



**Espaço &
Geografia**

**PRODUÇÃO DE TERRITÓRIOS INFORMAIS E A
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO
MARANHÃO, BRASIL**

*PRODUCTION OF INFORMAL TERRITORIES AND URBAN LAND
REGULARIZATION IN MARANHÃO, BRAZIL*

MASULLO, Y. A. G.

Yata Anderson Gonzaga Masullo¹

¹ Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos, São Luís, Brasil.

yanderson3@hotmail.com.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5861-752X>

Recebido: 18/02/2022; Aceito: 19/03/2022; Publicado: 12/07/2022

RESUMO

A dinâmica urbana brasileira produz desafios ao desenvolvimento de políticas sociais, tendo em vista a necessidade de garantir a qualidade na prestação de serviços públicos e reduzir as distâncias sociais e econômicas da população, entre estes desafios destaca-se o direito à propriedade. O artigo surge com a finalidade de analisar a dinâmica urbana e a produção dos territórios informais no Brasil, bem como a sua influência sobre o Programa Regularização Fundiária Urbana do Maranhão. De forma específica, o estudo avalia o programa estadual considerando os procedimentos metodológicos, avanços e desafios que impactam nos resultados dessa política pública. No período de 2015 e 2021, o Programa Regularização Fundiária Urbana do Maranhão reuniu um conjunto de técnicas multidisciplinares, para entregar 13 mil títulos de propriedade e beneficiar aproximadamente 50 mil pessoas. Mesmo com atuação concentrada, o programa estadual se apresentou como uma importante forma de efetivar a função social da propriedade.

Palavras Chaves: Inadequação Habitacional; Desigualdade Social e Títulos de Propriedade.

ABSTRACT

The Brazilian urban dynamics creates challenges for the development of social policies, in view of the need to guarantee quality in the provision of public services and reduce the social and economic distances of the population, among these challenges the right to property stands out. This article arises with the purpose of analyzing the urban dynamics and the production of informal territories in Brazil, as well as its influence on the Urban Land Regularization Program of Maranhão. Specifically, the study evaluates the state program considering the methodological procedures, advances and challenges that impact the results of this public policy. In the period from 2015 to 2021, the Urban Land Regularization Program in Maranhão brought together a set of multidisciplinary techniques to deliver 13,000 property titles and benefit approximately 50,000 people. Even with concentrated action, the state program presented itself as an important way to effect the social function of property.

Key Words: Housing Inadequacy; Social Inequality and Property Titles.

Introdução

Nas últimas décadas acompanhamos um acelerado avanço na dinâmica de urbanização das cidades, com destaque para as regiões metropolitanas que refletem o processo de produção e reprodução do espaço a partir de um modelo de distribuição e consumo desigual. Ao mesmo tempo, o planejamento urbano não acompanhou esse ritmo de crescimento urbano e, como resultado, observou-se a construção de um paradigma do desenvolvimento reverso com sérias implicações para o uso da terra e para a qualidade de vida das pessoas (MACEDO, 2008).

O paradigma do desenvolvimento reverso revela-se por meio da produção e reprodução de impactos positivos e negativos, os quais estão intrinsecamente ligados aos avanços da urbanização. Contudo, Zakayo et al. (2018) afirma que os impactos negativos parecem ser mais comuns em países em desenvolvimento, enquanto os impactos positivos são mais comuns em países desenvolvidos. Fenômeno semelhante ocorre em escala intra-urbana, onde verifica-se o modelo de desenvolvimento desigual que se expressa nitidamente com a expansão das periferias e na construção de barreiras que dificultam o acesso a serviços específicos, como educação, saúde e a outros equipamentos públicos e privados (OLIVEIRA, 2008).

Como exemplo dessa realidade, Luque (2015) ao analisar a região metropolitana de Paris afirma que o desenvolvimento não resultou em grandes migrações das pessoas do centro produtivo das cidades para as periferias. Diferentemente do que se identificou na América Latina, principalmente a partir da década de 1960 com as mudanças na política fundiária desses países, em resposta ao desenvolvimento urbano intensificado (MACEDO, 2008).

A questão do acesso e posse da terra apresenta-se como um importante vetor de disseminação de assentamentos informais, habitações inadequadas e conflitos sociais, mesmo sendo um componente vital para o combate à pobreza (UN-FIG, 1999). A perspectiva de que todas as pessoas têm o "direito à cidade" moldou não apenas o desenvolvimento urbano, mas também políticas recentes de uso do solo urbano (MACEDO, 2008). No entanto, a problemática fundiária

MASULLO, Y. A. G.

urbana vem contribuindo para agravar a segregação e as desigualdades socioespaciais presentes nas cidades, consolidadas pela legislação vigente e a reduzida efetividade dos programas de regularização fundiária desenvolvidos pelas diferentes esferas de poder (RIBEIRO e MOREIRA, 2014).

Intrinsecamente relacionado a esse contexto, verifica-se que a informalidade urbana tanto exclui direitos de uma parcela da população das cidades, quanto inclui as pessoas de baixa renda, no momento que possibilita a presença destas em áreas centrais, algo que não ocorreria em áreas formalizadas. Para Mbarga et al. (2021) o fenômeno social supracitado, que reconhecemos como o paradoxo dos territórios informais, demonstra um rearranjo social resultado da migração rural-urbana sem precedentes no século XX e da frágil implementação de programas de regularização fundiária e da política urbana vigente, que mantém cerca de 70% da população mundial a residirem em favelas, invasões e assentamentos precários.

Especificamente no Brasil, o país passou e continua vivenciando intensas transformações na relação rural/urbano e centro/periferia, como resultado, segundo o Ministério do Desenvolvimento Regional (2020) cerca de 65% da população brasileira não possui título de propriedade. Nessa guerra dos lugares (ROLNIK, 2015), está não apenas o direito à moradia, mas o direito à propriedade. Essa realidade pode ser visualizada pelo déficit habitacional, que segundo a Fundação João Pinheiro (2018) alcança 9,3% da população brasileira, com destaque para o estado do Maranhão que apresentou em 2015 déficit habitacional relativo de 20%, o maior do país.

Considerando o exposto, o presente artigo surge com o propósito de analisar a dinâmica urbana e a produção dos territórios informais no Brasil e sua influência sobre o Programa Regularização Fundiária Urbana do Maranhão. De forma específica, o estudo avalia os procedimentos metodológicos, avanços e desafios que impactam nos resultados dessa política pública em escala estadual.

Para tanto, o artigo inicia analisando a complexidade da dinâmica urbana e o importante papel da regularização fundiária no Brasil. Em seguida, apresenta-se os avanços da legislação brasileira baseada em ações ligadas ao desenvolvimento de programas nacionais e estaduais sobre a política de uso da

MASULLO, Y. A. G.

terra. Posteriormente, avalia-se os desafios e os resultados obtidos pelo Programa de Regularização Fundiária Urbana do Maranhão. Por fim, apresenta-se considerações para o aperfeiçoamento da política e do investimento público no âmbito da regularização fundiária urbana.

Dinâmica Urbana e Inadequações Habitacionais no Brasil

O crescimento em larga escala das aglomerações urbanas (núcleos com mais de 5.000 pessoas segundo a ONU), que conforme estimativas em 1800 apenas 3% da população mundial viviam nas cidades, 100 anos depois passavam para 14% e em 1970 eram contabilizados 38% habitando em áreas urbanas, sendo que no século XXI, mais da metade dos habitantes do planeta estão situados em aglomerados urbanos (SOUZA, 2010). Verifica-se que esse crescimento urbano se intensifica a partir da segunda metade do século XX, com a aceleração da migração do campo para as áreas citadinas. Essa dinâmica tornou o mundo majoritariamente urbano, então as cidades passaram a concentrar demandas para diversos segmentos da sociedade em função da complexidade e qualidade nos serviços públicos.

A transformação da dinâmica urbana evidenciada produziu desafios ao desenvolvimento de políticas sociais, tendo em vista a necessidade de garantir a qualidade na prestação de serviços públicos e reduzir as distâncias sociais e econômicas da população (RIBEIRO e MOREIRA, 2014). Somam-se aos desafios das áreas urbanas: transporte público de qualidade, necessidade de construção de habitações populares adequadas a preço acessível, urbanização de favelas, melhorias nas residências precárias, ampliação dos serviços de infraestrutura e regularização fundiária em bairros de interesse social.

No Brasil esses desafios se tornam ainda mais complexos, quando se analisa o direito à moradia e o abismo representado pelo déficit habitacional brasileiro. Segundo a Fundação João Pinheiro (2018) o déficit habitacional estimado em 2015, correspondia a 9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados ou a 6,355 milhões dos domicílios brasileiros, dos quais 5,572 milhões, ou 87,7% estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades

MASULLO, Y. A. G.

encontram-se na área rural. Entre as unidades da federação com maior déficit habitacional relativo do país, o Maranhão se destaca, com um déficit que alcança 20% do estoque de domicílios. Em segundo lugar, encontra-se o Pará, com 15,3% do total de domicílios em situação de déficit, seguido pelo Amazonas e Roraima, com 14,5% e 14,2%, respectivamente.

O déficit habitacional se materializa na formação dos aglomerados subnormais. Esse conceito, todavia, possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares do Brasil – favela, invasão, grotá, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros. Em suma, os aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos públicos ou privados, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação (MASULLO et al., 2013).

Em 2010, registrava-se 3.224.529 domicílios em 6.329 aglomerados subnormais, localizados em 323 cidades (IBGE, 2010). De acordo com a estimativa do IBGE (2019), havia 5.127.747 domicílios particulares ocupados em 13.151 aglomerados subnormais no país. Essas comunidades localizavam-se em 734 municípios, em todos os estados, incluindo o Distrito Federal, o que representou aumento de 38% nos últimos 10 anos (Figura 01).

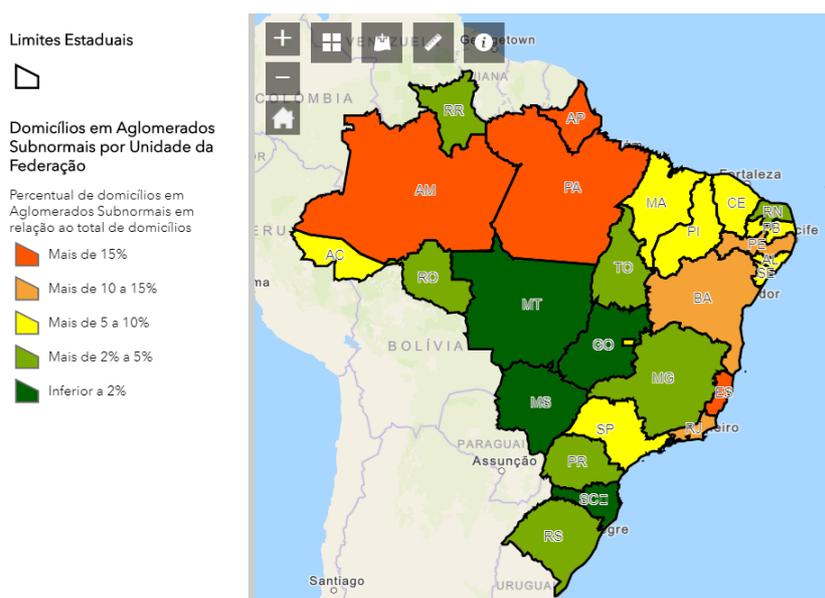


Figura 01 - Aglomerados Subnormais do Brasil.
Fonte: IBGE (2019).

MASULLO, Y. A. G.

Entre os fatores que contribuem para consolidação dessa realidade é a inadequação fundiária, que se refere aos casos em que os moradores do domicílio não possuem a propriedade regularizada, seja total ou parcial. Frente a esse contexto, não é por acaso que nas grandes metrópoles brasileiras, tanto os programas de regularização fundiária como os de urbanização de assentamentos precários têm sido apresentados como instrumentos de políticas públicas de grande relevância, considerando que a informalidade se consolidou como o modelo predominante de territorialização desses espaços.

A regularização fundiária demonstra grande importância na formalização de assentamentos informais, seja por meio de melhorias ou por aquisição formal do título de propriedade, mas também, e principalmente, a adequação e promoção de moradia digna para a população residente (ZAKAYO et al., 2018). Isso, com base em normas e padrões de habitabilidade que permitam a essa população ter acesso à infraestrutura e aos serviços básicos (saúde, mobilidade e segurança), visando à sua inserção na cidade formal (PESSOA, 2014).

Basicamente, a regularização fundiária é uma política pública que se destina a reduzir as desigualdades decorrentes da ocupação irregular. Por meio da titulação retira-se o ocupante da informalidade, insegurança jurídica e reconhece o seu direito à propriedade. Para tanto, desenvolve-se um processo complexo que envolve etapas de diagnóstico urbanístico, estudos técnicos e fundiários, elaboração de pareceres, proposituras para compatibilização à legislação, bem como o registro dos imóveis no cartório.

No Brasil, o contexto histórico influenciou a evolução dos programas, projetos e mecanismos técnicos fundamentados na legislação vigente da época. Desse modo, analisa-se a luz da legislação brasileira o avanço das perspectivas sobre as políticas públicas habitacionais e uso da terra.

Avanços e Contextualização Histórica da Regularização Fundiária Brasileira

Para além da complexidade da questão fundiária brasileira, a execução da política apresenta desafios a serem superadas por abordagens multidisciplinares. Para compreender a evolução do processo no país, cabe uma breve retrospectiva

MASULLO, Y. A. G.

a luz dos marcos legislativos brasileiros relacionados a regularização fundiária (Quadro 01).

Quadro 01 - Breve histórico da legislação brasileira sobre a questão fundiária no período de 1930 a 2021.

Período	Instrumentos	Atos Legais
Décadas 1930 1940 1960	Artigo 113, parágrafo 17 - direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social	Constituição de 1934
	Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.	<u>Decreto-Lei nº 3.365 / 1941</u>
	Dispõe sobre os bens imóveis da União e dá outras providências.	<u>Decreto-Lei nº 9.760 / 1946</u>
	Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação	<u>Lei Federal nº 4.132 / 1962</u>
	Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias.	<u>Lei Federal nº 4.591 / 1964</u>
	Artigo 150, parágrafo 22 – garante o direito de propriedade, salvo caso de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social	Constituição de 1967
	Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.	<u>Decreto-Lei nº 271 / 1967</u>
Décadas 1970 1980	Dispõe sobre registros públicos.	<u>Lei Federal nº 6.015 / 1973</u>
	Dispõe sobre o parcelamento de solo para fins urbanos.	<u>Lei Federal nº 6.766 / 1979</u>
	Dispensa do pagamento de foros e laudêmos os titulares do domínio útil dos bens imóveis da União, nos casos que específica, e dá outras providência.	<u>Decreto-Lei nº 1.876 / 1981</u>
	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.	<u>Lei Federal nº 6.938 / 1981</u>
	Dispõe sobre foros, laudêmos e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União, e dá outras providências.	<u>Decreto-Lei nº 2.398 / 1987</u>
	art. 182 e 183 – Estabelecem diretrizes gerais da política urbana no país.	<u>Constituição Federal de 1988</u>
Décadas 1990 2000	Regulamenta o art. 236 da Constituição Federal, dispondo sobre serviços notariais e de registro. (Lei dos cartórios)	<u>Lei Federal nº 8.935 / 1994</u>
	Dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União, altera dispositivos dos Decretos-Leis nos 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 2.398, de 21 de dezembro de 1987, regulamenta o § 2º do art. 49 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências.	<u>Lei Federal nº 9.636 / 1998</u>
	Estatuto da Cidade – Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana.	<u>Lei Federal nº 10.257 / 2001</u>
	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o §1º do art.183 da Constituição Federal.	<u>Medida Provisória nº 2.220 / 2001</u>
	Novo Código Civil	<u>Lei Federal nº 10.046/2002</u>
	Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias	<u>Lei Federal nº 10.931 / 2004</u>
	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de	<u>Lei Federal nº 11.124 / 2005</u>

	Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS.	
	Dispõe sobre georreferenciamento de imóveis	<u>Decreto-Lei nº 5.570 / 2005</u>
	Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.	<u>Lei Federal nº 11.481 / 2007</u>
	Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005.	<u>Lei Federal nº 11.888 / 2008</u>
	Trata da regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.	<u>Lei Federal nº 11.952 / 2009</u>
	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União	<u>Lei Federal nº 11.977/2009</u>
Décadas	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória no 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	<u>Lei Federal nº 12.651 / 2012</u>
	Dispõe sobre terras de domínio do Estado do Maranhão	Lei Estadual nº 10.398/2015
	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal;	<u>Lei Federal nº 13.465/2017.</u>
	Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à regularização fundiária urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da união.	Decreto Federal nº 9.310/2018
	Regulamenta o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda.	Instrução normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021; MACEDO, 2008.

No período de 1930 e 1940, prevalece o entendimento que o direito de propriedade não pode ser exercido contra o interesse social. Na década de 1960 altera-se o entendimento, passando a estabelecer a função social da propriedade e garante-se o direito salvo caso de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social, apesar de não ser claramente definido no art. 150 da Constituição de 1967. Nesse período, destaca-se a predominância de uma política

MASULLO, Y. A. G.

com visão dominante e controladora do estado, com o objetivo de defesa e expansão da ocupação do território coordenado pelo regime militar.

Na década de 1970, a legislação federal passa a ampliar a regulação do uso e parcelamento do solo urbano, embora não enfatize a questão social. A partir desse período, os programas habitacionais passam a ser delegados aos municípios e aos agentes promotores da produção de moradias (RIBEIRO e MOREIRA, 2014). Antes da Lei Federal nº 6.766/1979, o Código Civil de 1916 era a única base legal para parcelamento de terrenos urbanos, a maioria das jurisdições não tinha uso da terra local e regulamentos de subdivisão, eles se baseavam na legislação federal para parâmetros e diretrizes urbanas (MACEDO, 2008). Posteriormente com a Constituição de 1988, fica estabelecido as diretrizes gerais da política urbana no país, bem como os mecanismos introduzidos para fazer cumprir função social da propriedade.

O entendimento sobre a função social da propriedade surge como uma resposta a situação caótica de cidades brasileiras, resultantes da rápida urbanização e pobreza. A partir deste momento, passa-se a compreender que a propriedade deve ser caracterizada pela ocupação e não pelo título. Tal alteração foi fundamentada na perspectiva de que a terra tem uma função social e que o abrigo não é apenas uma mercadoria, mas também um direito (RIBEIRO e MOREIRA, 2014). Assim, compreende-se que o bem-estar da sociedade é mais importante do que os direitos de propriedade privada, e que o uso do espaço urbano deve ser socialmente justo.

Entre as décadas de 1990 e 2000, com o objetivo de ampliar a abrangência da regularização fundiária no país, inicia-se o processo de ampliação da participação dos governos estaduais no estabelecimento de padrões e parâmetros urbanos. Nesse contexto, destaca-se a criação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana. O Estatuto da Cidade, além de reconhecer o direito à cidade e à moradia como princípios sociais fundamentais, origina ferramentas de planejamento urbano com a finalidade de agilizar o processo de regularização da posse, tornar os terrenos urbanos acessíveis a famílias de baixa renda, reduzir a especulação em áreas de caráter social

MASULLO, Y. A. G.

interesse, bem como estabelece o Plano Diretor municipal como instrumento básico dos conteúdos da política urbana (MACEDO, 2008).

Mais recentemente, nas décadas de 2010 e 2020, amplia-se as ações locais (estado e município) com a criação de programas de regularização fundiária urbana e rural. Em paralelo, atualiza-se a legislação e regulamenta-se a regularização fundiária rural e urbana com a Lei Federal nº 13.465/2017, onde se institui as 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, além de definir as duas modalidades de regularização fundiária urbana: REURB - S (interesse social) e REURB_E (interesse específico). Entre outros pontos de destaque na Lei Federal nº 13.465/2017, podemos citar:

- A) Introdução do direito real de laje no rol dos direitos reais (art. 1.225 do código civil);
- B) Tratamento do direito real de laje no código civil;
- C) Modificações na lei nº 6.766/1979, obrigando o pagamento das despesas de conservação nos condomínios fechados (condomínio de lotes);
- D) Regulamentação da arrecadação de imóveis abandonados, na forma do art. 1.276 do código civil;
- E) Revogação de todo o capítulo da lei minha casa minha vida, na parte em que tratava da regularização fundiária, inclusive da legitimação da posse e da usucapião extrajudicial (arts. 58, 59 e 60);
- F) Mudança na redação do artigo que trata da usucapião coletiva, no estatuto da cidade (art. 10);
- G) Modificações na medida provisória 2.220, que trata da concessão de uso especial

Já em 2021, regulamenta-se o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela, destinado ao atendimento de necessidades habitacionais e a garantir a segurança na posse de moradia de famílias de baixa renda.

MASULLO, Y. A. G.

De modo geral, mesmo com os avanços na legislação impulsionados pelos crescentes desafios enfrentados na gestão urbana das cidades brasileiras, observa-se tanto em âmbito nacional quanto no planejamento e na gestão municipal, a prática da política habitacional fragmentada, o que não apenas reproduz desigualdades sociais, como impossibilita a produção de políticas sociais redistributivas ou de ações que permitem ampliar o acesso à terra. A luz do contexto evidenciado, analisa-se de forma específica os desafios e os avanços na regularização fundiária urbana do estado do Maranhão.

Desafios da Regularização Fundiária Urbana no Maranhão

A finalidade da regularização fundiária é de integrar os assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades. Para Zakayo et al. (2018), a ineficácia da gestão e planejamento urbano tornam ações ligadas a questão fundiária extremamente complexas, como resultado, assentamentos informais se disseminam e, comumente, torna-se difícil para os governos locais atender a demanda crescente. Como exemplo deste contexto, Linard et al. (2013) nos apresenta o caso da África Sub-Saariana, onde o avanço da urbanização sem a regulação do estado, propicia que a maior parte da população viva em assentamentos informais com inadequação de serviços de infraestrutura. Para os autores, essa é uma característica comum entre as cidades locais e em outras regiões do mundo que compartilham do mesmo modelo de desenvolvimento urbano.

O Maranhão apresenta-se como estrato dessa realidade, contudo, para se compreender o contexto local, faz-se necessário analisar as iniciativas do governo estadual na implementação de políticas públicas voltadas a solucionar o problema habitacional que passar a existir com as ocupações irregulares. Esse movimento, em muitos casos foi capitaneado por empresários e latifundiários, propiciando alterações na legislação estadual, influenciado a criação de programas e projetos voltados para regularização fundiários de áreas rurais e urbanas (Quadro 02).

Quadro 02 - Breve histórico da legislação maranhense sobre a questão fundiária no período de 1960 a 2021.

Instrumentos	Atos Legais
Lei de Terras - Dispõe sobre terras de domínio do Estado do Maranhão	Lei Estadual Nº 2.979/1969
Dispõe sobre terras de domínio do Estado do Maranhão e dá outras providências	Lei Estadual Nº 5.315/1991
Dispõe sobre a legitimação de terras dos remanescentes das comunidades dos quilombos	Lei Estadual Nº 9.169/2010
Regulamenta o §5º do art. 193 da Constituição Estadual e dá outras providências.	Lei Estadual Nº 138/2011
Dispõe sobre terras de domínio do Estado do Maranhão	Lei Estadual Nº 10.398/2015
Estabelece as normas e procedimentos para regularização fundiária de imóveis urbanos inseridos em áreas matriculadas em nome do Estado do Maranhão, com exceção aos localizados na ilha de Upaon-Açu.	Instrução Normativa/ITERMA Nº 002/2018
Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão - REURB/MA	Lei Estadual Nº 11.140/2019
Regulamenta e uniformiza os procedimentos adotados pelos cartórios no âmbito do Programa de Regularização Fundiária Urbana no Estado do Maranhão	Provimento Nº 29/2019 do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão

Fonte: SECID, 2019; ITERMA, 2021.

A revisão da legislação fundiária no estado ganha destaque em 1969, quando foi criada a Lei de Terras que dispõe sobre terras de domínio do estado, a qual ficou popularmente conhecida como a Lei Sarney¹ de Terras. O Art. 14º da Lei Estadual Nº 2.979/1969 afirma que “Não serão alienadas nem concedidas terras a quem for proprietário no estado, cuja área ou áreas de sua posse ou domínio não sejam devidamente utilizadas com explorações de natureza agropecuária, extrativa ou industrial”. Ou seja, a lei estabelece a exclusão de lavradores e pequenos produtores. A partir desse momento, acelera-se e legitima-se a grilagem, a violência no campo e a concentração fundiária.

Posteriormente, a Lei de Terras foi mantida e ampliada, visando entregar as riquezas do estado aos grandes empresários e latifundiários (AMARAL NETO, 2019). Segundo Macedo (2008), políticas fundiárias como essas são consideradas ineficientes e injustas, resultando em relocações, despejos e na formação de novos assentamentos irregulares e proliferação de conflitos fundiários.

Somente em 1991, institui-se a lei estadual Nº 5.315 que dispõe sobre terras de domínio do estado do Maranhão e apenas 20 anos depois, surge a Lei Estadual

¹ Governador do Maranhão entre 1966 e 1970.

Revista Espaço & Geografia, v. 25, no. 1, 2022.

<https://periodicos.unb.br/index.php/espacoegografia/index>

MASULLO, Y. A. G.

Nº 9.169/2010 que legitima terras dos remanescentes das comunidades quilombolas. Destaca-se que os maiores avanços da legislação maranhense sobre a temática fundiária, ocorreram a partir de 2015, com a lei estadual nº 10.398/2015 e instrução normativa/ITERMA nº 002/2018, nesta, ficou estabelecido normas e procedimentos para regularização fundiária sobre terras e imóveis urbanos de domínio do estado do Maranhão.

Em paralelo a esses avanços legislativos, amplia-se o desenvolvimento de programas voltados para a regularização fundiária, onde o Instituto de Colonização e Terras do Maranhão – ITERMA e a Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano – SECID, passaram a coordenar e executar as ações de regularização fundiária rural e urbana, respectivamente. Mais recentemente em 2019, surge a Lei Estadual nº 11.140/2019 que regulamenta o Programa de Regularização Fundiária Urbana no estado do Maranhão e o Provimento nº 29/2019 do Tribunal de Justiça do Estado do Maranhão, visando a regulamentação e uniformização dos procedimentos adotados pelos cartórios no âmbito do Programa de Regularização Fundiária Urbana.

Resultado das recentes alterações na legislação, o Governo do Estado ampliou as políticas públicas habitacionais, com o objetivo de atender a massiva demanda por moradia digna. Desde 2015, foram investidos aproximadamente R\$ 425 milhões (recursos federais e estaduais) em novos conjuntos habitacionais, saneamento básico, regularização fundiária, melhorias habitacionais, equipamentos públicos e infraestrutura viária em aglomerados subnormais.

Mesmo com a ampliação dos investimentos supracitados, de acordo com o IBGE (2019), o Maranhão possuía 144.425 domicílios considerados aglomerados subnormais, representando 8% da sua população maranhense. Esse cenário colocou o estado entre as 10 unidades da federação, com maior percentual de aglomerados subnormais. No Nordeste, o Maranhão ocupa o quarto lugar no rank, atrás apenas dos estados da Bahia (10,62%), Pernambuco (10,55%) e Ceará (9,2%). Enquanto a população maranhense cresceu 9,8% na última década, os aglomerados subnormais ampliaram-se, aproximadamente 57%.

Dos 219 aglomerados subnormais identificados pelo IBGE no Maranhão, cerca de 85% estão concentrados nos municípios de São Luís, São José de

MASULLO, Y. A. G.

Ribamar, Paço do Lumiar, Raposa, Timom e Imperatriz. Verifica-se, que os municípios maranhenses com maior ampliação dos aglomerados subnormais são os que se tornaram polos de desenvolvimento em suas regiões.

Os municípios da Ilha do Maranhão (São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar e Raposa) desempenham importante função como área central e produtiva da Região Metropolitana da Grande São Luís, conforme lei estadual nº 174/2015. Em suas especificidades, os municípios possuem 1.475.396 habitantes (IBGE, 2020) concentrando aproximadamente 40% do PIB estadual, além de apresentar inúmeras desigualdades e problemas urbanísticos e sociais: dispersão de bairros sem a correspondente implantação de infraestrutura e de serviços públicos; descontinuidade dos tecidos urbanos; manutenção de grandes parcelas territoriais desocupadas; segregação socioespacial; e adensamento da população de baixa renda em conjuntos habitacionais em regiões precárias e periféricas.

Na Ilha do Maranhão localizam-se 179 áreas reconhecidas pelo IBGE (2019) como aglomerados subnormais (Figura 02), abrangendo cerca de 5% do território dos municípios e concentram aproximadamente 30% da população local. Essa população vive em ocupações irregulares com extrema vulnerabilidade socioeconômica (25% abaixo da linha da pobreza), alto nível de insalubridade (55% sem banheiro, rede de esgoto, e abastecimento regular), moradias precárias (palafitas, cortiços e ausência de titularidade da terra), resultam em crescimento da violência urbana (62% dos crimes violentos letais são registrados em aglomerados) e amplificação de crises sanitárias como a Pandemia da COVID-19 (35% dos casos confirmados de COVID-19).

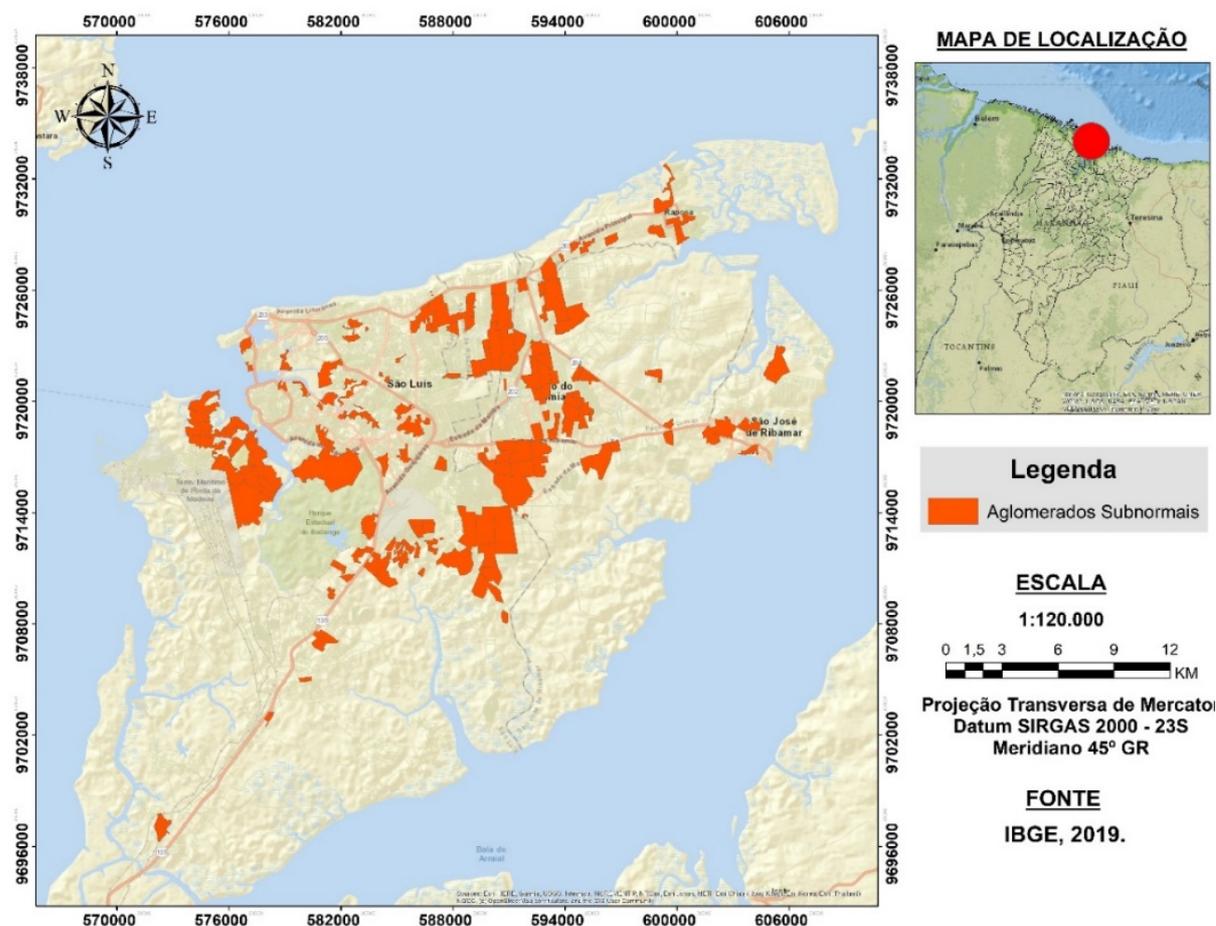


Figura 02 - Aglomerados Subnormais na Ilha do Maranhão.
Fonte: IBGE (2019).

Verifica-se, que a maior parcela do quadro de informalidade concentra-se nas regiões central e nordeste dos municípios. Essas regiões são entremeadas por vazios urbanos com um território disperso e fragmentado, marcado por processos irregulares de diferentes usos e ocupações. Nas últimas décadas esse território assistiu, de um lado, o crescimento de suas periferias, com a reprodução da informalidade, e, de outro lado, sua reconfiguração com a formação de novos usos e centralidades, estimulada pela implantação de loteamentos fechados e por empreendimentos “estratégicos” ao desenvolvimento econômico dos municípios.

Observa-se a presença de loteamentos irregulares que não são reconhecidos como aglomerados subnormais pelo IBGE. Segundo informações obtidas com gestores municipais e cartórios, os loteamentos informais estão localizados tanto em zonas de interesse social com baixa renda, quanto em áreas consideradas de classe média com empreendimentos habitacionais promovidos pelo setor público

MASULLO, Y. A. G.

e privado. Isso nos mostra que a informalidade supera os índices apontados pelo IBGE, alcançando mais de 60% da população residente nos núcleos urbanos da Ilha do Maranhão.

A formação de territórios produzidos por conflitos de uma sociedade desigual possui cunho histórico, conduzindo a realidade atual e revelando a apropriação do espaço de uma minoria em detrimento da grande parcela da população. Entretanto, neste momento verifica-se a formação do paradoxo da informalidade urbana, onde de um lado temos a produção de conflitos e desigualdades originários da insegurança jurídica e pela precariedade dos espaços e serviços públicos, e de outro, observa-se o acesso à cidade facilitado para uma parcela da população que não teriam condições financeiras de se instalar em áreas centrais sem a existência da informalidade.

É fato, que esses territórios se caracterizam por sua heterogeneidade de usos e por sua ampla diversidade funcional, com uma grande densidade demográfica, substancial migração e precariedade no acesso a serviços públicos. Nessas localidades, nota-se o estado pouco presente e o mercado “formal” criando barreiras dentro da cidade. Isso influencia a formação de novos arranjos de territórios considerados informais, mas mesmo de forma precária, garantem a presença e o acesso a essa população de baixa renda a espaços situados em áreas mais centrais. Essa questão é ressaltada por Carlos (2012), quando afirma que a produção do espaço é socializada, porém, a apropriação do espaço é privada.

Em meio a essa realidade, o Governo do Maranhão possui ações em 140 aglomerados subnormais do estado (construção de conjuntos habitacionais, cheque minha casa, regularização fundiária, rua digna, Mais Saneamento, PAC I e II). No entanto, essas ações possuem características pulverizadas territorialmente, assim como ocorreu na execução de programas direcionados a urbanização de favelas, desenvolvidos em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Gattai (2020) afirma que a implementação de políticas públicas como essas de forma não integradas e não territorializadas, não só reduz a efetividade das ações, como limitam o alcance do poder público.

O contexto apresentado nos leva a partir do pressuposto de que, a melhor forma de enfrentar o problema habitacional é implementar políticas

MASULLO, Y. A. G.

complementares e recorrentes às políticas habitacionais e não, obrigatoriamente, construir mais unidades habitacionais.

Observa-se que, apesar de várias políticas de planejamento e reformas legislativas, bem como na implementação de novos programas ligados a promoção do desenvolvimento urbano, os esforços do poder público apresentam-se de forma aleatória e desarticulada. Sob essas perspectivas, a seguir, analisa-se os métodos e procedimentos técnicos desenvolvidos pelo Programa de Regularização Fundiária Urbana do Maranhão, coordenado pela Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano.

Avaliação dos Procedimentos Técnicos do Programa de Regularização Fundiária Urbana do Maranhão

Os procedimentos técnicos aplicados no programa de regularização fundiária urbana no Maranhão, está focado na modalidade REURB_S conforme Lei Federal Nº 13.465/2017. Este modelo, é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente, por população de baixa renda. A SECID diferentemente das demais instituições que desenvolve regularização fundiária no Maranhão, atua com o formato de titulação completa, abrangendo o parcelamento do solo, titulação mediante legitimação fundiária e averbação da área construída. Desse modo, desenvolve-se um modelo de regularização realizada em ato único solucionando três níveis de irregularidade, assim, o beneficiário recebe o título de propriedade de forma totalmente gratuita. Para tanto, reúne-se um conjunto de ações multidisciplinares (jurídico, urbanístico, ambiental e social).

Essas ações são divididas em etapas ligadas ao levantamento de dados e informações acerca da situação física, ambiental, social, dominial e jurídica das comunidades a serem regularizada (Figura 03).



Figura 03 - Etapas da Regularização Fundiária Urbana desenvolvidas pela SECID/MA.

O início do processo de REURB, ocorre através da priorização de núcleos urbanos com base em critérios técnicos e políticos. Entre as características principais aplicadas para definição das áreas estão: a identificação de população predominantemente composta por baixa renda, localização em zona de interesse social e a presença de lideranças comunitárias organizadas. A partir destes critérios supracitados, o Secretário responsável pela pasta define em reunião com a comunidade as ações e autoriza abertura de processo administrativo.

Com a abertura do processo administrativo, inicia-se buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal. Isso ocorre através de verificações no Cartório de Registro de Imóveis. Em seguida, avança-se com procedimentos técnicos (coleta de imagens por drone; definição de poligonais, conferência de ruas e lotes; levantamento topográfico) para elaboração do projeto urbanísticos. O art. 35 da lei federal nº 13.465/2017, enumera as informações mínimas que o projeto urbanístico de regularização fundiária deve conter, destaca-se: levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento; planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições

MASULLO, Y. A. G.

atingidas; estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental.

Após a finalização do projeto urbanístico, solicita-se a Certidão de Regularização Fundiária - CRF ao município. A CRF é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e a lista dos beneficiários. É de competência exclusiva do município a sua emissão, conforme disposto no art. 41, da Lei Federal nº 13.465/2017. Em paralelo, desenvolve-se o cadastro social dos beneficiários da comunidade, com o levantamento socioeconômico, entrevistas e análise cadastral.

Posteriormente, consolida-se as peças técnicas produzidas em memoriais descritivos com informações relativas as unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontantes, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral; quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos.

No próximo passo, solicita-se ao setor jurídico a elaboração de parecer, revisão técnica do projeto urbanístico e envio ao cartório de registro de imóveis com anuência do Secretário da pasta. Por fim, ocorre a análise dos processos, com posterior abertura da matrícula, registros individualizados e emissão dos títulos. A seguir, analisa-se os resultados do programa de regularização fundiária urbana do Maranhão.

Resultados do Programa de Regularização Fundiária Urbana do Maranhão (2015 a 2021)

O programa de regularização fundiária urbana do Governo do Maranhão, passou por uma reestruturação em 2015 sob a coordenação da SECID visando garantir não apenas o direito de ocupação, mas também o acesso a serviços sociais, como estradas, pontos de depósitos de resíduos, saúde, educação entre outros.

A partir da implantação desse novo modelo, focado em regularização fundiária urbana por meio de titulação completa, o programa passou a

MASULLO, Y. A. G.

desenvolver todos os processos e procedimentos envolvendo planejamento do uso da terra, levantamento cadastral e registro de terras, ou seja, processos de urbanização e legalização com foco principal em regiões cujos habitantes são de baixa renda que não possuem o título de propriedade e, portanto, exposto a riscos de despejo, serviços básicos inadequados, informal transação de terras e desenvolvimento habitacional aleatório.

A SECID assinou acordos de cooperação técnica com 23 municípios do estado (Figura 04), com o objetivo de integra-los ao Programa Estadual de Regularização Fundiária Urbana – REURB/MA, além de prever assessoramento, capacitação aos gestores municipais e parceria no desenvolvimento dos procedimentos técnicos. Dessa forma, o Governo do Maranhão por meio da SECID entregou 4 mil títulos de propriedade em 2021, superando a marca de 13 mil títulos no período de 2015 a 2021.

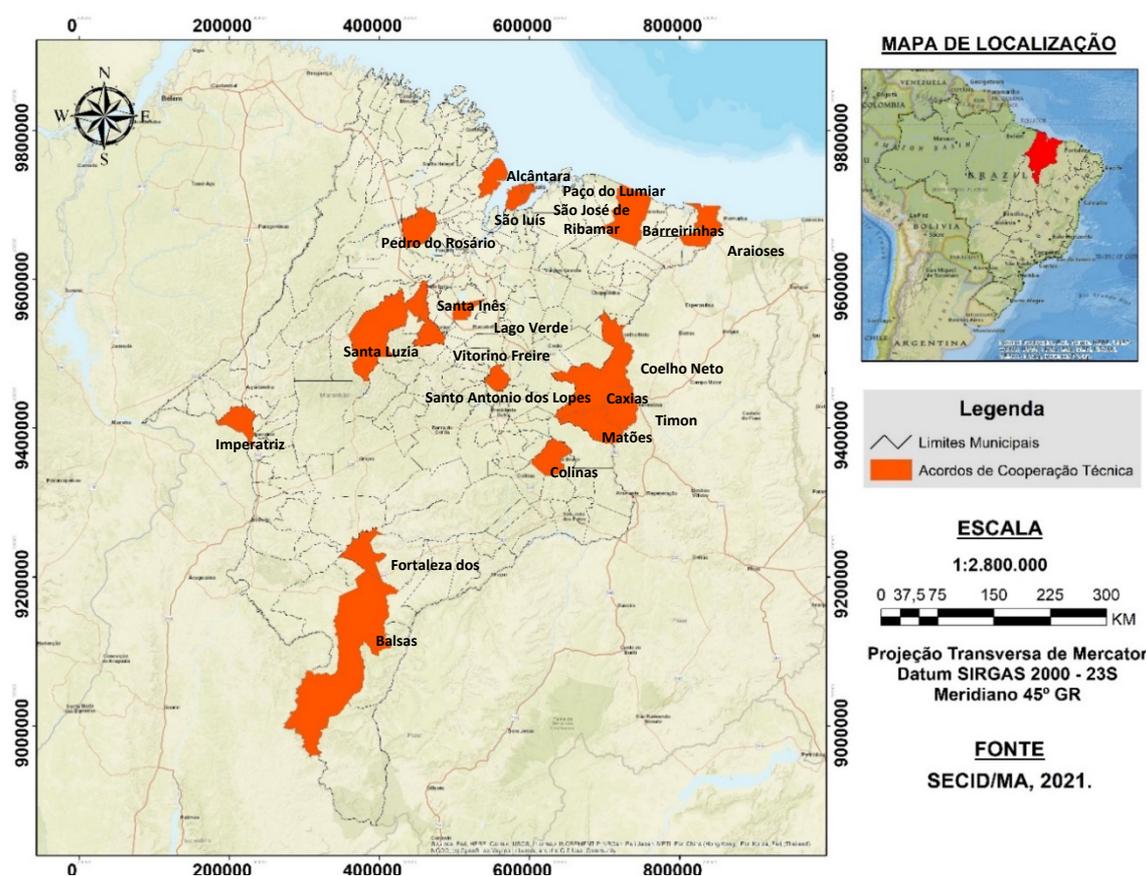


Figura 04 - Acordos de cooperação técnica no âmbito da regularização fundiária.

A parceria entre os gestores municipais e estaduais, associa a capilaridade e o poder de mobilização da prefeitura com a estrutura e o know how do estado.

MASULLO, Y. A. G.

Dessa forma, intensifica-se as ações com à aceleração de processos jurídicos e sociais, através da identificação e priorização das comunidades a serem regularizadas. As áreas priorizadas são núcleos urbanos consolidados já integrados urbanisticamente à cidade, com uma população predominantemente composta por baixa renda em zona de interesse social.

Dos 23 municípios com acordos de cooperação assinados, somente São Luís, São José de Ribamar, Paço do Lumiar, Imperatriz, Coelho Neto, Buriti Bravo, Colinas e Santa Inês possuem ações de regularização fundiária com estágio avançado. Dos 13 mil títulos de propriedades entregues pelo Governo do Estado por meio da SECID, cerca de 91,8% concentraram-se na capital maranhense, 5,9% no município de Imperatriz e 2,3% em Paço do Lumiar.

Essa baixa interiorização, ocorre principalmente porque as prefeituras municipais em sua maioria não possuem um departamento direcionado para desenvolver regularização fundiária no município. Isso dificulta o prosseguimento das ações necessárias, por não disponibilizar estrutura e apoio necessário aos técnicos do estado.

A figura 05 apresenta as 28 áreas regularizadas e em processo avançado de regularização por parte da SECID, nos municípios de São Luís, São José de Ribamar e Paço do Lumiar.

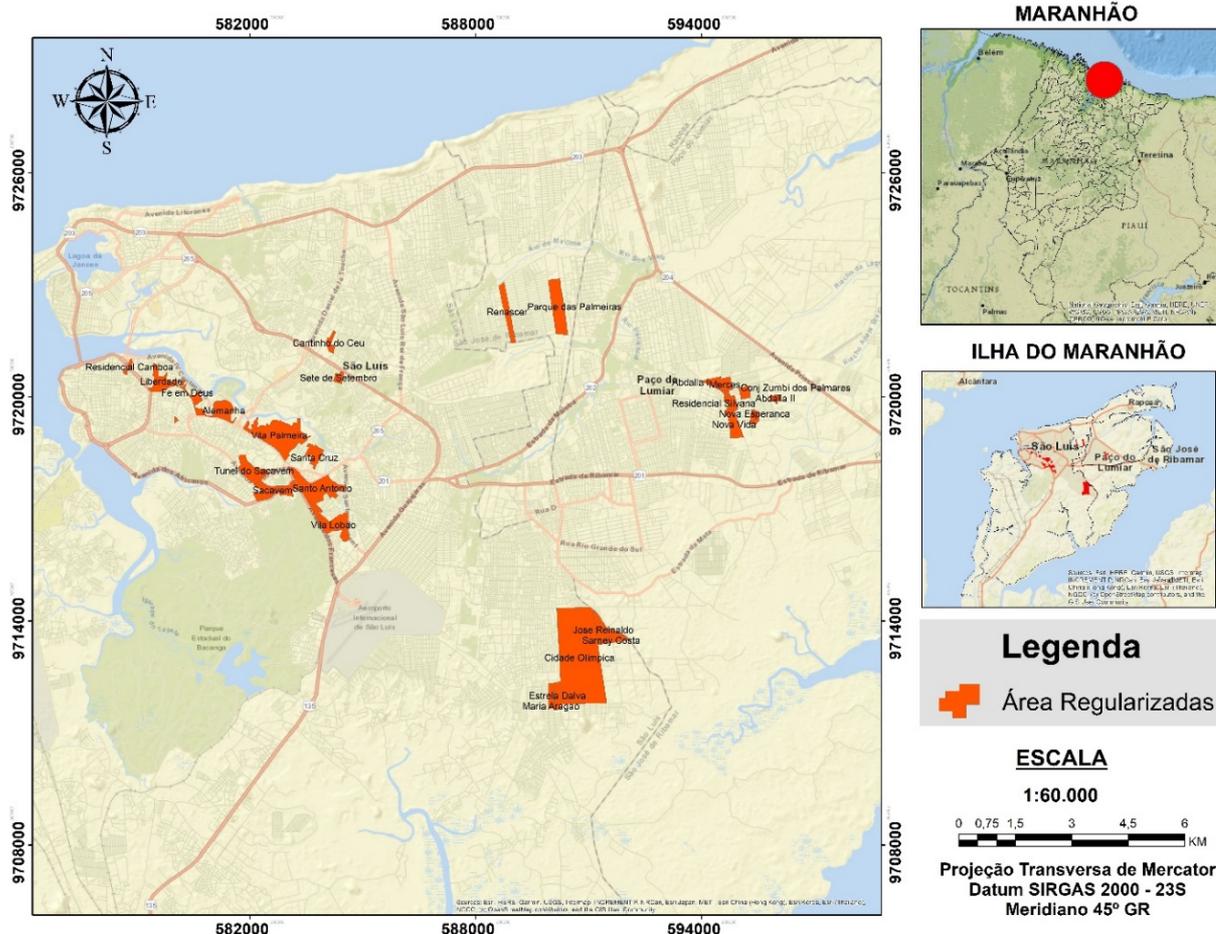


Figura 05 - Bairros com ações de regularização fundiária na Ilha do Maranhão.

Mesmo concentrando a maior parte das suas ações na capital maranhense, observa-se o significativo alcance social que o programa estadual de regularização fundiária. Ao mesmo tempo, verifica-se que apesar da ampliação das ações, parcerias com gestores municipais e o alto nível de impacto social dessa política pública, as áreas regularizadas alcançaram até o momento somente 8,9% dos bairros reconhecidos como aglomerados subnormais nos municípios da Ilha do Maranhão. Essa realidade nos mostra a enorme demanda social e como o contexto local produz desigualdades, materializadas em grandes desafios e obstáculos a serem enfrentados.

O aproveitamento e otimização do uso dos espaços públicos para atribuir à propriedade urbana a sua função social, destaca-se por sua capacidade de garantir, o direito fundamental à moradia para à população de baixa renda e promover o desenvolvimento local. Isso nos demonstra a importância de

MASULLO, Y. A. G.

programas sociais que possibilitem a permanência dos moradores reduzindo as desigualdades sociais e a não gentrificação desses espaços.

Neste contexto, faz-se necessário primeiramente delimitar as ações pressupostas por um plano de regularização fundiária, abandonando, conseqüentemente a perspectiva de que as mesmas se resumem à regularização jurídica dos lotes em nome dos moradores. Assim sendo, embora seja essencial que o Poder Público, ao intervir em um núcleo urbano, garanta juridicamente a continuidade do exercício do direito de propriedade à população, devesse garantir que injustiças não se reproduzam.

Conclusões

O presente estudo, analisou a dinâmica da produção dos territórios informais no Brasil e de forma específica os resultados do programa de regularização fundiária urbana do Maranhão, considerando o contexto histórico, avanços metodológicos e seus desafios. Percebe-se, que associando métodos e técnicas jurídicas, urbanísticas e sociais pode se alcançar importantes resultados e reduzir o atual quadro de agravamento de conflitos urbanos, além de combater as desigualdades sociais, onde se formam duas cidades em um mesmo território: a cidade dos incluídos e privilegiados que possuem seus direitos garantidos e a cidade informal, onde vivem a maior parcela da população, composta pelos excluídos e marginalizados.

No período de 2015 a 2021, o programa de regularização fundiária urbana do Maranhão regularizou cerca de 8.354 m² foram beneficiando aproximadamente 50 mil pessoas. Dos 13 mil títulos de propriedade entregues nos últimos 7 anos, cerca de 94% concentraram-se nos municípios da Ilha do Maranhão. A baixa interiorização, ocorreu principalmente pela reduzida infraestrutura fornecida pelas as prefeituras, que em sua maioria não possuem um departamento direcionado para desenvolver regularização fundiária no município.

A partir da análise dos resultados do programa em estudo, verifica-se que apesar da ampliação das ações e parcerias com gestores municipais, as áreas

MASULLO, Y. A. G.

regularizadas alcançaram somente 8,9% dos bairros reconhecidos como aglomerados subnormais nos municípios da Ilha do Maranhão.

Considerando os avanços e desafios expostos na pesquisa, mesmo com atuação concentrada o programa de regularização fundiária urbana implementado se apresentou como uma importante forma de efetivar a função social da propriedade. Ressalta-se que essas ações de forma isolada não solucionam o déficit habitacional, o que requer a implementação de uma política urbana capaz de combater a especulação imobiliária e garantir a permanência e a melhoria das condições de vida da população socialmente vulnerável.

Considerando o exposto, sugerimos que a gestão e a transformação desses territórios “informais” em “formais” não sejam vistas como um modelo de combate e controle, mas como uma política que visa a melhoria da qualidade de vida das pessoas e reduza os vazios urbanos deixados pela presença do Estado, que produzem e reproduzem desigualdades sociais.

Em suma, inferimos que o programa de regularização fundiária urbana não pode estar baseado na atuação isolada de nenhum agente local, público ou privado, mas deve ampliar as ações articuladas entre todos os agentes da dinâmica urbana local: os moradores, comerciantes e empresários e os órgãos do Poder Público (em suas três esferas). Para tanto, faz-se necessário a consolidação de uma política fundiária clara e que garanta o direito a quem tem direito, reduzindo o déficit habitacional que hoje se evidencia, qualquer outra medida que se venha a tomar terá caráter meramente paliativo.

Referências Bibliográficas

AMARAL NETO, R. **“LEI SARNEY DE TERRAS”**: conflitos fundiários e resistência camponesa no oeste maranhense nas décadas de 1970 e 1980. ANPUH-BRASIL - 30º Simpósio Nacional de História. Recife. p. 1 – 16. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.383, de 7 de dezembro de 1976*. Presidência da República: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 1976.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 outubro 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 06 fevereiro 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9310.htm. Acesso em: 05 outubro 2019.

BRASIL. **Instrução normativa nº 2, de 21 de janeiro de 2021**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-2-de-21-de-janeiro-de-2021-300085716>. Acesso em: 04 de janeiro de 2022.

CARLOS, A. F. A. **Da “organização” à “produção” do espaço no movimento do pensamento geográfico**. In: CARLOS, Ana Fani Alessandrini; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.) *A Produção do Espaço Urbano*. São Paulo. Contexto. p. 53 – 74. 2012.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil 2015**. Diretoria de Estatística e Informações. FJP. Belo Horizonte. 2018. 78p.

LINARD, C. et al. Modelling spatial patterns of urban growth in Africa. **Applied Geography**. 44. p. 23-32.2013.

LUQUE, J. *Urban Land Economics*. Springer. United States of America. 2015

MACEDO, J. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. **Land Use Policy**. 25. p. 259–270. 2008.

MAGIGI, W.; MAJANI. B.B.K. Community involvement in land regularization for informal settlements in Tanzania: A strategy for enhancing security of tenure in residential neighborhoods. **Habitat International**. 30. p. 1066–1081. 2006.

MARANHÃO. **Manual Prático da REURB/MA**. Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano- SECID. São Luís. 2019. 55p.

MASULLO, Y. A. G. et al. Produção e reprodução do espaço determinando desigualdades e contradições no município de São Luís - MA. **Geografia em Questão (Online)**, v. 6. p. 32-48.2013.

MBARGA, T. C. Land governance and lack of an appropriate cadastral management system The case study of land rights regularization in informal settlement using geospatial data collected with uav in yaoundé, cameroon. **African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences**. Vol.4. p. 76 – 94.2021.

MASULLO, Y. A. G.

OLIVEIRA, E. **Redes e Regionalização da Saúde**. In: BARCELLOS, Christovam. A geografia e o contexto dos problemas de saúde. Rio de Janeiro. ABRASCO. p. 223 - 230. 2008.

PESSOA, M. L. **O cenário da habitação informal e da regularização fundiária em Porto Alegre - RS**. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 42, n.3. p. 109-120. 2015.

RIBEIRO, J. A. Z. M. T.; MOREIRA, T. A. A política fundiária nos planos locais de habitação: entre a demanda terra e o direito de propriedade. **Ambiente Construído. Porto Alegre**, v. 14, n. 4, p. 217-232.2014.

ROLNIK, R. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da morada na era das finanças**. Ed. Boitempo. São Paulo. 2015. 423p.

SOUZA, M. L. **ABC do desenvolvimento urbano**. Bertrand. 5ed. Rio de Janeiro. 2010. 192p.

VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo. Studio Nobel, 2012. 295p.

UN-FIG, **The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development**. A joint initiative of the United Nations and the International Federation of Surveyors. Melbourne. 1999.

ZAKAYO, E. et al. Land Regularization and Community Development Nexus in Cities of Sub Saharan Africa: A Critical Review with Urban Growth and Development Perspectives. **International Journal of Scientific Research and Management IJSRM**. Volume 06. Issue 02. p. 1 - 12. 2018.