em APP, o questionamento era sobre como era enfrentada a situação: se havia relocação das famílias, se era feita redução da faixa de preservação, estudo de viabilidade, se havia compensações ambientais. As perguntas chave podem ser observadas no QUADRO 6:

Quadro 6 – Perguntas chave para as entrevistas

1. Como os processos de regularização fundiária chegam à prefeitura: a demanda se dá de forma espontânea ou é feito levantamento da prefeitura?
2. Qual o papel dessa secretaria no processo?
3. Quais outras secretarias, órgãos e agentes se envolvem nos processos de regularização fundiária?
4. Como é a tramitação dos projetos de regularização fundiária na prefeitura?
5. Há casos de assentamentos irregulares localizados em APPs no município?
Se sim, como se dão os processos de regularização nessas áreas?
6. Quais os critérios adotados para que ocorra a regularização na área ou a indicação de remoção das famílias?

Fonte: A autora (2020)

Como pode-se perceber no Quadro 7, que indica quais secretarias e agentes estão envolvidos na questão da regularização fundiária, algumas prefeituras municipais criaram ramificações especiais em suas secretarias para tratar do assunto, como no caso de Campo Largo, Pinhais e Piraquara. Os mesmos municípios também indicaram a atuação conjunta com o órgão estadual, Companhia de Habitação do

Paraná (COHAPAR). Os municípios de Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo e Piraquara apontaram que empresas especializadas se envolvem no processo de regularização de áreas públicas, seja por licitação ou contratação direta pela prefeitura.

Quadro 7 – Atores e agentes envolvidos nos processos de Regularização Fundiária

MUNICÍPIO	ATORES ENVOLVIDOS
Almirante Tamandaré	Secretaria de habitação; Secretaria de urbanismo; empresa especializada
Araucária	COHAB; Secretaria de urbanismo, Secretaria de Planejamento Urbano, Secretaria do Meio Ambiente; Procuradoria Geral do Município, Secretaria de Obras Públicas; empresa especializada
Campo Largo	Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária; COHAPAR; empresa especializada
Campo Magro	Comissão de Regularização Fundiária (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental); Secretaria de Planejamento; ITCG
Colombo	Secretaria de Habitação; Secretaria de Urbanismo; Secretaria de Obras; Secretaria de Meio Ambiente
Curitiba	COHAB, IPPUC, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Urbanismo; Ministério Público como demanda
Fazenda Rio Grande	Secretaria de Habitação; Secretaria de Urbanismo
Itaperuçu ⁷	*
Pinhais	Procuradoria Geral; Departamento de Regularização Fundiária; Secretaria de Planejamento Urbano; Secretaria de Urbanismo; COHAPAR
Piraquara	Núcleo de Regularização Fundiária e Habitação Social; Secretaria de Urbanismo; COHAPAR; empresa especializada
Quatro Barras	Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Urbanismo; Procuradoria Geral do Município
São José dos Pinhais	Secretaria de Habitação; Secretaria de Urbanismo; Secretaria de Meio Ambiente; Secretaria de Obras Públicas

Fonte: A autora (2020)

⁷ O município não se responsabiliza pelos processos de regularização fundiária e não indicou quais possam ser os atores envolvidos

3.3.2. Reflexões teóricas e análise de dados secundários

Segundo Yin (2005), a preparação para o estudo de caso começa através da revisão literária relacionada ao tema. Para Gil (2002), um levantamento bibliográfico preliminar facilita a formulação do problema de pesquisa e proporciona uma familiaridade entre o pesquisador e a área de estudo na qual está interessado, bem como sua delimitação.

Após essa delimitação do tema e da formulação do problema de pesquisa, Robson (1993) ressalta que é importante buscar apoio da literatura, reunindo informações da documentação existente referente ao assunto, seja através de fontes primárias (dados históricos, bibliográficos e estatísticos, informações, material cartográfico, arquivos oficiais) ou de fontes secundárias (livros, revistas científicas, jornais).

Para Severino (2002), as reflexões teóricas devem ser iniciadas por conteúdo mais recente e mais gerais e, então, partir para textos mais específicos. Gil (2002) também aponta a importância do uso de obras de referência, periódicos científicos, teses, dissertações e anais de encontros científicos.

Após a escolha do tema de pesquisa, iniciou-se a revisão literária, primeiramente, para a elaboração do projeto de pesquisa e aprofundada posteriormente. Considerou-se importante para essa revisão, definir conceitos importantes para a pesquisa, como aqueles relacionados à temática da habitação e dos direitos fundamentais. Foi feita uma revisão histórica sobre a temática das políticas habitacionais e uma análise das questões jurídicas que permeavam as temáticas abordadas. Também foram feitos levantamentos de dados atuais sobre a precariedade da habitação em nível nacional e regional.

Os materiais dos quais esses dados foram coletados são provenientes de diferentes fontes: IBGE, COMEC, Fundação João Pinheiro, Fundação Getúlio Vargas, Iparde, entrevista com gestores municipais, secretarias e órgãos municipais, livros, artigos, documentos e estudos realizados pelo governo federal, legislação, anais de congresso, teses e dissertações (interdisciplinares) e artigos científicos.

3.4. Limitações da pesquisa

A principal limitação da pesquisa é relacionada à questão do tempo para o desenvolvimento da mesma. Tendo o mestrado apenas dois anos para ser concluído e, cerca de um ano e dois meses para a escrita da dissertação, após a apresentação do projeto de pesquisa, avaliou-se como sendo um período curto para o desenvolvimento das atividades e etapas da pesquisa.

Outra limitação foi o acesso à alguns gestores municipais, como os de Almirante Tamandaré, Campina Grande do Sul e Rio Branco do Sul. Em Almirante Tamandaré foi informado que a prefeitura não era responsável pelos projetos de regularização fundiária no município, somente indicando as áreas irregulares à empresa terceirizada Henrique Imóvel Legal. Campina Grande do Sul, por sua vez, está passando pelo primeiro processo de Reurb do município e com a alegação de falta de tempo devido ao projeto que está sendo realizado, a responsável pelo projeto não pode colaborar com a pesquisa. No caso de Rio Branco do Sul, o funcionário técnico responsável pelo assunto não foi encontrado em nenhuma das visitas à secretaria.

4. A QUESTÃO HABITACIONAL E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO NÚCLEO URBANO CENTRAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA (NUC – RMC)

A questão habitacional no Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba é um dos maiores desafios do poder público e este foi delimitado como recorte de estudo desta pesquisa. Por esse motivo, foi delimitado como recorte de estudo desse trabalho.

Esta seção apresenta os aspectos socioambientais da área, pontuações sobre a questão habitacional e a análise dos procedimentos adotados pelas prefeituras municipais no que diz respeito à regularização fundiária.

4.1. Aspectos Sociambientais no NUC - RMC

A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) foi criada em 1973, por Lei Federal, e, atualmente, é constituída por 29 municípios. É a oitava região metropolitana mais populosa do Brasil, com 3.223.836 habitantes (COMEC, 2011) e concentra cerca de 30,86% da população total do Estado, como indicado na TABELA 3. Constitui uma das principais aglomerações urbanas do Brasil e suas características, como espaços educacionais, comerciais e culturais, as condições de maior renda e escolaridade da sua população e a localização do polo industrial, lhe conferem um posicionamento de relevância no contexto estadual e do país.

TABELA 3 – Densidade demográfica – Região Metropolitana de Curitiba

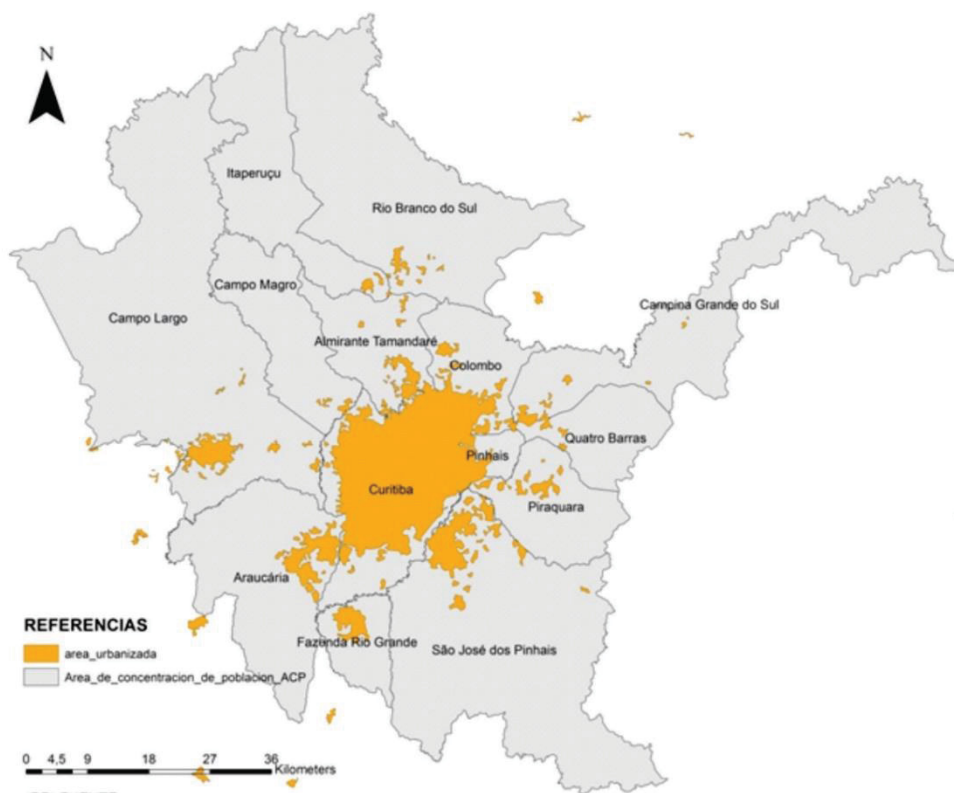
	ÁREA	POPULAÇÃO	DENSIDADE DEMOGRÁFICA
Paraná	199.314km ²	10.444.526	52,40 hab/km ²
Curitiba	432 km ²	1.751.907	4,022 hab/km ²
RMC	16.581 km²	3.223.836	194,42 hab/km²

Fonte: COMEC, 2011

O Núcleo Urbano Central da Região Metropolitana de Curitiba é formado pelos 14 municípios que, inicialmente, formavam a RMC e compõem uma mancha urbana

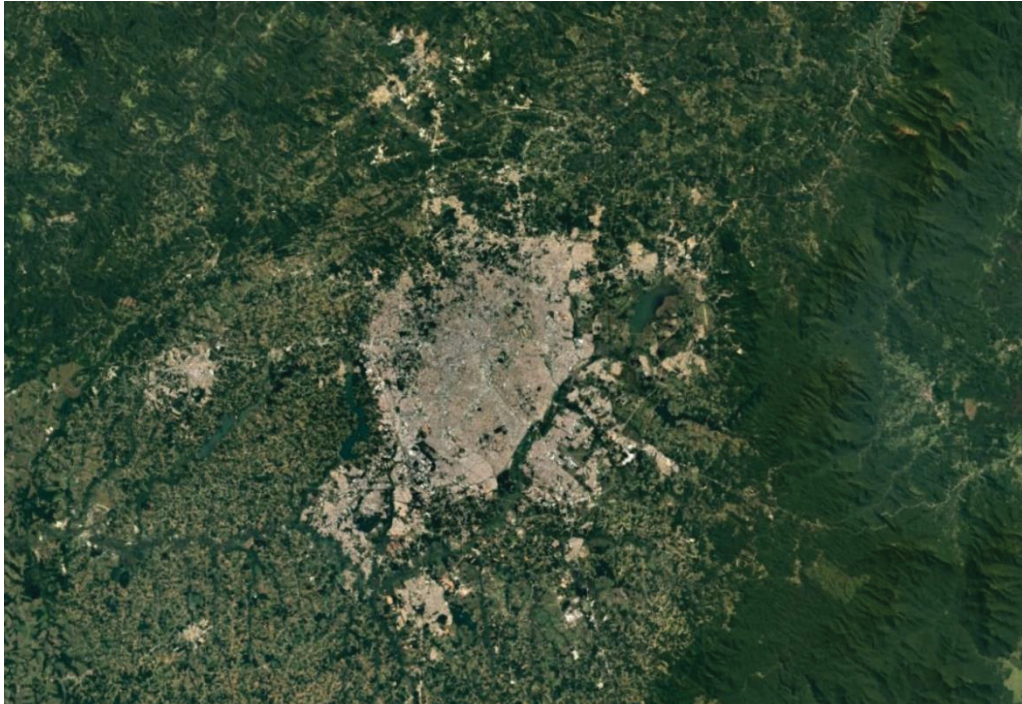
contínua, com padrão de ocupação semelhante e que concentra a dinâmica regional mais intensa (COMEC, 2006) (FIGURAS 1 e 2). São eles: Almirante Tamandaré, Araucária, Campina grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Curitiba, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Rio Branco do Sul e São José dos Pinhais. Juntos, os municípios concentram cerca de 3.220.652 habitantes, o que corresponde a 95% da população metropolitana.

FIGURA 1 – Municípios integrantes da Área de Concentração da População (ACP) na Metrópole de Curitiba



Fonte: Silva e Czytajlo, 2014.

FIGURA 2 – Mancha urbana na formação do Núcleo Urbano Central.



Fonte: Google Earth, 2019.

Na primeira fase do processo de metropolização, entre as décadas de 1970 e 1980, Curitiba e os municípios do entorno sofreram um processo de intenso crescimento da população devido a um grande contingente de pessoas vindas da zona rural do Estado. Essa corrente migratória foi decorrente das fortes geadas que dizimaram as plantações de café no interior do Paraná na década de 1960, da introdução maciça de tecnologias avançadas no cultivo da agricultura e das alterações nas relações de trabalho. Grande parte desta população migrante se dirigiu às maiores áreas urbanas do estado, fenômeno que ocorreu num curto espaço de tempo e produziu a elevação das taxas de desemprego, o crescimento da população de baixa renda e a ampliação das desigualdades socioespaciais (SILVA, 2012). Parte desses fluxos vindos do meio rural convergiram para Curitiba e municípios do entorno, densificando as periferias internas do município polo e induzindo o extravasamento da ocupação de Curitiba por sobre as fronteiras externas (MOURA, 1998).

Nessa primeira fase, segundo Ultramari e Moura (1994), o espaço da metrópole de Curitiba se caracterizava pela existência de áreas rurais e periféricas limítrofes a Curitiba sobre pressão de ocupação, pela insularidade das áreas urbanas centrais dos

municípios no entorno do polo e pela presença de áreas urbanas consolidadas no município polo, em processo de extravasamento.

Além dos processos migratórios presentes, um conjunto de estratégias implementadas pelo Estado atraíram para a área metropolitana investimentos produtivos de porte significativo, como a Petrobrás em Araucária, a criação da Cidade Industrial de Curitiba e a instalação de importantes indústrias metal-mecânicas como a Volvo, New Holland, Bosch, entre outras. Segundo Silva (2012), a economia paranaense aproveitou-se da conjuntura macroeconômica e da implementação de uma política de atração industrial combinada com as vantagens locacionais, que deram início a um ciclo de expansão dessas grandes empresas no Estado, e em particular na RMC.

É nesse primeiro período que começa a se constituir uma coroa de urbanização periférica no entorno do polo, caracterizada em especial pela localização da moradia popular. Entre as décadas de 1970 e 1980, a Região Metropolitana de Curitiba apresentou um crescimento populacional expressivo, com uma taxa média de 5,34% a.a. As áreas urbanas cresceram a uma taxa de 7,19% a.a., enquanto que a área rural registrou taxa negativa de -2,31% (PDI, 2006).

No período seguinte, que inicia na década de 1990, observou-se a consolidação das dinâmicas socioespaciais desencadeadas pelos processos presentes nas décadas anteriores, às quais se somaram novos fenômenos responsáveis pela emergência de importantes transformações socioespaciais. Dentre estas mudanças destacam-se, segundo Firkowski (2001): as taxas de crescimento populacional nos municípios periféricos; uma nova fase da industrialização materializada pela vinda de importantes multinacionais ligadas ao ramo automobilístico, a expansão e diversificação das atividades ligadas ao comércio e serviços especializados tais como shopping centers, hipermercados, hotéis. Tais mudanças, segundo a autora, ampliaram as relações da metrópole com outras cidades do Brasil e do exterior, e transformaram o processo de produção do espaço metropolitano. (FIRKOWSKI, 2001).

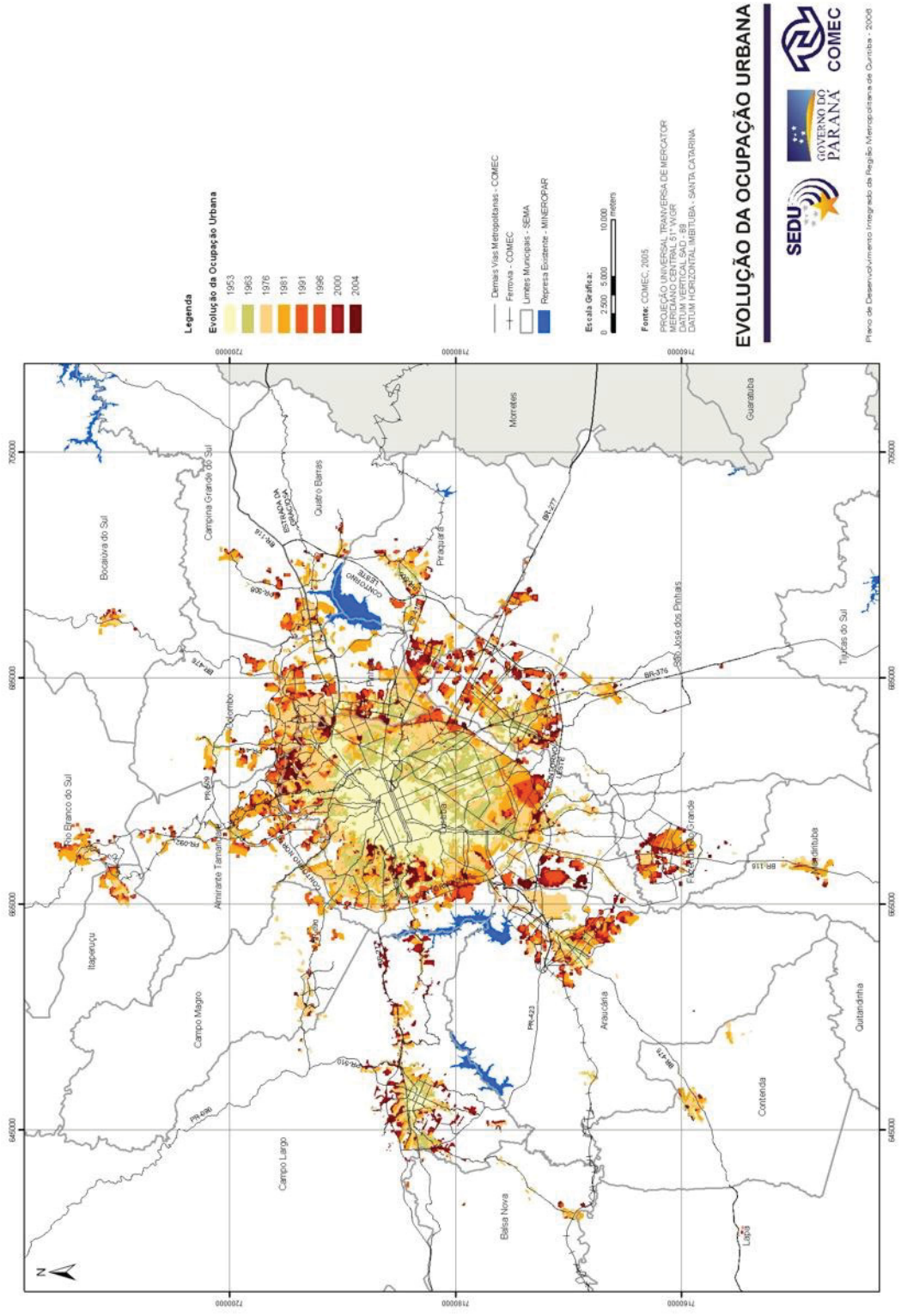
Outra transformação importante derivada das transformações apontadas por Firkowski (2001), foi a intensificação dos fluxos migratórios em direção aos demais municípios do aglomerado metropolitano, atraídos pelas atividades econômicas

emergentes, que contribuíram, segundo Moura e Rodrigues (2009), para o aumento das desigualdades socioespaciais metropolitanas, visto que, mesmo com o aumento da oferta de emprego observada no período, muitos trabalhadores continuaram à margem do mercado de trabalho formal, ampliando a inserção desse contingente na economia informal.

Além disso, destacam-se as novas lógicas que passam a nortear a produção dos espaços de moradia. Observou-se o aumento de domicílios e áreas de favelas, tanto no polo como nos municípios do entorno; o crescimento do número de empreendimentos habitacionais financiados pelo estado para população de baixa renda, em função da retomada pelo governo federal dos programas de provisão habitacional, e surge um novo produto imobiliário para as classes de renda elevada, os condomínios residenciais fechados (SILVA E CZYTAJLO, 2014).

Todas essas mudanças provocaram a expansão da urbanização em direção a municípios metropolitanos e, ao mesmo tempo, o adensamento das áreas urbanas já consolidadas, que passam a caracterizar a estruturação metrópole de Curitiba na atualidade (SILVA, 2012) (MAPA 1).

Mapa 1 – Evolução da Ocupação Urbana na RMC



Fonte: PDI – COMEC (2006)

As formas de uso e ocupação do solo na RMC acontecem na contramão das diretrizes do planejamento urbano, isto é, o parcelamento do solo, realizado no início do século XX, em diversos municípios que viriam a compor a região metropolitana de Curitiba, aconteceu de forma precária, em locais sem infraestrutura, serviços e equipamentos e com o traçado de ruas e quadras que desconsideravam as características hidro geomorfológicas do local (FORTUNATO, 2014; LIMA, 2000).

Para as autoras, a questão habitacional na RMC é um dos maiores desafios do poder público. Lima (2000) aponta preocupação com a velocidade e a proporção que as ocupações urbanas têm se assentado na RMC, nas últimas três décadas, principalmente em áreas não infraestruturadas e sem rede de serviços. Essas áreas, por sua vez, não estão preparadas para comportar esse grande contingente populacional o que acaba agravando o quadro de degradação ambiental nos municípios periféricos.

Segundo dados do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMC (PDI 2006), os principais problemas socioambientais encontrados nos municípios da RMC estão relacionados aos efeitos da ocupação desordenada e da ausência de infraestrutura urbana (água, esgoto, lixo, drenagem, etc). A consequência desses fatores é a degradação ambiental nas áreas de preservação permanente (APPs) e mananciais de abastecimento de água.

4.2. A questão habitacional na RMC e no NUC

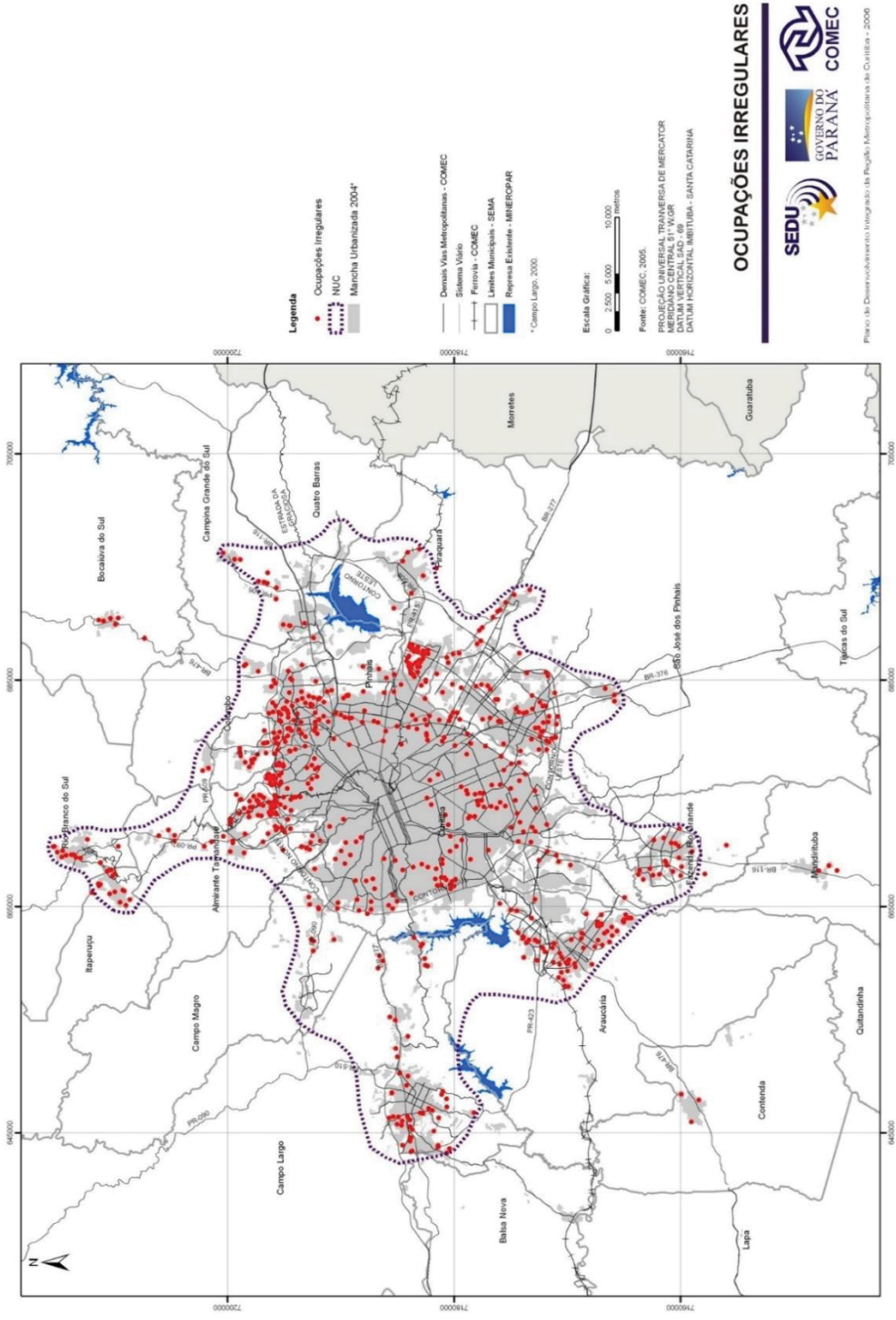
Quanto a questão da habitação na RMC, Mendonça (2004) destaca duas problemáticas principais: a subhabitação e a relação entre a urbanização e os recursos hídricos. Esses fatores implicam na degradação e contaminação dos mananciais de abastecimento. Além desse problema, Fortunato (2014) lista outros riscos e vulnerabilidades socioambientais encontrados na RMC, como a ocupação em áreas de risco, sobretudo, aquelas sujeitas a inundações, e degradação ambiental de áreas de preservação permanente; os problemas relacionados às mudanças climáticas e a urbanização; e a questão dos resíduos sólidos urbanos.

A autora também aponta que a segregação socioespacial é evidenciada pela questão da habitação. Para Moura e Rodrigues (2009), apesar do aglomerado

metropolitano reunir municípios com situação social relativamente mais favorável, são eles que concentram a maior parcela da população em situação de carência. No mapa 2, pode-se observar a distribuição espacial das ocupações irregulares na RMC.

O intenso crescimento populacional nas regiões metropolitanas brasileiras, em especial a Região Metropolitana de Curitiba, gerou um processo de ocupações irregulares em diversos pontos de seu território. A RMC concentra o maior contingente populacional do Estado, tanto em termos de população total, como de população urbana e rural (IPARDES, 2011) e, segundo dados do IPARDES de 2004, esta concentra aproximadamente um terço dos domicílios particulares permanentes do Estado e apresenta um déficit habitacional correspondente a 25,3% do total de todo estado do Paraná.

Mapa 2 – Ocupações irregulares no Núcleo Urbano Central - 2006



Fonte: PDI – COMEC (2006)

De acordo com o levantamento da FJP, o Pnad (2015) apontou que Curitiba possui um déficit habitacional de 79.949 domicílios, já os municípios da Região Metropolitana respondem por um déficit de 76.305 unidades, a maior parte concentrada em área urbana (TABELA 4).

Tabela 4 – Déficit habitacional total e relativo por situação de domicílio - 2015

Especificação	Déficit Habitacional			
	Total	Urbano	Rural	Total Relativo
Região Sul	734.115	684.502	49.613	7,0
Paraná	290.008	273.179	16.829	7,5
<i>RM Curitiba</i>	<i>76.305</i>	<i>71.663</i>	<i>4.641</i>	<i>6,2</i>
Santa Catarina	204.648	190.369	14.279	8,4
Rio Grande do Sul	239.458	220.953	18.505	5,8
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>96.614</i>	<i>94.831</i>	<i>1.783</i>	<i>6,3</i>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE, v.34, 2014 e FJP.

Assim como no cenário nacional, são os altos preços do aluguel que respondem como principal componente pelo déficit. Em Curitiba e Região Metropolitana, cerca de 60% dos casos de dificuldade de acesso à moradia adequada corresponde às famílias que destinam mais de 30% da renda para pagamento do aluguel (TABELA 5).

Tabela 5 – Déficit habitacional total e componentes – 2015

Especificação	Déficit habitacional				
	Total absoluto	Componentes			
		Habitação precária	Coabit. Familiar	Ônus excessivo aluguel	Adens. Excessivo
Região Sul	734.115	120.748	176.424	424.000	12.943
Paraná	290.008	35.515	61.095	186.389	7.009
<i>RM Curitiba</i>	<i>76.305</i>	<i>12.005</i>	<i>15.314</i>	<i>48.025</i>	<i>961</i>
Santa Catarina	204.648	47.293	34.110	121.813	1.432
Rio Grande do Sul	239.458	37.940	81.218	115.798	4.502
<i>RM Porto Alegre</i>	<i>96.614</i>	<i>15.933</i>	<i>29.348</i>	<i>48.299</i>	<i>3.034</i>

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)-IBGE, v.34, 2014 e FJP.

Em termos absolutos, o Paraná tem 494.958 domicílios que apresentam algum tipo de carência na infraestrutura e 820.767 domicílios que apresentam deficiência

(IPARDES, 2004). A tabela 6 sintetiza as necessidades habitacionais na RMC, tanto para o déficit como para a inadequação. Observa-se que o município polo (Curitiba) concentram a maior parte do déficit calculado para o Estado, acompanhando a tendência de concentração da população, preservando, no entanto, o menor peso relativo do déficit em relação ao total de domicílios. Considerando a inadequação habitacional, esta atinge com maior intensidade os demais municípios metropolitanos. Assim, pode-se dizer que as Região Metropolitana é uma região de contraste que concentra o melhor e o pior do processo de urbanização (IPARDES, 2011)

Tabela 6 – Síntese das necessidades habitacionais da Região Metropolitana de Curitiba - 2000

NOME	DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES	DÉFICIT HABITACIONAL		INADEQUAÇÃO HABITACIONAL		
		Absoluto	%	Por infraestrutura		Por adensamento excessivo
				Carência	Deficiência	
Polo	470.964	25.147	5,34	21.186	19.429	18.632
Demais municípios	316.280	17.637	5,58	57.762	62.530	19.058
Total RMC	787.244	42.784	5,43	78.948	81.959	37.690

Fonte: IBGE – Censo Demográfico, 2000

Com relação à temática da moradia, a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional para o Estado do Paraná – PDU, salienta a necessidade, em todas as regiões do Estado, da construção de moradias de melhor qualidade em maior volume. O diagnóstico do Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR, de 2011, detecta que os assentamentos precários (loteamentos e ocupações irregulares, em áreas vulneráveis e de risco do ponto de vista ambiental) devem ser eliminados. O estudo também traz a recomendação do planejamento e implementação de grandes equipamentos e serviços urbanos, adequando o ambiente da moradia, como sendo outra necessidade prevista pela PDU, assim como a articulação de outras políticas urbanas de cunho setorial, que garantam o cumprimento do direito à moradia adequada a todos, concebida não como um elemento isolado no espaço urbano, mas integrado aos outros elementos urbanos que asseguram a qualidade de vida.

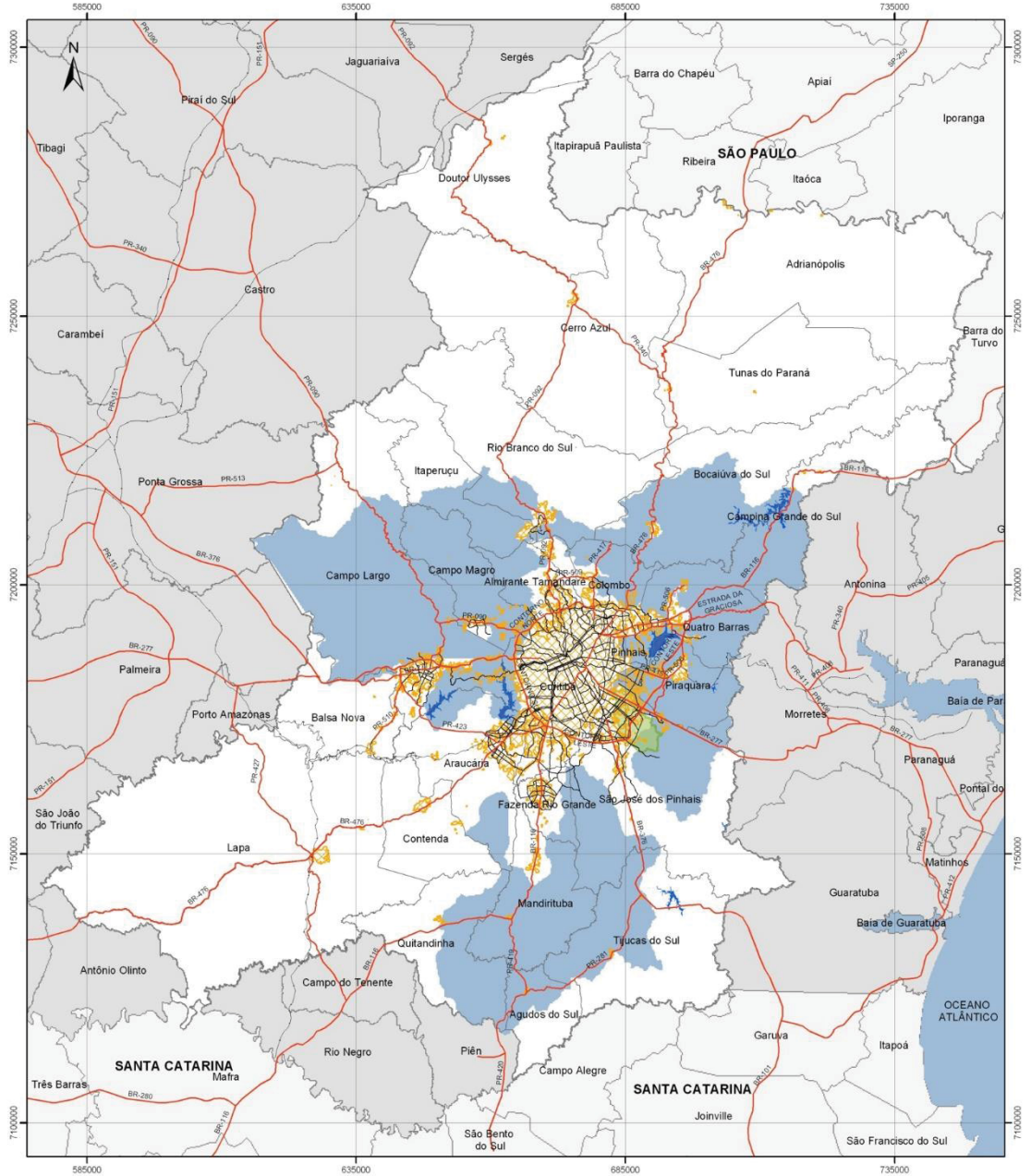
Mesmo com os avanços na legislação urbanística, mencionados na seção 2.1, é possível observar o incremento do déficit habitacional entre 2000 e 2010, destacando Campo Magro (+298%), Piraquara (+175%), Colombo (+92%), Araucária (+91%) e Fazenda Rio Grande (+89,71%). Observa-se, também, que Curitiba (60,11%), São José dos Pinhais (8,28%), Pinhais (4,12%) e Araucária (4,05%) tem grande impacto na participação relativa no déficit metropolitano (TABELA 7) (NASCIMENTO NETO, 2020). Nascimento Neto (2020) ainda destaca que dentre os municípios com grande aumento do déficit habitacional, estão aqueles significativamente atingidos por áreas de manancial de abastecimento hídrico (MAPA 3).

Tabela 7 – Déficit habitacional por município (2000-2010)

Município	2000		2010		Variação 2000- 2010(%)
	Absoluto	%	Absoluto	%	
Almirante Tamandaré	2.193	4,37	2.727	3,33	24,34
Araucária	1.734	3,46	3.314	4,05	91,11
Campina Grande do Sul	779	1,55	939	1,15	20,59
Campo Largo	1.470	2,93	2.326	2,84	58,21
Campo Magro	207	0,41	825	1,01	298,34
Colombo	2.970	5,92	5.717	6,99	92,50
Curitiba	31.240	62,32	49.164	60,11	57,38
Fazenda Rio Grande	1.189	2,37	2.256	2,76	89,71
Itaperuçu	496	0,99	512	0,63	3,18
Pinhais	2.026	4,04	3.366	4,12	66,12
Piraquara	1.021	2,04	2.810	3,44	175,25
Quatro Barras	325	0,65	481	0,59	48,12
Rio Branco do Sul	844	1,68	574	0,70	-31,97
São José dos Pinhais	3.635	7,25	6.775	8,28	86,39
Total	50.129	100	81.786	100	63,15

Fonte: Nascimento Neto (2019), com base em dados da FJP (2000,2010)

Mapa 3 – Delimitação das áreas de mananciais na RMC



Legenda

- Delimitação do Decreto nº 1.751 / 96
- Decreto Estadual nº 4.267 / 05

- Mancha Urbanizada 2004* - COPEL
- BR/PR** - COMEC
- Demais Vias Metropolitanas - COMEC
- Ferrovias ** - COMEC
- Limites Municipais - SEMA
- Represa Existente - MINEROPAR

* Campo Largo, 2000.
 ** Rodovias e Ferrovias localizadas fora da RMC em atualização no Sistema de Informações da COMEC

Escala Gráfica:
 0 5.000 10.000 20.000 metros

Fonte: COMEC, 2005.

PROJEÇÃO UNIVERSAL TRANSVERSA DE MERCATOR
 MERIDIANO CENTRAL 51° WGR
 DATUM VERTICAL SAD - 82
 DATUM HORIZONTAL IBERITUBA - SANTA CATARINA

DELIMITAÇÃO DA ÁREA DE MANANCIAIS DA RMC



Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba - 2005

Fonte: PDI – COMEC (2006)

Segundo dados da COMEC (2012), a área total de manancial na RMC é de 6.859 km², cerca de 44,36% da área. Dentro do NUC, a área de mananciais é de 735 km², cerca de 50,75% do total da área.

No que diz respeito aos assentamentos precários, Silva (2012) aponta que os vetores de expansão se direcionam para a região norte do aglomerado metropolitano (Curitiba, Campo Largo, Campo Magro e Almirante Tamandaré) e região sudeste (São José dos Pinhais), embora o estudo da autora não contemple os municípios de Piraquara e Colombo que, historicamente, se destacam pela existência desses assentamentos. Segundo a autora “Piraquara, em especial, tem um peso importante na concentração de assentamentos com grandes superfícies no leste do aglomerado metropolitano, [...] que em meados da década de 2000 tinha mais de 43.000 residentes” (Silva, 2012, p. 198).

De acordo com dados apresentados por Nascimento Neto (2020), Curitiba é o município que concentra o maior número de unidades em assentamentos precários (59,39%), seguida de Piraquara (13,4%), São José dos Pinhais (5,51%), Pinhais (3,41%) e Campo Largo (3,46%). Deve-se também ressaltar os municípios com maior percentual de unidades em assentamentos precários em relação ao total de domicílios, critério pelo qual Piraquara (53,70%) se destaca de todos os demais, seguido de Campina Grande do Sul (21,15%) e Quatro Barras (11,53%) (TABELA 8)

Os dados a respeito do déficit habitacional na Região Metropolitana de Curitiba são pouco precisos e defasados. A FJP aponta que a RMC foi a única a apresentar redução na carência de moradias entre os anos de 2014 e 2015. Os programas habitacionais voltados à população de menor renda implantados na RMC, apesar do aumento da produção de unidades com o PMCMV, não têm sido suficientes para suprir a demanda. Quanto à localização dos novos empreendimentos, àqueles voltados para a faixa 1 (até três salários mínimos) foram construídos, em sua grande maioria em bairros periféricos e distantes de serviços e infraestrutura.

Tabela 8 – Assentamentos precários no NUC (AMC)

Município	Assentamentos precário			Domicílios (IBGE, 2010)	% em relação ao total de domicílios	Área		Ano do dado/ Fonte
	Abs	%	Domic.			Abs - m ²	%	
Almirante Tamandaré	23	3,05	2.491	30.399	8,19	1.270.476	5,28	2005 (Ipardes, 2010)
Araucária	58	7,69	2.724	35.483	7,68	1.152.100	4,79	2010 (PLHIS, 2011 e Silva, 2012)
Campina Grande do Sul	13	1,72	2.451	11.590	21,15	238.987	0,99	2010 (PLHIS, 2010 e Ipardes, 2010)
Campo Largo	89	11,80	3.627	34.202	10,6	238.987	0,99	2003 (Ipardes, 2010)
Campo Magro	10	1,33	636	7.408	8,59	464.342	1,93	2008 (Ipardes, 2010)
Colombo	37	4,91	3.283	63.624	5,16	1.382.364	5,75	2009 (Ipardes, 2010)
Curitiba	341	45,23	62.267	575.899	10,81	12.335.484	51,28	2005 (PMHIS, 2008)
Fazenda Rio Grande	38	5,04	2.529	23.736	10,65	571.000	2,37	2010 (PLHIS, 2010 e Silva, 2012)
Itaperuçu	-	-	422	6.875	6,14	-	-	2010 (IBGE, 2010)
Pinhais	39	5,17	3.578	35.577	10,06	3.681.111	15,30	2010 (PLHIS, 2010 e Ipardes, 2010)
Piraquara	-	-	14.049	26.160	53,7	-	-	2010 (PMRFS, 2013)
Quatro Barras	6	0,80	700	6.071	11,53	592.000	2,46	2009 (Silva, 2012)
Rio Branco do Sul	-	-	308	9.123	3,38	-	-	2010 (PDM, 2011)
São José dos Pinhais	100	13,26	5.779	80.714	7,16	2.128.560	8,85	2010 (PLHIS, 2010 e Ipardes, 2010)
Total	754	100,00	104.536	946.861	11,04	24.055.411	100,00	-

Fonte: Nascimento Neto (2019), com base nas fontes citadas

Ao longo do século XX, enquanto a população nas periferias aumentava, as áreas mais próximas do centro urbano, já equipadas, eram retidas para fins especulativos. Para Santos (2009), a especulação imobiliária foi responsável pelo deslocamento do habitat popular para a periferia, fazendo com que a acessibilidade aos serviços concentrados no centro urbano variasse em função das rendas de cada grupo social, gerando cidades justapostas, mal vinculadas entre si, dentro da própria cidade. A produção das periferias foi sendo feita pela iniciativa privada, que se encarregava de criar loteamentos regulares ou não, e em outros casos, devido à falta de condições econômicas para a aquisição de um lote pela população de baixa renda, pela ocupação irregular de áreas não loteadas, gerando favelas (SPOSITO, 2004).

Na metrópole, a periferia não se restringe aos limites oficiais da cidade polo, indo além dos municípios limítrofes, seguindo o traçado de ferrovias, rodovias e velhos caminhos já instalados que passam a atuar como indutores da ocupação do solo urbano (MOURA E ULTRAMARI, 1994). Nos municípios tornados periferias do polo, a apropriação do espaço em geral é mais flexível, possui imóveis de custo mais baixo, leis de uso do solo menos restritivas, impostos mais baratos e fiscalização mais branda, tornando-se de potencial interesse para a população de baixa renda.

Por meio desse processo, o polo já infraestruturado, provido de serviços públicos e com terrenos valorizados, fica destinado às camadas de maior renda (KOWARICK, 2000). Para o autor o custo baixo da terra em áreas periféricas implica em grandes consequências para a população residente:

Deve-se dizer que com a chegada de melhorias urbanas em áreas antes desprovidas, eleva-se seu preço econômico à medida que decai seu ônus social. No momento em que ocorre esse processo de valorização, essas áreas, antes acessíveis a faixas de remuneração mais baixa, tendem a expulsar a maioria dos locatários, os proprietários que não puderam pagar o aumento de taxas e impostos, transformando-se em zonas para camadas mais remuneradas. (KOWARICK, 2000, p. 28)

Vale destacar que as transformações observadas no padrão de segregação residencial e estruturação espacial das cidades brasileiras, e o aprofundamento das desigualdades socioespaciais se expressam de maneira contundente nas metrópoles.

Segundo Silva (2012), a estrutura espacial metropolitana a partir da década de 1990 passou a se caracterizar pela ocorrência dos seguintes fenômenos:

- Presença de novos conteúdos nas áreas centrais e periféricas;
- Conformação de uma morfologia urbana mais difusa e adensada;

- Espaço mais heterogêneo e fragmentado;
- Reforço e/ou surgimento de subcentros metropolitano;
- Nova lógica de distribuição dos grupos sociais.

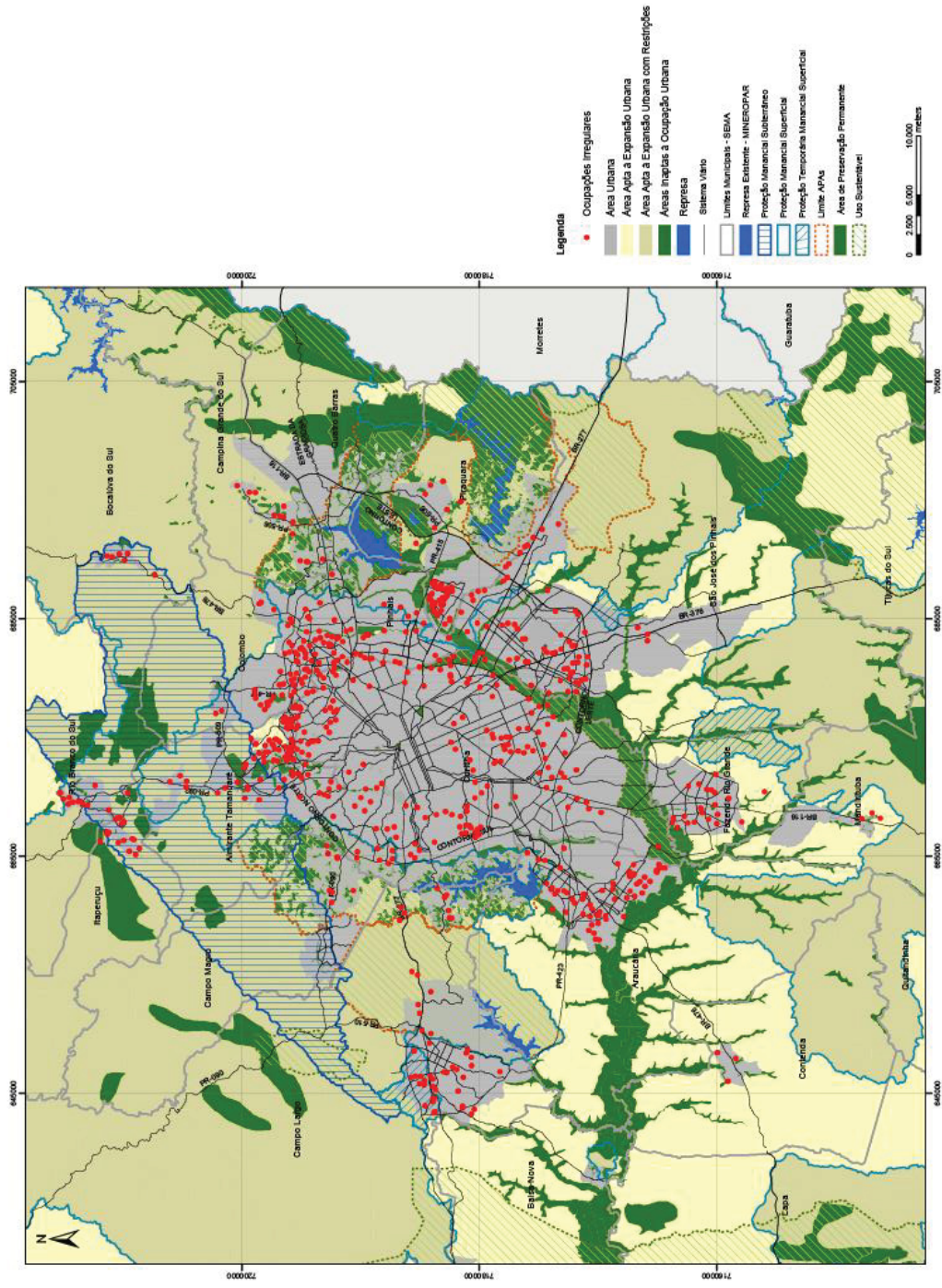
O padrão de estruturação espacial que se consolida ao longo da metropolização em Curitiba é exemplarmente identificado ao se analisar a mancha de contínua de urbanização e seus vetores de expansão, partindo dos centros, para áreas menos infraestruturadas, afastadas de equipamentos e serviços e, muitas vezes localizadas em áreas ambientalmente frágeis e de risco.

4.3. A regularização fundiária nos municípios do NUC – RMC

Segundo diagnóstico feito pela Companhia de Habitação de Curitiba (Cohab), em 2009 havia cerca de 13.136 casas de ocupação irregular que atingiam Áreas de Preservação Permanente somente na capital. Mas a questão habitacional se estende por todos os municípios do NUC que têm assentamentos irregulares, sendo que muitos deles convergem com as Áreas de Preservação Permanente (APP) e outros limitantes do processo de urbanização (MAPA 4).

Nesta seção, é feita a análise de como as Prefeituras Municipais integrantes do NUC trabalham com o assunto da regularização fundiária em suas áreas. Nota-se que a Lei Federal 13.465/2017 ainda não está regulamentada em muitos deles e cada um tem sua própria metodologia acerca de como trabalhar a questão de moradias irregulares e a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária.

Mapa 4 – Ocupações Irregulares e APPs no NUC

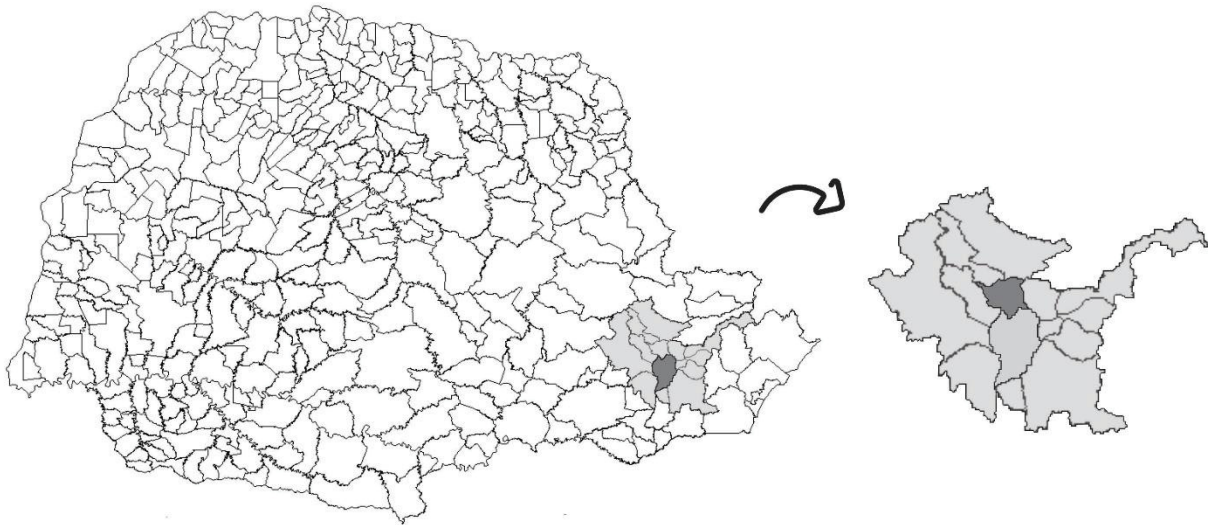


Fonte: A autora, com dados do PDI (COMEC 2006)

4.3.1. Município de Almirante Tamandaré

O Município de Almirante Tamandaré (FIGURA 3) se estende por 194,8 km² e tem população de 103.204 habitantes (Censo, 2010). Como visto nas tabelas 7 e 8, o município teve um aumento de 24,32% no déficit habitacional entre os anos de 2000 e 2010. Contabilizava 2.491 domicílios em assentamentos precários, totalizando 8,19% das moradias do município.

Figura 3 – Esquema de localização do município de Almirante Tamandaré no NUC



Fonte: A autora (2020)

Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS 2015), o município tem 115 ocupações irregulares com 6.240 moradias. O mesmo documento traz que, dessas moradias, 614 estão em ocupações irregulares em Áreas de Preservação, em 17 bairros. No documento, a estratégia de ação é a reassentamento das famílias.

No que tange a regularização fundiária no município, a secretaria de habitação faz somente a indicação das áreas para uma empresa especializada e a empresa faz o levantamento da área, georreferenciamento e cadastramento voluntário dos moradores. A empresa também apresenta o projeto de reurbanização, no qual indica arruamento, calçadas e as casas passíveis de relocação, porém não indicando uma nova área para essas famílias.

Usando o respaldo da Lei 13.465/2017, quando em APP, é prevista somente a remoção das famílias em situação crítica, com chance de alagamento e desabamento. Os demais domicílios são regularizados no local.

Na Lei Municipal 2/2006, sobre o código de zoneamento e uso e ocupação do solo, não há nada que se refira às áreas de preservação permanente, somente à área de proteção ambiental (APA do Passaúna) e indica que a área tem seu zoneamento ecológico-econômico definido pelo Decreto Estadual nº 5.630/2001 que altera e atualiza o zoneamento da APA, no qual prevê áreas para reassentamento e regularização fundiária em zonas de urbanização consolidada

A equipe da Secretaria de Habitação acompanha os técnicos da empresa terceirizada e assegura a eles o material e documentação necessários.

4.3.2. Município de Araucária

Araucária (FIGURA 4) ocupa área de 471,33 km² e população de 119.123 habitantes (Censo, 2010). O município teve grande influência do desenvolvimento industrial, com a implantação da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (REPAR), na década de 70, e serviu como sede de novas indústrias, aumentando, dessa forma, o deslocamento de trabalhadores da área rural para a urbana (Prefeitura de Araucária, 2019).

Figura 4 – Esquema de localização do município de Araucária no NUC



O município teve aumento de 91,11% no déficit habitacional entre os anos de 2000 e 2010, tendo 2.724 domicílios em áreas de assentamentos precários, o que corresponde a 7,68% do total de domicílios.

Elaborado em 2011, o Plano Local de Habitação de Interesse Social do município de Araucária prevê que poderá ser feito uso da Resolução CONAMA nº 369/2006 (BRASIL, 2006) para que os domicílios possam permanecer no local, desde que respeitadas todas as exigências legais e ambientais, além de se aplicar a apenas assentamentos consolidados e fora da faixa de inundação. O Plano aponta que o município tem um déficit de 3.290 moradias. Destas, 715 domicílios se encontram em áreas de preservação permanente dos cursos d'água (faixa 30m) e 455 estão em áreas de risco de inundação. Os domicílios regularizados no local, sem necessidade de realocação, deverão receber melhorias na moradia e infraestrutura urbana.

O município faz o levantamento dessas áreas irregulares e, para as que são públicas, a Companhia de Habitação (COHAB Araucária) abre licitação para que empresas especializadas assumam os processos de regularização fundiária. Uma vez aberto o processo, este é analisado por uma comissão composta por técnicos da COHAB, Procuradoria Geral do Município e secretarias de urbanismo, planejamento, meio ambiente e obras públicas.

Os domicílios em áreas de preservação que estão em processo de regularização, passam por um estudo técnico ambiental feito pelo município. As áreas que não apresentarem riscos, verificando a cota de inundação⁸, podem ter redução da faixa de preservação de 30 para 15m. As que apresentam riscos, é indicado a relocação das famílias.

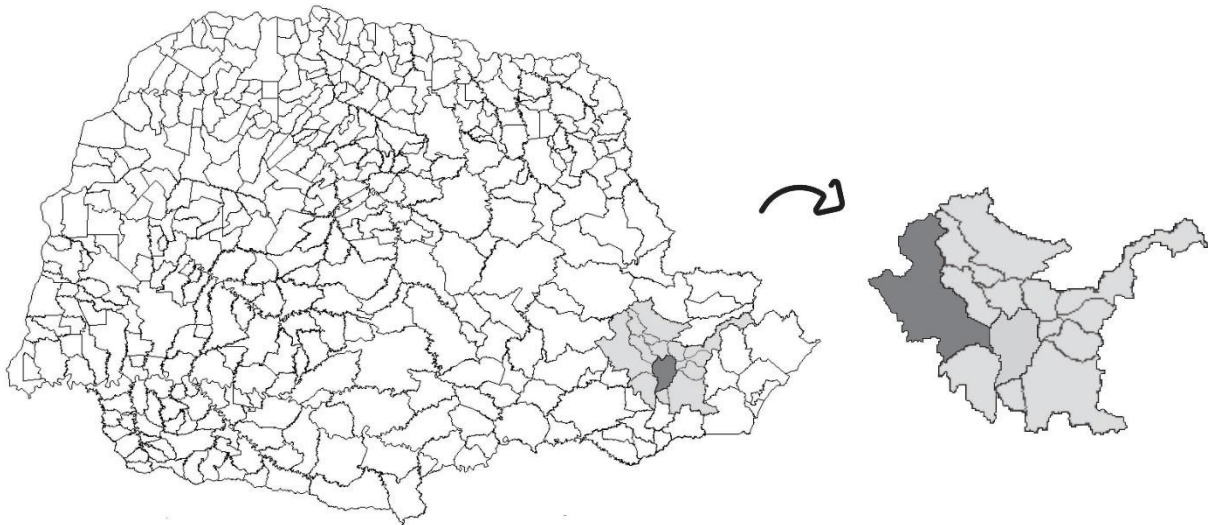
A lei de zoneamento do município, Lei nº 2160/2010 não especifica nada quanto a regularização fundiária em APPs, indicando somente o Decreto Estadual nº 5.630/2001 para APAs e o Código Florestal em APPs.

⁸ corresponde à máxima cheia provável que pode ocorrer durante a vida útil desta obra, a partir de um risco assumido de que a estrutura venha a ser inundada, após considerações de ordem econômica, ambiental e de segurança das populações que possam ser afetadas. Assim, deve-se destacar a localização segura para a implantação do empreendimento de saneamento em questão, de modo a ficar fora do alcance de inundações menores ou igual ao risco relacionado. (SANEPAR, 2014)

4.3.3. Município de Campo Largo

O município de Campo Largo (FIGURA 5) tem extensão territorial de 1.359,565 km² e população de 122.443 habitantes (IBGE, 2014). O município apresentou um aumento de 58,21% no déficit habitacional. Com 89 áreas de assentamentos irregulares, 10,6% do total de municípios estão nessas condições.

Figura 5 – Esquema de localização do município de Campo Largo no NUC



Fonte: A autora (2020)

A fim de resolver a situação das famílias em domicílios irregulares, o município participa do programa Morar Legal da Companhia de Habitação do Paraná (COHAPAR). O programa tem o objetivo de ampliar a efetividade da Regularização Fundiária no Estado. Por meio deste programa os municípios interessados indicam áreas que pretendem regularizar. Após esta etapa, a Companhia realiza uma licitação para contratação de empresas especializadas para realizarem os serviços, sendo que os recursos para pagamento das empresas são oriundos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza, que foi instituído pela Lei Estadual 18.573/2015. Segundo informações da página do programa no site da COHAPAR, “após a emissão e entrega dos títulos de propriedade às famílias, elas realizam o pagamento do serviço em 20 parcelas mensais de R\$ 80. Esse valor será revertido pela Cohapar para outros programas habitacionais no Estado do Paraná, gerando, com isso, um círculo virtuoso de relevante interesse social.” Porém, para adesão ao programa, as prefeituras devem indicar áreas sem restrição ambiental e que não exista a necessidade de realocação

das famílias. As famílias beneficiadas também devem se adequar ao perfil de interesse social.

Os processos que chegam de forma particular, de moradores que não estão em áreas atendidas pelo programa, solicitam a regularização fundiária por protocolo para análise.

A Lei nº 3.001/2018, que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo nos perímetros urbanos do município aponta, no artigo 17, que o estudo de regularização fundiária para ocupações em área de manancial e/ou APA deverá ser realizado com a participação de órgão metropolitano. Também dispõe que nas Zonas de Ocupação Orientada (ZOO1) é considerada prioritária para receber ações de saneamento e recuperação ambiental, assim como programas de reassentamento de famílias que ocupem áreas de fragilidade socioambiental, e deve ser objeto de estudo de regularização fundiária, tendo em vista a irregularidade das edificações e/ou terrenos localizados nessas áreas.

A Lei nº 2831/2016, que define diretrizes e parâmetros urbanísticos para a implantação de programas habitacionais e projetos de regularização fundiária de interesse social, determina que a aprovação de projetos que atinjam APPs, devem ser submetidos à análise e parecer da Secretaria de Meio Ambiente.

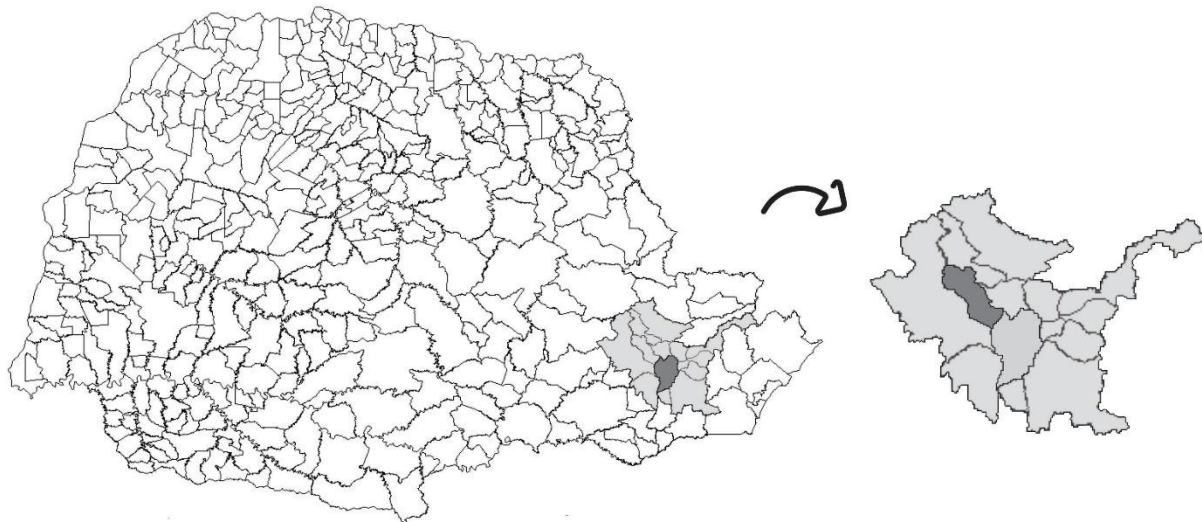
Utilizando da lei nº 13.465/2017, áreas particulares são tratadas como Reurb-E e devem contratar uma empresa particular para efetuar o processo de regularização. Nesse caso, se diagnosticada uma situação de carência e precariedade, pode ser efetuada a regularização fundiária por Reurb-S. Ocupações em áreas do município são tratadas como Reurb-S. Em áreas de APP, para áreas de Reurb-E, se reduz a faixa de preservação para 15m. Para Reurb-S pode ser flexibilizado, dependendo de análise ambiental e estudos de compensação ambiental.

4.3.4. Município de Campo Magro

O município de Campo Magro (FIGURA 6) tem 263 km² de extensão, sendo 28 km² de área urbana e 230 km² de área rural. A população estimada, no Censo 2010,

era de 24.843 habitantes. Campo Magro teve a maior variação entre os municípios do NUC no que diz respeito ao déficit habitacional: 298,34%.

Figura 6 – Esquema de localização do município de Campo Magro no NUC



Fonte: A autora (2020)

O município abriga dois significativos mananciais: o manancial subterrâneo do Karst e o manancial superficial do Rio Passaúna e Rio Verde. Campo Magro também conta com duas áreas de conservação a APA – Área de Proteção Ambiental do Passaúna e a UTP – Unidade Territorial de Planejamento de Campo Magro, que visa garantir a proteção dos afluentes do Rio Verde.

O município aplica a Lei 13.465/2017 que foi regulamentada. Foi criada uma comissão de Regularização Fundiária que conta com os técnicos da prefeitura e parceiros externos, como COMEC e Ministério Público do Paraná e o Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná (ITCG). Em 2019, foi feito um levantamento voluntário de todas as famílias que tinham desconformidade na questão da regularização fundiária.

O município divide seus trabalhos em duas partes: regularização fundiária rural e urbana. Na área rural, os processos foram finalizados no final do ano de 2019 e se prevê fazer a regularização mediante imagem de satélite, caso não haja contestação dos confrontantes e confrontados. Na área urbana, aplica-se a lei federal.

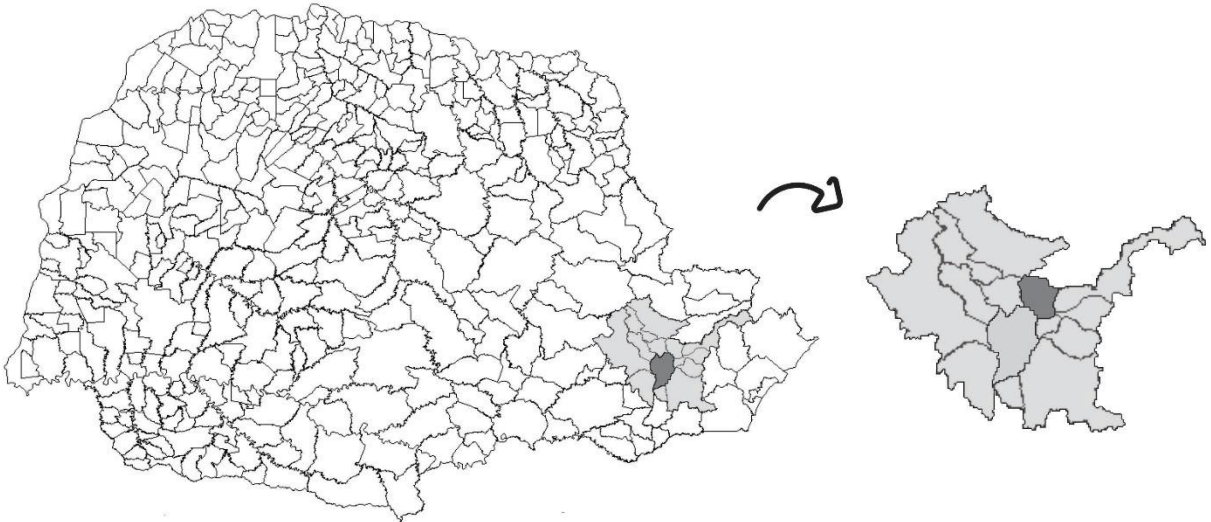
Nos casos de áreas localizadas dentro de APPs, conforme os artigos 64 65 do Código Florestal, é feita a regularização em áreas que não sejam consideradas de

risco. As que são, se for possível mitigar o risco é feita a regularização, caso contrário é feita a realocação.

4.3.5. Município de Colombo

O município de Colombo (FIGURA 7) tem área territorial de 197,805 km² e população de 212.967 habitantes (Censo, 2010), tendo grau de urbanização de 95,42%.

Figura 7 – Esquema de localização do município de Colombo no NUC



Fonte: A autora (2020)

Em 2014 foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social, para o qual a prefeitura fez o levantamento das áreas irregulares indicando as prioridades de intervenção. O Diagnóstico feito revela que, em 2012 (ano do levantamento feito para o PLHIS), o déficit habitacional no município chegava a 6.821 moradias. No documento, foram quantificadas as ocupações irregulares situadas em áreas de risco de inundação e localizadas em Áreas de Preservação Permanente. Foram contabilizadas no Diagnóstico Habitacional, 2.464 habitações nessas situações mais emergenciais. Das habitações avaliadas nos assentamentos precários, 505 estão dentro da cota de inundação e APP, 1.582 somente em APP, totalizando 2.087 moradias em áreas de risco e APP. Do total 1.177 estão em áreas passíveis de regularização no local visto que estão situadas fora da cota de inundação e APP.

É feito o diagnóstico das áreas, por uma equipe multidisciplinar de técnicos da prefeitura, e definidas as pessoas que poderão permanecer na área, tendo direito a regularização, e as que deverão ser realocadas. O município utiliza da Lei Municipal nº 1.386/2015, que estabelece normas gerais relativas ao Fundo de Habitação de Interesse Social, para cadastrar e classificar a situação das famílias.

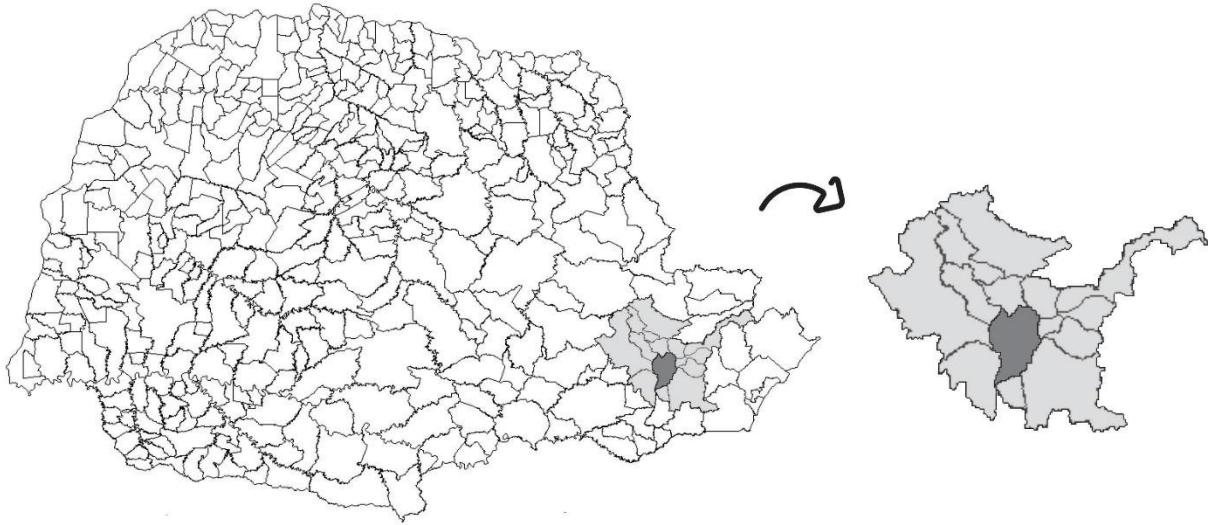
Quanto aos processos de regularização fundiária em áreas de preservação permanente, a Secretaria de Habitação avalia cada área individualmente. Como exemplo, na APP do Rio Palmital, a cota de inundação é maior que a área de preservação, por isso é uma área onde 100% das famílias serão realocadas. Em outras áreas, a situação é flexibilizada: em algumas áreas é usada a faixa de 30m mas sem a faixa drenante quando não há risco de inundação.

A lei do Plano Diretor nº 875/2004, prioriza, no artigo 24, a regularização fundiária nos loteamentos e áreas urbanas ocupadas por moradias populares, prevendo a identificação e delimitação de áreas de interesse social para a promoção de programas habitacionais que incluam a regularização fundiária e urbanística, mas não especifica medidas a serem tomadas em áreas de preservação.

4.3.6. Município de Curitiba

Curitiba é a capital do Estado do Paraná e município pólo da metrópole (FIGURA 8). Tem área de 434,967 km². No Censo de 2010, a população era de 1.751.907 habitantes, com estimativa de 1.933.105 habitantes para o ano de 2019. Aponta-se que a taxa de urbanização de Curitiba seja de 100%. O aumento do déficit na capital foi de 57,38% entre 200 e 2010 e os domicílios em assentamentos precários totalizam 10,81% em relação ao total. Curitiba é o município com mais assentamentos irregulares, com 341.

Figura 8 – Esquema de localização do município de Curitiba no NUC



Fonte: A autora (2020)

O município tem um Plano Municipal de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente (PMRFAPP) datado do ano de 2007. O documento aponta que o Plano está articulado com as Políticas Habitacional e Ambiental que constam da Lei Municipal 11.266 de 16 de dezembro de 2004 que adequou o Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade, e age em conformidade com a resolução 369/2006 do CONAMA.

Este, foi estruturado a partir de um diagnóstico, com informações gerais sobre o Município, enfatizando as questões ambientais como: hidrografia, áreas verdes, unidades de conservação, saneamento, passivos e fragilidades ambientais. O documento traz, também, o levantamento dos instrumentos normativos, a forma de participação social, os programas municipais na área ambiental relacionados com os moradores das áreas de ocupações irregulares e os programas habitacionais voltados à população de baixa renda.

O Plano traz um levantamento do número de domicílios em Área de Preservação Permanente, tomando como base o mapa de ocupações irregulares, a hidrografia, e as fotos aéreas 2002/2003. Na época, 21% dos domicílios do município estavam localizados em APPs, destacando a sub-bacia do Rio Barigui, na qual 23% dos domicílios estavam em APP.

Atualmente, a prefeitura faz o levantamento de áreas públicas e Cohab tem atuado em mais de 200 áreas irregulares da cidade. Em conjunto com o IPPUC, as secretarias de urbanismo e obras públicas, é elaborado um projeto de parcelamento, compatibilizando duas vertentes: a disposição das famílias na ocupação e as leis que regulam o uso do solo. Nas áreas em que a Cohab atua, a área é tratada como SEHIS.

O município não regulamentou a Lei 13.465/2017, mas a Lei nº 14.771/2015 que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Curitiba, no artigo 89, estabelece critérios para a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente inseridas em área urbana consolidada:

II - priorizar a permanência da população na área ocupada, assegurando o nível adequado de condições urbanísticas, sociais e ambientais, tais como salubridade, estabilidade, segurança, infraestrutura e acesso a serviços públicos, exceto quando não for possível assegurar a permanência pelo advento de situação de risco comprovado para as famílias, bem como por questões ambientais e urbanísticas irreversíveis;

III - promover o reassentamento da população residente preferencialmente para o entorno imediato, conforme plano de reassentamento previamente acordado com a população envolvida;

IV - promover medidas para prevenção, mediação e solução de conflitos fundiários coletivos.

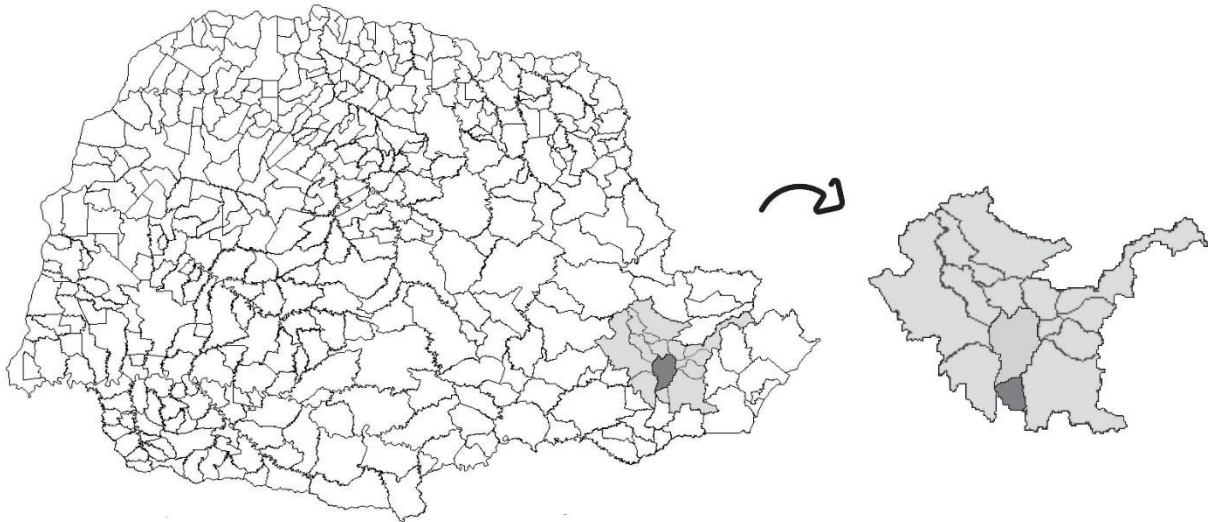
V - desenvolver ações com o propósito de estabelecer o menor custo possível, incluindo a possibilidade de gratuidade em relação a todo o processo de regularização. (Curitiba, 2015)

Nesses casos, a COHAB, com as demais secretarias, realiza um estudo de viabilidade, podendo ocorrer, em alguns casos, redução da faixa de preservação para 15m. Nos demais casos, é feita a realocação e a recuperação da vegetação.

4.3.7. Município de Fazenda Rio Grande

O município de Fazenda Rio Grande (FIGURA 9) tem 115,377 km² de área territorial e população de 81.675 habitantes (Censo 2010). Fazenda Rio Grande teve variação de 89,71% no déficit habitacional entre 2000 e 2010, sendo 10,65% dos domicílios localizados em assentamentos irregulares.

Figura 9 – Esquema de localização do município de Fazenda Rio Grande no NUC



Fonte: A autora (2020)

A Lei nº 6/2006 que dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo urbano do município, não prevê ações para ocupações inseridas em áreas de proteção ou preservação. Porém, a Lei nº 4/2006, a respeito do plano diretor, prevê que, na possível ampliação do perímetro urbano por abranger a área de manancial do rio Despique, deverão ser procedidas discussões sobre viabilidade de uso da área liberada para atividades industriais. A lei também dispõe sobre os instrumentos de regularização fundiária, mas não aponta a utilização dos mesmos em APPs, assim como a Lei nº 812/2011 que estabelece os princípios, diretrizes e objetivos da política municipal de habitação de interesse social também não cita as áreas de preservação.

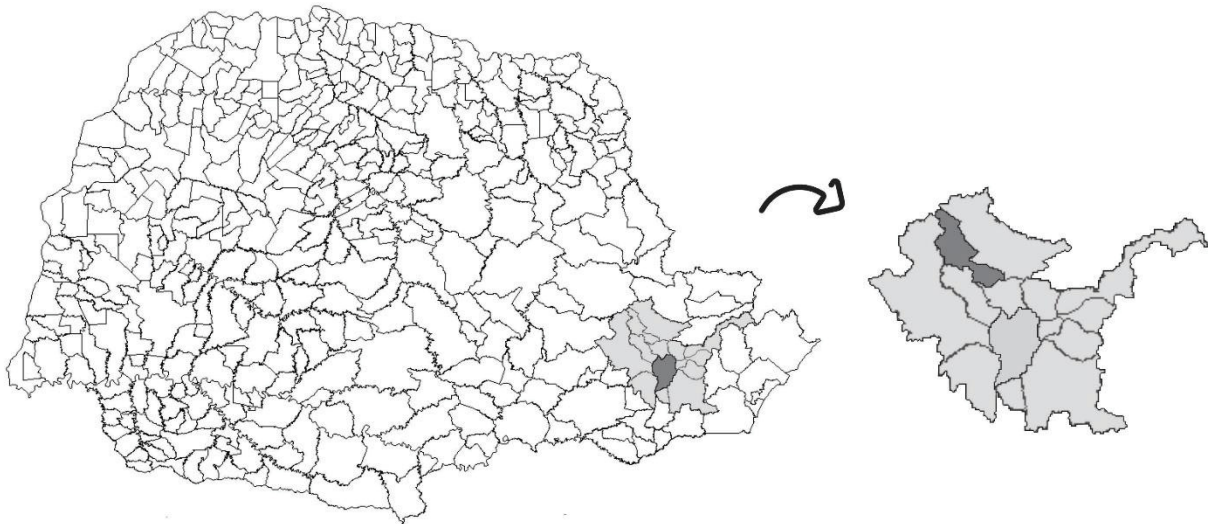
Em 2009, a Secretaria de Habitação fez o levantamento das áreas irregulares para o Plano de Habitação de Interesse Social. No que se refere aos processos de regularização fundiária, o município somente concede a legitimação de posse⁹ aos moradores de áreas com ocupação antiga e consolidada, sem questão de risco ambiental. Os processos que em APP não estão sendo feitos por questões de risco ambiental, pois o município não possui áreas e não tem como prover moradia para as famílias que deveriam ser relocadas.

⁹ Constitui ato do poder público destinado a conferir título, por meio do qual fica reconhecida a posse de imóvel objeto da Reurb, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade, na forma desta Lei. Somente se aplica em áreas privadas (art. 25, § 2º) (MOURA, 2018)

4.3.8. Município de Itaperuçu

Itaperuçu (FIGURA 10) abrange uma área territorial de 320.578 km², com população estimada, no Censo 2010, de 23.887 habitantes. O município teve uma das menores variações do déficit habitacional entre 2000 e 2010, apenas 3,18% e, também, tem uma das menores porcentagens de domicílios em assentamentos precários 6,14%.

Figura 10 – Esquema de localização do município de Itaperuçu no NUC



Fonte: A autora (2020)

A lei nº 607/2018, relativa ao Plano Diretor Municipal, tem como um de seus objetivos, no artigo 6, promover a regularização fundiária das ocupações irregulares fora de áreas de risco.

O município não se responsabiliza pelos processos de regularização fundiária. O interessado é responsável pelo georreferenciamento da área e demais documentos necessários, inclusive o Cadastro Ambiental Rural (CAR)¹⁰ que demarca rios e APP. A prefeitura fornece a anuência de uso e ocupação do solo de acordo com o zoneamento previsto pelo Plano Diretor.

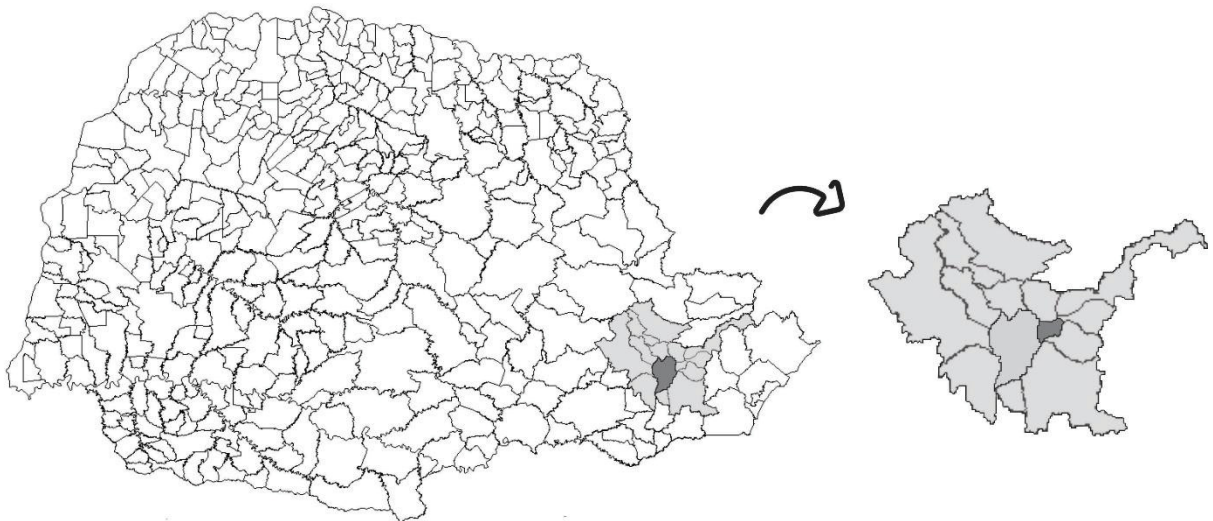
¹⁰ O Cadastro Ambiental Rural – CAR consiste no registro público eletrônico dos imóveis rurais, que tem como objetivo integrar as informações ambientais, de forma georreferenciada, das propriedades e posses rurais, para fins de controle, monitoramento, planejamento ambiental e combate ao desmatamento. (Art.29, da Lei nº 12.651/2012).

Alegando falta de condições técnicas, o município não regulariza domicílios em APP. O proprietário de um terreno nessa área é responsável pela manutenção e preservação do local, mas o município não faz nenhum tipo de fiscalização.

4.3.9. Município de Pinhais

Pinhais (FIGURA 11) é um grande polo industrial do Estado, com aproximadamente 11 mil empresas. Sua área territorial é de 60,840 km² e população de 117.008 pessoas. O município teve um aumento de 66,12% na taxa de déficit habitacional na década de 2000, tendo 10,06% dos seus domicílios em assentamentos precários.

Figura 11 – Esquema de localização do município de Pinhais no NUC



Fonte: A autora (2020)

O Plano Local de Habitação de Interesse Social, elaborado em 2010, aponta que 3.419 famílias necessitam de novas moradias e destas, 1064 estão localizadas dentro das APPs do município

No que diz respeito à regularização fundiária, quando em áreas públicas, o levantamento e o processo são feitos pela própria prefeitura. Para áreas particulares, é contratado uma empresa especializada que fica responsável por todo o processo, contando com o apoio da prefeitura em subsídio para custos do cartório, realização de eventos para cadastramento das famílias e entrega do título. O município conta com um Departamento de Regularização Fundiária na Procuradoria Geral do

Município e trabalha em conjunto com as secretarias de planejamento urbano e urbanismo.

A lei nº 505/2001 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, traz a regularização fundiária como instrumento para execução da política urbana e como um dos parâmetros estabelecidos para as zonas especiais de interesse social. Quanto às áreas de preservação permanente, como indicado no artigo 23-C, são passíveis de aplicação dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios ou outros instrumentos citados na lei, onde o índice de comprometimento do imóvel seja igual ou superior a 50% da área total do imóvel. Entretanto, no PLHIS é apontado que é necessário fiscalizar e garantir que as faixas de preservação permanente sejam protegidas.

A lei nº 13.465 não foi regulamentada no município ainda, mas está sendo estudo ser feito a certificação administrativa somente se o proprietário da área autorizar a regularização. Nas Unidades Territoriais de Planejamento (UTP) segue a legislação estadual, Decreto Estadual nº 808/1999.

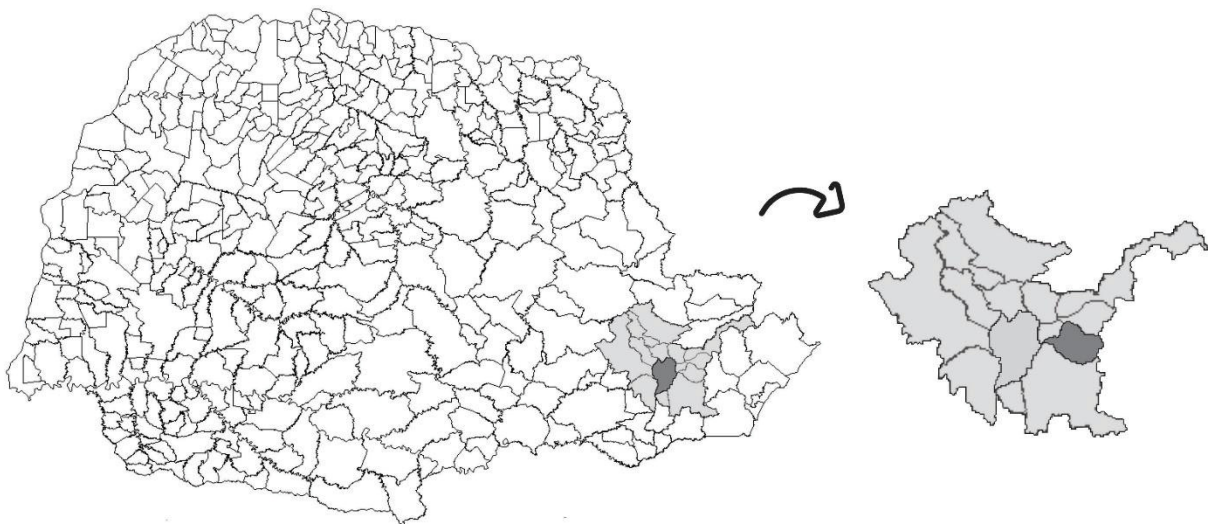
Em APP, quando a ocupação é consolidada, é feita a redução da faixa para de preservação na tentativa de regularizar o máximo de famílias na área, respeitando o mínimo de 15m. Quando não é possível, é feita a realocação.

O município enfrenta grandes problemas com ocupações recentes de chácaras na área da represa do Iraí. É feita a fiscalização e novas edificações são demolidas (Lei municipal 2045/2018) e o material de construção apreendido, na tentativa de conter a ocupação da área. Além das ocupações recentes, o município também tem problemas com loteamentos antigos, aprovados na década de 1980, que não levaram em conta áreas previstas como preservação permanente, como é o caso do Conjunto Residencial Graciosa, localizado dentro da APA do Iraí. Os lotes foram vendidos, porém a implantação do loteamento não foi consolidada. Com isso, a área vem sendo ocupada irregularmente, acentuando o desmatamento do local, a demarcação de áreas e edificações para uso eventual.

4.3.10. Município de Piraquara

O município de Piraquara (FIGURA 12) tem área de 227,042 km² e, segundo estimativa do IBGE (2018), população de 101.053 habitantes, estando 49% em área urbana e 51% na área rural (IBGE, 2010). A taxa de urbanização do município é de 49,07% (IBGE, 2010). Piraquara, com seus mananciais, é área de proteção ambiental e responsável por 50% do abastecimento de água da RMC. Contatou-se que o município é ocupado por 4.648 hectares de área de preservação permanente, o que representa 20,63% do total do município (Plano de Saneamento Básico do Município de Piraquara, 2018). As mais significativas estão em torno dos inúmeros rios do município, e ao redor dos reservatórios.

Figura 12 – Esquema de localização do município de Piraquara no NUC



Fonte: A autora (2020)

Piraquara teve um aumento de 175,25% no déficit habitacional na década de 2000, uma das maiores entre os municípios do NUC. De acordo com Márcia Ferreira Prestes (2018) o levantamento Pesquisa de Favelas de 1997 havia registrado 40 áreas de ocupação irregular na Guarituba, estimando-se mais de 12 mil moradores em 4.424 edificações sobre 3.333 lotes (COMEC, 2014). Em 2001, calculou-se que 26.548 pessoas estavam residindo irregularmente no local (PRESTES, 2018). Devido a esse crescimento acelerado, assentamentos subnormais se desenvolveram na região, grande parte em áreas de mananciais e principalmente na região do Guarituba.

Atualmente o município enfrenta uma falta de atendimento aos serviços de saneamento básico. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC Favelas), do Governo Federal, teve a urbanização do Guarituba como sua principal obra no Estado do Paraná devido ao volume de recursos e o grande número de famílias contempladas pelo projeto (PRESTES, 2018)

A lei nº 854/2006 que institui o Plano Diretor de Piraquara, e está sendo revista desde 2019, coloca a regularização fundiária como uma das diretrizes para a promoção do parcelamento, uso e ocupação do solo, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais. No Plano de trabalho da revisão do plano diretor, uma das etapas é a revisão da legislação da Regularização Fundiária (Lei Municipal nº 1.547/2015), que prevê a regularização de áreas consolidadas localizadas as APP:

Art. 31. Considerando o Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, as seguintes linhas de ação deverão ser desenvolvidas e implementadas no âmbito do Programa Municipal de Regularização Fundiária: I - regularização fundiária em áreas de preservação permanente onde seja possível a redução da faixa marginal para 15 (quinze) metros, de acordo com a legislação pertinente;

II - realocação e reassentamento de ocupações irregulares de áreas de preservação permanente, onde não é possível redução de faixa marginal e obras de infraestrutura;

III - realocação e reassentamento de ocupações irregulares de áreas localizadas em faixas de domínio; (PIRAQUARA, 2015)

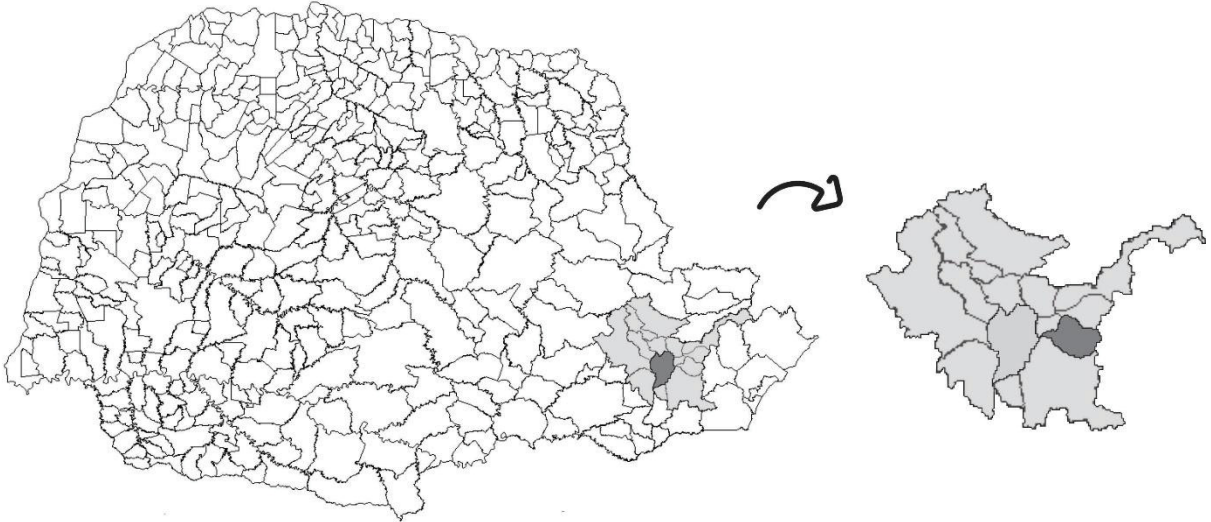
Com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2010, foi feito a indicação de áreas irregulares e aberto chamamento público para empresas privadas especializadas realizarem os processos de regularização fundiária. Desse modo, as empresas ficaram responsáveis pelo levantamento e condução dos processos. O município não apresenta nenhum processo em APP.

4.3.11. Município de Quatro Barras

O município de Quatro Barras (FIGURA 13) tem extensão territorial de 180 km² e população de 19.851 habitantes, sendo 90% urbana. Quatro Barras teve aumento

de 48,12% no déficit habitacional entre 2000 e 2010 e 11,53% dos domicílios estão em assentamentos precários.

Figura 13 – Esquema de localização do município de Quatro Barras no NUC



Fonte: A autora (2020)

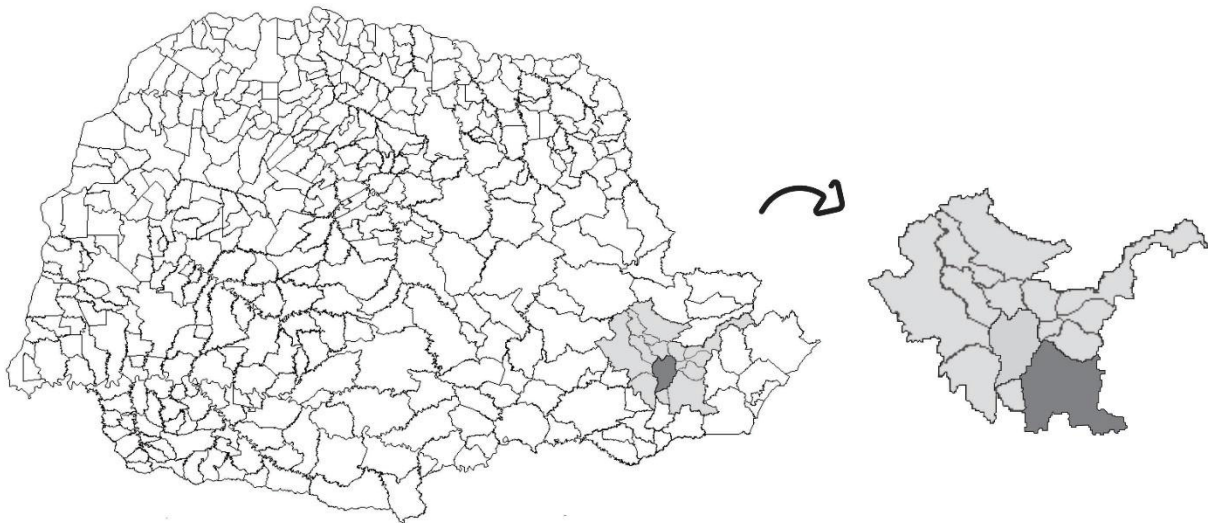
A lei do Plano Diretor (Lei nº 1/2006), que está sendo revista desde 2019, no artigo 17, prevê a implantação de política municipal de moradia, nas áreas urbanas e rurais, com controle social, articulada com as políticas metropolitanas, estaduais e federais, integrando programas de novas moradias e ações de regularização fundiária com urbanização de qualidade, assessoria jurídica gratuita e assistência social. Porém, no artigo 163, que trata da futura elaboração do Plano Municipal de Habitação e Regularização Fundiária, não são previstos protocolos de atuação em áreas de preservação ou ambientalmente frágeis.

Depois da aprovação da Lei 13.465, foi constituído um Comitê Gestor de Regularização Fundiária, porém, atualmente, não está acontecendo nenhum processo de regularização fundiária no município.

4.3.12. Município de São José dos Pinhais

São José dos Pinhais (FIGURA 14) é um grande pólo industrial e o terceiro maior pólo automotivo do país, segundo a Prefeitura de São José dos Pinhais. O município tem área territorial de 945,998 km² e população de 264.210 habitantes (Censo, 2010).

Figura 14 – Esquema de localização do município de São José dos Pinhais no NUC



Fonte: A autora (2020)

São José dos Pinhais teve um aumento de 86,39% na taxa de déficit habitacional entre os anos de 2000 e 2010.

A lei nº 100/2015, que dispõe sobre o plano diretor do município prevê como diretriz da política habitacional a promoção da regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários, considerando a necessidade de reassentamento de populações que residem em áreas de risco, respeitando as áreas de preservação permanente, as várzeas e as áreas úmidas, de acordo com a legislação vigente. O texto também expõe, como um dos objetivos do macrozoneamento, a preservação dos mananciais e matas, assim como as áreas de preservação, várzeas e áreas úmidas, com a definição de incentivos à recuperação do ecossistema e de parâmetros construtivos adequados às características ambientais e logísticas da área.

O texto da lei nº 2.470/2014, referente a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos irregulares no município, aponta que não serão passíveis de regularização os assentamentos irregulares localizados em áreas inadequadas para a moradia, tais como terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, terrenos com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação, áreas de preservação ambiental, terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, terrenos onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, terrenos sob redes de alta tensão, terrenos contíguos a trilhos de trens ou a rodovias. O texto também traz uma flexibilização quando se refere à Lei Federal nº 11.977/2009, que trata sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas:

§ 1º Nos termos do § 1º do artigo 54 da Lei Federal nº 11.977/2009, atendidas as exigências da legislação ambiental pertinente e mediante manifestação favorável do órgão ambiental competente, podem ser objeto de regularização fundiária de interesse social as ocupações consolidadas localizadas em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior. (SÃO JOSÉ DOS PINHAIS, 2014)

Quando se trata de áreas públicas, a Secretaria de Habitação e o Departamento de Projetos Habitacionais verificam o zoneamento para identificar se a área está em APP (Lei 13.465), área de risco, manancial (Lei 12.651 e decretos estaduais 745/15 e 4435/16) ou UTP (decreto estadual 1454/99). A Secretaria do Meio Ambiente é responsável pela elaboração de um estudo técnico da área. Com isso, verifica-se a necessidade de criação de ZEIS, é feito o diagnóstico social e instaurado o processo de regularização fundiária, no qual é elaborado um projeto pela Secretaria de Habitação e encaminhado para a Secretaria de Urbanismo.

Quando se trata de ocupações em APP, é feito estudo técnico para avaliar melhorias de condições ambientais no âmbito da regularização fundiária da área a ser regularizada e/ou estudo técnico para avaliar a possibilidade de eliminação/correção ou de administração de riscos. Quando a área apresenta riscos, é feita a realocação.

4.4. Resposta à pergunta de pesquisa

A análise feita através da conversa com gestores públicos e atores responsáveis pelos processos de regularização fundiária, assim como a revisão da legislação pertinente, salienta a disparidade de atuação em cada prefeitura. Cada município demonstrou a sua forma de atuação, a sua metodologia, legislações diferentes a serem consideradas e o envolvimento dos agentes responsáveis e envolvidos neste processo.

Quanto ao uso da legislação, apesar dos aparatos legais de cada município, foram indicadas, nas conversas com os gestores municipais, diferentes leis utilizadas como respaldo para os processos de regularização fundiária. Os municípios de Curitiba e Pinhais informaram que a Lei Federal nº 13.465/2017, sobre regularização fundiária, ainda não foi regulamentada (QUADRO 7).

Quadro 7 – Legislação indicada pelos gestores utilizada em processos de regularização fundiária

MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO UTILIZADA (informada nas entrevistas)
Almirante Tamandaré	A empresa usa o respaldo da Lei Federal nº 13.465/2017 e Decreto Estadual nº 5.630/2001 (Zoneamento ecológico-econômico da APA do Passaúna)
Araucária	Lei Federal nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária)
Campo Largo	Lei Federal nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária)
Campo Magro	Lei Federal nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária); Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal)
Colombo	Lei Municipal nº 1.386/2015 (Fundo de Habitação de Interesse Social)
Curitiba	Decreto Municipal nº 250 (Zoneamento ecológico-econômico da APA)
Fazenda Rio Grande	não informado
Itaperuçu	não informado

Pinhais	A Lei Federal nº 13.465 não é regulamentada no município ainda, mas está sendo estudado ser feito a certificação administrativa somente se o proprietário da área autorizar a regularização. Em UTP, segue legislação do Estado (Decreto Estadual nº 808/1999)
Piraquara	Lei Federal nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária)
Quatro Barras	Lei Federal nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária)
São José dos Pinhais	Lei Municipal nº 4.435/2014 (Regularização Fundiária); Lei Federal nº 12.651/2012 (Proteção de vegetação nativa)

Fonte: A autora (2020)

O requerimento dos processos de regularização chega aos municípios de forma semelhante: quando são áreas públicas e de interesse social, o levantamento e indicação das áreas é feito pelo próprio município. Porém, quando são áreas particulares, o município fornece os recursos necessários, mas o processo é feito por empresas especializadas. A metodologia utilizada para os casos de regularização, em APP ou não variam conforme as particularidades de cada município: São José dos Pinhais, por exemplo, é responsável por todos os trâmites do processo de regularização fundiária, enquanto que Almirante Tamandaré terceiriza todas as etapas do processo (QUADRO 8)

Quadro 8 – Legislação indicada pelos gestores utilizada em processos de regularização fundiária

MUNICÍPIO	Como os processos chegam?	Quais são os órgãos envolvidos?	Metodologia utilizada
Almirante Tamandaré	A prefeitura indica as áreas para a empresa terceirizada. Essa empresa faz o cadastramento voluntário dos moradores e inicia o processo de RF	Secretaria de habitação; Secretaria de urbanismo; empresa especializada	A prefeitura indica as áreas a uma empresa especializada em regularização fundiária. A empresa faz o cadastramento das famílias, o projeto de reurbanização, no qual indica arruamento, calçadas e casas passíveis de remoção
Araucária	Para áreas do município, o COHAB faz o levantamento e abre licitação para as empresas fazerem o processo. Para áreas particulares, empresas são indicadas aos moradores	COHAB; Secretaria de urbanismo, Secretaria de Planejamento Urbano, Secretaria do Meio Ambiente; Procuradoria Geral do Município, Secretaria de Obras Públicas; empresa especializada	É aberto o processo, que passa por uma comissão de aprovação composta por membros de diversas secretarias.
Campo Largo	A prefeitura faz o levantamento de áreas de ocupação irregular (em áreas públicas), considerando a situação socioambiental. Os processos chegam por solicitação de RF por protocolo para análise prévia e, mais tarde, é solicitada a documentação pertinente	Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária; COHAPAR; empresa especializada	Áreas particulares são tratadas como Reurb-E e devem contratar uma empresa particular para efetuar o processo de regularização. Nesse caso, se diagnosticada uma situação de carência e precariedade, pode ser efetuada a RF por Reurb-S. Ocupações em áreas do município são tratadas como Reurb-S
Campo Magro	Foi feito um levantamento voluntário de todas as pessoas que tinham problema de RF com o município	Comissão de Regularização Fundiária (Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental); Secretaria de Planejamento; ITCG	RF Rural - ITCG (regularização mediante imagem de satélite. Se não houver contestação dos confrontantes ou confrontados a área e regularizada); RF Urbana, aplica-se a lei 13.465

Colombo	Plano Local de Habitação de interesse social (2014) fez levantamento das áreas com prioridade de intervenção.	Secretaria de Habitação; Secretaria de Urbanismo; Secretaria de Obras; Secretaria de Meio Ambiente	É feito o diagnóstico da área selecionada pelo próprio município, com uma equipe multidisciplinar, e são definidas as pessoas que tem o direito a permanecer naquela área, que podem ser regularizadas ou devem ser relocadas
Curitiba	Os precessos chegam por meio da população, vereadores (em caso de áreas particulares). A prefeitura faz o levantamento de áreas públicas.	COHAB, IPPUC, Secretaria de Obras Públicas, Secretaria de Urbanismo; Ministério Público como demanda	A Cohab atua em mais de 200 áreas irregulares em Curitiba. É elaborado um projeto de parcelamento, compatibilizando duas vertentes: a disposição das famílias na ocupação e as leis que regulam o uso do solo. Nas áreas que a Cohab atua, a área é tratada como SEHIS
Fazenda Rio Grande	Secretaria fez o levantamento para o Plano Local de Habitação de Interesse Social, em 2009	Secretaria de Habitação; Secretaria de Urbanismo	Áreas com ocupação antiga e consolidada, sem questão de risco ambiental, é feita a legitimação de posse
Itaperuçu	Não faz RF. Atende o interessado, mas é o proprietário responsável pelo georreferenciamento e outros documentos necessários, inclusive o cadastro ambiental rural (CAR) que demarca rios e APP.	-	É fornecida a anuência de uso e ocupação de solo é fornecida de acordo com o zoneamento do plano diretor. Regularização para área rural
Pinhais	Áreas públicas é feito levantamento e processo pela prefeitura. Áreas particulares, é contratado uma empresa terceirizada com apoio da prefeitura (baixa de custos no cartório, eventos...); áreas da COHAPAR estão em trâmite	Procuradoria Geral; Departamento de Regularização Fundiária; Secretaria de Planejamento Urbano; Secretaria de Urbanismo; COHAPAR	Criação do departamento de RF. A demanda chega na secretaria de planejamento urbano, onde é feito todo o estudo de viabilidade e levantamento de demanda de infraestrutura. A procuradoria finaliza os processos

Piraquara	Levantamento da prefeitura (PAC 2010) e particulares	Núcleo de Regularização Fundiária e Habitação Social; Secretaria de Urbanismo; COHAPAR; empresa especializada	Com o PAC, foi feito chamamento público de empresas privadas para realizarem os processos. A empresa é responsável pelo levantamento da área e condução do processo. Em 2017, os processos foram transformados em administrativos e os processos protocolados a partir de 2018 estão suspensos até conclusão dos anteriores
Quatro Barras	Levantamento da prefeitura; processos particulares fazem a contratação de empresa terceirizada	Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Urbanismo; Procuradoria Geral do Município	Não está acontecendo
São José dos Pinhais	Áreas públicas são mapeadas pelo município. Áreas privadas, o proprietário deve entrar com requerimento pelo urbanismo	Secretaria de Habitação; Secretaria de Urbanismo; Secretaria de Meio Ambiente; Secretaria de Obras Públicas	1) É verificado o zoneamento para identificar se a área está em APP (Lei 13.465), área de risco, manancial (Lei 12.651 e decretos estaduais 745/15 e 4435/16), UTP (decreto estadual 1454/99). 2) SMMA faz estudo técnico da área; 3) Verifica-se a necessidade de criação de ZEIS; 4) diagnóstico social; 5) instauração do processo de RF

Embora todos os municípios tenham elaborado seus Planos locais de Habitação de Interesse Social, nem todos foram disponibilizados. Foram analisados os Planos Diretores, as leis de zoneamento e uso e ocupação do Solo, leis específicas sobre regularização fundiária e habitação de interesse social e os PLHIS. Somente os municípios de Campo Largo, Piraquara e São José dos Pinhais apresentaram legislação específica para regularização fundiária. Os municípios de Colombo, Curitiba e Fazenda Rio Grande apresentaram leis para habitação de interesse social. Por fim, somente Curitiba apresenta um Plano específico de Regularização Fundiária em áreas de Preservação Permanente, porém, por ser de 2007, está desatualizado (QUADRO 9).

Como já mostrado pelo quadro anterior, os municípios se utilizam de legislação estadual e federal nos seus processos, além da municipal, isso faz com que a atuação da prefeitura encontre maneiras diferentes de enfrentar a situação das ocupações em APPs.

Quadro 9 – Comparativo entre as leis municipais e a atuação de fato

MUNICÍPIO	LEGISLAÇÃO MUNICIPAL		AÇÃO PREVISTA NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL PARA OCUPAÇÕES EM APP	ATUAÇÃO DA PREFEITURA (em APPs)
	Lei nº	Zoneamento e Uso e ocupação do solo		
Almirante Tamandaré	Lei nº 2/2006	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	Nos projetos, é prevista a remoção somente das famílias em situação crítica, com chance de alagamento e desabamento. As demais são regularizadas no local.
	Lei nº 77/2018	Plano Diretor	Não consta	
		PLHIS (2015)	Reassentamento de famílias em áreas de risco, criação de mecanismos para evitar a reocupação de áreas liberadas	
Araucária	Lei nº 2.160/2010	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	Após estudo técnico ambiental, as áreas que não apresentam riscos podem ter redução de faixa de 30 para 15m, verificando a cota de alagamento. As que apresentam risco, são realocadas
	Lei nº 19/2019	Plano Diretor	Prevê ações para coibir as ocupações em APP, mas não cita quais	
		PLHIS (2011)	Permanência de domicílios, respeitando exigências legais e ambientais, em assentamentos consolidados e fora da faixa de inundação	
Campo Largo	Lei nº 2.831/2016	Diretrizes e parâmetros urbanísticos para a implantação de programas habitacionais e projetos de RF	Projetos de RF em APP devem ser submetidos à análise e parecer da Secretaria do Meio Ambiente	Para áreas de Reurb-E, se reduz a faixa de preservação para 15m. Para Reurb-S pode ser flexibilizado, dependendo de análise ambiental e estudos de compensação ambiental.
	Lei nº 3.001/2018	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Projetos de RF em áreas de manancial devem ser realizado com órgão metropolitano;	

	Lei nº 3.000/2018	Plano Diretor	Promover a RF sustentável, controlar o avanço das ocupações e aumentar a fiscalização e remoção da população localizada em área de risco	
Campo Magro	Lei nº 731/2012	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	Conforme artigos 64 e 65 do CF, é feita a regularização em áreas que não estejam em áreas de risco. As que estão, se for possível mitigar o risco é feita a regularização, caso contrário é feita a realocação
	Lei nº 717/2012	Plano Diretor	Não consta	
	Lei nº 729/2012	Regularização Fundiária	APPs são definidas como áreas prioritárias para RF	
	Lei nº 875/2004	Plano Diretor	Não consta	
Colombo	Lei nº 877/2004	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	É avaliado cada área. Na APP do Rio Palmital, a cota de inundação é maior que a área de preservação, por isso é uma área onde 100% das famílias serão realocadas. Em outras áreas, é flexibilizada. Em algumas áreas é usada a faixa de 30m mas sem a faixa drenante quando não há risco de inundação.
	Lei nº 1.386/2015	Normas gerais relativas ao Fundo de Habitação de Interesse Social	Não Consta	
		PLHIS (2012)	Regularização de domicílios fora da cota inundação e relocação das famílias em áreas de risco	
Curitiba	Lei nº 15.511/2019	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	É feito um estudo de viabilidade, podendo ocorrer, em alguns casos, redução da faixa de preservação para 15m. Nos demais casos, é feita a realocação e a recuperação da vegetação.
	Lei nº 14.771/2015	Plano Diretor	Permanência das famílias, exceto quando estão em situação de risco comprovado	
	Lei nº 12.816/2008	Programa Municipal de Habitação de Interesse Social	Não consta	
		Plano Municipal de Regularização Fundiária em APP	Redução de faixa em casos que não houver alternativa técnico-locacional, rios canalizados e áreas não sujeitas a inundação	

Fazenda Rio Grande	Lei nº 6/2006	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	Não estão sendo feitos processos em áreas de APP, com questões de risco ambiental, pois o município não possui áreas e não tem como prover moradia para as famílias que deveriam ser relocadas
	Lei nº 4/2006	Plano Diretor	Não consta	
	Lei nº 812/2011	Princípios, diretrizes e objetivos da Política Municipal de Habitação	Não consta	
Itaperuçu	Lei nº 607/2018	Plano Diretor	Promover RF fora de áreas de risco	Não regulariza em APP. O proprietário é responsável pela manutenção das APPs, mas o município não faz nenhum tipo de fiscalização
	Lei nº 1.234/2011	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Em APP, ao longo dos cursos d'água não são permitidas edificações	Quando a ocupação é consolidada, é feita a redução da faixa para tentar ser regularizado o máximo de famílias, mas respeitando o mínimo de 15m. Caso não seja possível, é feita a realocação
Pinhais	Lei nº 505/2001	Plano Diretor	Aplicação de instrumentos urbanísticos em casos que o imóvel comprometa 50% ou mais do terreno	
		PLHIS (2010)	Fiscalização e proteção das áreas	
Piraquara	Lei nº 911/2007	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	
	Lei nº 854/2006	Plano Diretor	Relocação de famílias	
	Lei nº 1.547/2015	Regularização Fundiária	Regularização de famílias em áreas consolidadas onde é possível fazer redução de faixa de preservação e realocação e reassentamento quando não for possível	Nenhum processo em APP
Quatro Barras	Lei nº 33/2000	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Os limites poderão ser reajustados, porém a lei não dá mais detalhes	O município não tem projetos acontecendo. O mais recente é de 2014, mas não foi aprovado
	Lei nº 1/2006	Plano Diretor	Não consta	
São José dos Pinhais	Lei nº 124/2018	Zoneamento e Uso e ocupação do solo	Não consta	É feito estudo técnico para avaliar melhorias de condições ambientais no

	Lei nº 100/2015	Plano Diretor	Preservação e reassentamento de famílias em áreas de risco	âmbito da RF da área a ser regularizada e/ou estudo técnico para avaliar a possibilidade de eliminação/correção ou de administração de riscos. Quando a área apresenta riscos, é feita a realocação
	Lei nº 2.470/2014	Regularização Fundiária	Regularização de áreas consolidadas desde que o órgão ambiental responsável aponte como favorável	

Fonte: A autora (2020)

Observa-se que muitos dos dispositivos jurídicos de ordem municipal ou não mencionam as áreas de preservação permanente, ou não estabelecem diretrizes de atuação ou somente mencionam de forma superficial. Porém, todos aqueles que citam formas de flexibilizar a regularização na área em APPs, ressaltam a necessidade de um estudo técnico prévio para apenas regularizar a situação daquelas famílias que estão fora das áreas de risco, isto é, aquelas sujeitas a inundação e deslizamento de terra.

Isso entra em concordância com a forma com a qual as prefeituras municipais estão atuando. Com exceção dos municípios de Fazenda Rio Grande e Itaperuçu, que não regularizam moradias em APPs, e Piraquara e Quatro Barras, que não tem processos em APP acontecendo no momento, as demais preveem a redução da faixa de preservação, respeitando estudo técnico que mostra a viabilidade desse recurso e indica quais áreas devem ser reassentadas.

Apesar das metodologias diferentes na condução dos processos de regularização fundiária e da utilização de diferentes dispositivos legais além dos municipais, como decretos e leis estaduais e nacionais, os municípios tendem a chegar no mesmo resultado de atuação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ocupações em Áreas de Preservação Permanente são palco de vários embates socioambientais e políticos e, ao longo dos capítulos desta dissertação, tornou-se necessária a compreensão de questões relativas ao direito à moradia e ao direito ao meio ambiente. Contata-se que a moradia, para além do seu aspecto material, tem conceitos intrínsecos à dignidade da pessoa humana e o meio ambiente se mostra essencial na garantia do bem estar coletivo, sendo um elemento indispensável para uma vida saudável.

O histórico sobre as linhas gerais das políticas habitacionais no Brasil demonstra a ineficiência do Poder Público, ao longo dos anos, no que diz respeito ao combate do déficit habitacional e na prevenção da criação de novas ocupações em áreas irregulares. Ressalta-se o Programa Minha Casa Minha Vida, que, apesar do número expressivo de unidades habitacionais produzidas, não foi capaz de assegurar o acesso justo à equipamentos e serviços públicos, tendo suas unidades implantadas em áreas periféricas.

Com a inabilidade dessas políticas e os elevados índices de urbanização e crescimento populacional, sobrecarregando a infraestrutura urbana, muitas pessoas se veem sujeitas a construir suas casas de maneira irregular, em áreas sem infraestrutura, e vulneráveis a enchentes, deslizamentos e demais adversidades da natureza, incontáveis pelo ser humano. Tais fatores fortalecem o discurso de direitos que respalda a criação de programas de regularização.

A Lei Federal nº 13.465/2017, novo marco legal da regularização fundiária, prevê a simples titulação dos imóveis irregulares, sem maiores detalhes sobre medidas associadas a condições dignas de moradia e acesso à infraestrutura adequada. A lei também não traz especificações quanto as diretrizes dos processos de regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente, retornando aos artigos 64 e 65 do Código Florestal de 2012, flexibilizando sua aplicação nas ocupações localizadas em APPs, porém com a demonstração de melhoria nas condições ambientais em relação à situação existente e melhorias a serem implantadas.

Essa dificuldade de interpretação e aplicabilidade se reflete na atuação dos municípios quanto ao tema. As prefeituras municipais do NUC – RMC, analisadas neste trabalho, enfrentam barreiras jurídicas e limitações na atuação. Nota-se que um grande número de prefeituras ainda não regulamentou a lei ou não cita a sua aplicação nos processos. Muitas, também, não tem um corpo técnico capaz de tratar de todas as etapas dos projetos, terceirizando parte ou a totalidade do processo.

Nesse contexto, observa-se as diferentes metodologias e usos de dispositivos jurídicos no respaldo dos processos dos municípios. Cada um utiliza-se de formas e respaldos jurídicos diferentes, porém a maneira de como tratar as áreas e os processos são bastante semelhantes, assim como as tomadas de decisão sobre como agir em áreas de preservação permanente.

Ocupações em áreas de risco geralmente impactam de forma negativa no meio ambiente e no ambiente ao seu entorno por não contar com saneamento básico e coleta de lixo e, dessa forma, poluir os corpos d'água. O reassentamento dessas famílias residentes em APPs também não implica, necessariamente, na melhoria das condições ambientais, visto que ainda seriam necessários projetos de recuperação da área desocupa. Contudo, a regularização fundiária de interesse social nessas áreas, mesmo com a supressão da proteção integral conferida às APPs, respeitando faixas de inundação e áreas apontadas como fragilizadas, pode trazer ganhos ambientais, desde que os projetos de regularização e urbanização sejam executados na íntegra, fazendo as compensações e melhorias previstas.

Com o novo marco legal da regularização fundiária, os atores dos processo (gestores municipais, população beneficiada, Ministério Público, prestadores de serviços, entre outros já citados anteriormente) devem adotar uma posição proativa a fim de concretizar o acesso ao direito à moradia e ao meio ambiente conservado.

Como sugestões para pesquisas futuras, acredita-se ser importante a análise da aplicação e inserção urbana de projetos de regularização fundiária e urbanização em áreas de preservação permanente. Pode-se também aprofundar o conhecimento sobre a aplicabilidade da Lei Federal nº13.465 nos municípios em que a lei já foi regulamentada e está sendo utilizada como aparato legal dos processos.

REFERÊNCIAS

ABRAIN; FGV. Análise das Necessidades Habitacionais e suas tendências para os próximos dez anos. 2018 (ANEHAB)

ABRAMO, P. Eu já tenho onde morar... a cidade da informalidade. In Pedro Abramo (Org.). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.

ANTUNES, P. B. **Áreas protegidas e propriedade constitucional**. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. Comentário ao novo código florestal. 2ªed. – atual de acordo com a Lei nº 12.727/12. São Paulo: Atlas, 2014.

AQUINO, V. S.; FARIAS, T. **Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente sob a Perspectiva da Sustentabilidade Socioambiental**. 1. ed. João Pessoa: Editora UFPB, 2017.

AZEVEDO S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder** – da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1982.

BELCHIOR, G. P. N. **Fundamentos Epistemológicos do Direito Ambiental**. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas. Programa de Pós-Graduação em Direito. Florianópolis, 2015.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BRANDIMILLER, T. U. **Programa de Regularização Fundiária Sustentável de Assentamentos Irregulares de São Bernardo do Campo: avanços e desafios ao processo de regularização fundiária no âmbito da política municipal**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. USP. São Paulo, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://goo.gl/hPy18B>>. Acesso em: junho de 2019.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 DE julho de 2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em junho de 2019.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em junho de 2019.

_____. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em junho de 2019.

CARDOSO, A. L. (Org.). **O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2013.

CASIMIRO, L. M. S. M. **A política Urbana e o Acesso à Moradia Adequada por meio da Regularização Fundiária**. Dissertação (Mestrado em Direito). Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p. 165 – 167.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ESTADÃO. **Déficit habitacional é recorde no país**. São Paulo: Uol Economia. Disponível em: < <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2019/01/07/deficit-habitacional-e-recorde-no-pais.htm>> Acesso em: junho de 2019

FERREIRA, J.S.W. **A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil**. Publicado em Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempo de globalização”, UNESP Bauru, 21 a 26 de agosto de 2005.

FAYAD, K. **A produção da cidade informal e o parcelamento do solo urbano: o caso de Rio Branco do Sul – PR**. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná. UFPR. Curitiba, 2018.

FIRKOWSKI, O. L. C. de F. 2001. **A nova territorialidade da indústria e o aglomerado metropolitano de Curitiba**. 278 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Línguas e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FORTUNATO, R. A. **A SUSTENTABILIDADE SOCIOAMBIENTAL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NO BRASIL: Estudo de caso sobre os riscos e vulnerabilidades socioambientais das populações atendidas por políticas para relocação de áreas de risco de inundações**. Tese (doutorado). Programa de Pós Graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento da Universidade Federal do Paraná. UFPR. Curitiba, 2013

_____. **Favelas e ocupações irregulares em áreas de várzea e fundos de vale**: produtos da lei do valor sobre o uso e ocupação do espaço urbano. In: Myrian Del Vecchio de Lima; Miguel Luiz Contani; Alan Ripoll Alves; João Batista Alves; Pedro Junior da Silva. (Org.). **Reflexões socioambientais: interfaces**. 1ed.Londrina - PR: Editora Mecenaz, 2014, v. 1, p. 60-80.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte, 2018.

GENEVOIS, M. L. B. P.; COSTA, O. V. **Carência Habitacional e Déficit de Moradias**: questões metodológicas. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 15, n.1, p. 73-84, 2001.

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

IPARDES. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Paraná – PEHIS-PR: Diagnóstico**. Curitiba, 2011.

KOWARICK, L. **Escritos Urbanos**. 2. ed. São Paulo: Ed. 34, 2000.

LEFF, Enrique. **Epistemologia Ambiental**. São Paulo: Cortez. 4a. Ed, 2001.

MARICATO, E. **A metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Brasil 2000: qual planejamento urbano?** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, n. 1 e 2, p. 113-130, 1997.

_____. **Habitação e cidade**. Série Espaço & Debate. 3ªed., São Paulo: Atual Editora, 1997.

_____. **Metrópole, legislação e desigualdade**. Estudos Avançados, 17(48), 2003, p. 151-166.

_____. **Habitação e Cidade**. São Paulo: Atual, 1997, p. 30

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo Fundação SEADE, v. 14, n.4, 2000, p. 21-33.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Regularização Fundiária Urbana em áreas de Preservação Permanente**. Série Manuais de Atuação nº 6. Brasília, 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Regularização Fundiária – Como Implementar**

MEDEIROS, C.K. **O Direito à moradia e o Direito ao meio ambiente em colisão: Uma análise da previsão normativa de regularização fundiária urbana em Áreas de Preservação Permanente (APPs)**. 70 f. Trabalho de Graduação (Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais). Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

MENDONÇA, Francisco. S.A.U. – Sistema socioambiental urbano: uma abordagem dos problemas socioambientais da cidade. In: MENDONÇA, Francisco (org.) **Impactos socioambientais urbanos**. Curitiba: Editora UFPR, 2004a. 330p.

MOURA, J. A.. **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA E SEUS ASPECTOS PRÁTICOS**. 1. ed. São Paulo: All Print Editora, 2018. v. 500. 87p .

MOURA, Rosa; RODRIGUES, Ana Lúcia (org.). **Como andam Curitiba e Maringá**. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2009.

MOURA, R.; ULTRAMARI, C. **Metrópole: Grande Curitiba: Teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994.

MOTTA, L. D. **A questão da habitação no Brasil: políticas públicas, conflitos urbanos e o direito à cidade**. Texto analítico, 2011. Disponível em: <

https://conflitosambientaisimg.lcc.ufmg.br/wp-content/uploads/2014/04/TAMC-MOTTA_Luana_-_A_questao_da_habitacao_no_Brasil.pdf

NASCIMENTO NETO, P. **A DIMENSÃO ESQUECIDA DA POLÍTICA HABITACIONAL: REFLEXÕES A PARTIR DO CASO DA ÁREA METROPOLITANA DE CURITIBA (PR)**. CADERNOS METRÓPOLE, v. 22, p. 215-246, 2020.

OLIVEIRA, S. D. R. **A INFORMALIDADE COMO ALTERNATIVA À MORADIA NA CIDADE: POR QUE ELA É, MAS NÃO DEVE SER?**. 2017 xvi, 252 f., il. Tese (Doutorado em Geografia)—Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

OLIVEIRA, V. S.. **A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO SOLO URBANO**. Revista Georaguia, 2013.

ONU. **Declaração de Estocolmo de 1972**. Disponível em: <<https://goo.gl/LErC1>>
PACHECO, P. L.. **Nota à programação das Necessidades Habitacionais**. (Eletrônica), 2003. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/download/nec_hab.pdf>

PARANÁ. Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba: documento para discussão**. Curitiba, 2001.

PECHMAN, R. M.; RIBEIRO, L. C. Q. **O que é questão da moradia**. Coleção Primeiros Passos, nº92. São Paulo: editora Brasiliense. 1983

PEREIRA, G. **Novas perspectivas para gestão das cidades**: Estatuto da Cidade e mercado imobiliário. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, 2004.

Plataforma Dhesca Brasil. **Direito Humano à Moradia e Terra Urbana**. 1. ed. Curitiba: INESC, 2008. (Cartilhas de Direitos Humanos, v.I).

_____. **Direito Humano ao Meio Ambiente**. 1. ed. Curitiba: INESC, 2008. (Cartilhas de Direitos Humanos, v.II).

PRESTES, M. F. **Requalificação Ambiental em Assentamentos Precários: O PAC Favelas na Franja Leste da Metrôpole de Curitiba**. 237 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e direito constitucional internacional**. 9ªed. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROBSON, C. **Real world research: a resource for social scientists and practitioner**. Cambridge: Blackwell Publishers, 1993.

ROLNIK, R. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995.

_____. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 1ª ed. São Paulo: Boi Tempo, 2015.

ROMANELLI, L. C. **Direito à moradia à luz da gestão democrática** 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2009.

SANEPAR. **MANUAL DE PROJETOS DE SANEAMENTO – REVISÃO 2014**. Diretrizes para elaboração do estudo de cota de inundação para assente de estruturas de saneamento. Paraná, 2014.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Habitação e Secretaria de Economia e Planejamento. Fundação Seade. **Necessidades Habitacionais no Estado de São Paulo: Subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023**. São Paulo, 2010.

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

SARLET, I. W.; FENTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 3ªed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SEVERINO, A. **Metodologia do trabalho científico**. 22. Ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 5ªed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ªed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA, M. N. da; **A dinâmica de produção dos espaços informais de moradia e o processo de metropolização em Curitiba**. Tese (Pós-Graduação em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

SILVA, M. N. da; CZYTAJLO, N. P. Produção das Favelas e villas e estruturação das metrópoles de Curitiba – Brasil e Tucumán-Argentina. In: ENANPUR, XVI, 2015, Belo Horizonte. **Anais**. Belo Horizonte, 2015.

SPOSITO, E. **Geografia e filosofia: Contribuição para o ensino do pensamento geográfico**. São Paulo: Unesp, 2004.

VALOR ECONÔMICO. **Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões**. São Paulo: Organizações Globo. Disponível em <<https://www.valor.com.br/brasil/5498629/deficit-de-moradias-no-pais-ja-chega-77-milhoes>>. Acesso em: junho de 2019

VASCO, K. M. C. M. **O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA COMO FERRAMENTA PARA INTERVENÇÃO NAS FAVELAS DE CURITIBA: O CASO DA VILA SANTOS ANDRADE**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná. UFPR. Curitiba, 2018.

YIN, R. **Estudos de caso: planejamento e método**. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.