

urbe

Revista Brasileira de Gestão Urbana

scielo.br/urbe

 PUCPRESS

Regularização Fundiária em conjuntos habitacionais de Natal/RN

Land regularization in housing complexes in Natal/RN

Thaís Frota Ferreira Cavalcante ^[a] 

Mossoró, RN, Brasil

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

João de Campos Lima Neto ^[b] 

Pau dos Ferros, RN, Brasil

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

Daniela de Freitas Lima ^[c] 

Pau dos Ferros, RN, Brasil

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

Almir Mariano de Sousa Junior ^[d] 

Mossoró, RN, Brasil

Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA)

Como citar: Cavalcante, T. F. F., Lima Neto, J. C., Lima, D. F., & Sousa Junior, A. M. (2023). Regularização Fundiária em conjuntos habitacionais de Natal/RN. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 15, e20210321.

<https://doi.org/10.1590/2175-3369.015.e20210321>

Resumo

O processo desordenado de urbanização do Brasil resultou em problemáticas que persistem até o século XXI, como é o caso da irregularidade fundiária. Essa irregularidade está presente até mesmo em conjuntos habitacionais edificados a partir do poder público, a exemplo de parte dos construídos pela Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte (COHAB-RN) em Natal. Este trabalho investiga a contribuição da parceria entre o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, a partir da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB), e a Universidade Federal Rural do Semi-Árido

TFFC é Graduada em Direito, e-mail: t.frota@outlook.com

JCLM é Graduando em Arquitetura e Urbanismo, e-mail: jnnetocampos@gmail.com

DFL é Doutora em Engenharia Civil e Ambiental, e-mail: daniela.freitas@ufersa.edu.br

AMSJ é Doutor em Ciência e Engenharia de Petróleo, e-mail: almir.mariano@ufersa.edu.br

(UFERSA) para a superação da irregularidade fundiária de conjuntos habitacionais implantados pela COHAB em Natal/RN. Para tanto, analisaram-se os produtos desta colaboração entre 2018 e abril de 2022. Esta parceria resultou na emissão de títulos do conjunto Eldorado em 2021, do Gramoré e do Nova Natal em 2022, transformando o quadro de irregularidade fundiária contido nesses desde as décadas de 1980 e 1990. A regularização fundiária coopera para a efetivação do direito à cidade e da moradia adequada, à medida que possibilita acesso a recursos, garante segurança jurídica, propicia planejamento e destinação de ações de melhoria da qualidade de vida e ambiental.

Palavras-chave: Direito à cidade. Moradia Adequada. Política Habitacional. Planejamento Urbano.

Abstract

The disorderly process of urbanization in Brazil resulted in problems that persist until the 21st century, as is the case of land irregularity. This irregularity is present even in housing complexes built by the government, such as part of those built by the Popular Housing Company of Rio Grande do Norte (COHAB-RN) in Natal. This work investigates the contribution of the partnership between the Government of the State of Rio Grande do Norte, through the State Housing and Urban Development Company (CEHAB), and the Federal Rural University of the Semi-Árido (UFERSA) to overcome the land irregularity of housing complexes implemented by the COHAB in Natal/RN. To this end, the products of this collaboration between 2018 and April 2022 were analyzed. This partnership resulted in the issuance of titles for the Eldorado complex in 2021, Gramoré and Nova Natal in 2022, transforming the land irregularity framework contained in these since the 1980s and 1990s. Land tenure regularization cooperates for the realization of the right to the city and adequate housing, as it allows access to resources, guarantees legal certainty, provides planning and allocation of actions to improve the quality of life and the environment.

Keywords: Right to the city. Adequate Housing. Housing Policy. Urban planning.

Introdução

A urbanização dos espaços é fator formulador de estratégias espaciais que reordenam o desenvolvimento geográfico da desigualdade e, com isso, contribuem para o fenômeno, histórico e atual, da acumulação do capital. A regra da divisão espacial e econômica urbana é a construção desenfreada e irregular de bairros em áreas ocupadas, sem observação de leis urbanísticas e ambientais, provenientes do esforço laboral barato e marginalizado da classe que trabalha, haja visto a falta de aquisição especulativa desta para participar do mercado imobiliário legal (Maricato, 2013).

Na experiência brasileira, a expansão urbana não esteve acompanhada de um planejamento adequado, fato que ocasionou impactos de alto dano para as camadas mais baixas da população, dentre eles o fenômeno da irregularidade fundiária. Além da falta de planejamento urbano, outros são os fatores que obtêm como fruto esta informalidade: baixos níveis de renda, ordenamento e sistema jurídico falho, como também a falta de terrenos com fornecimento de serviços de rede pública e de habitações de interesse social.

Cardoso (2003) compreende que existem espécies de irregularidades, sendo elas: irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel; irregularidade em decorrência de problemas de registro ou similares; irregularidade por falta de conclusão de licenciamento de loteamentos ou das edificações; sobreposição dos tipos de irregularidades. Não obstante, uma série de efeitos são promovidos na materialidade dos que ali residem, tais como: insegurança jurídica, falta de serviços públicos, perigos ambientais, problemas de mobilidade, diminuição dos indicadores socioeconômicos - educação, saúde, renda, emprego etc. (Fernandes, 2011).

Para Maricato (2020), nas cidades brasileiras a ilegalidade compulsória dos espaços é mais regra do que exceção, de modo que essa parcela apartada dos centros urbanos, normalmente invisível por essa questão, pode, contraditoriamente, incluir a maior parte da população. Dentre as circunstâncias que delineiam tal fenômeno de

segregação espacial e invalidez estatal, está a primeira das possibilidades: um estrato urbano autoconstruído pelos moradores em lotes irregulares ou ocupados. Contudo, existe uma segunda situação: áreas promovidas por investimentos públicos em habitação, embora sem nenhuma perspectiva de acesso e participação nos bens e serviços supostamente disponíveis pela urbanização.

É historicamente comum o Estado intervir em problemas de urbanização como este. Azevedo (1987) afirma que, em momentos de crises cíclicas do capitalismo, os governos suprem superficialmente as necessidades habitacionais dos trabalhadores, por meio, por exemplo, de políticas de financiamento da casa própria, visando não comprometer a ordem econômica do capital. Os conjuntos habitacionais são instrumentos pensados pelo urbanismo moderno para buscar suprir a necessidade de produção habitacional em larga escala. Na teoria, seu maior intuito é atender os anseios da massa trabalhadora no que compete à moradia (Bolaffi, 1983; Bonduki, 2004). Todavia, os resultados do combate ao *déficit* habitacional detêm orientação controversa na perspectiva urbana.

Inserido no histórico de políticas habitacionais brasileiras, tem-se a instituição, em 1964, do Banco Nacional da Habitação (BNH), financiador de moradias promovidas pelas Companhias de Habitação Popular (COHABs) para a população de baixa renda. O BNH atuava por meio das COHABs e dos Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoops). Enquanto as Companhias atendiam à população com renda de até três salários-mínimos - a partir de 1975, até cinco salários-mínimos -, os Institutos eram responsáveis pelo público com renda superior a cinco salários-mínimos (Medeiros, 2018). As COHABs são configuradas como sociedades de economia mista, tendo, como acionistas, governos estaduais ou municipais. A Resolução nº 42/1966 da diretoria do BNH regula suas atuações, sejam elas o registro ou a concessão de financiamento.

A COHAB do Rio Grande do Norte (COHAB-RN), instituída pela Lei nº 4.004/1971, atuou em 64 dos, à época, 150 municípios do Estado, tendo 61% de sua produção de moradias concentrada no município de Natal/RN (Medeiros, 2018). Natal é destaque entre as capitais brasileiras em ser dotada de um grande percentual de moradias provenientes de conjuntos habitacionais, influência direta da atuação da COHAB (Medeiros, 2007).

Entretanto, até 2021, um número significativo de conjuntos habitacionais provenientes da COHAB-RN encontrava-se em situação de irregularidade fundiária, incluindo os instalados em Natal/RN, a exemplo: Gramoré; Nova Natal; Pajuçara I e II; Panatis II (Programa de Erradicação da Sub-Habitação - Promorar); Felipe Camarão I (Promorar), II e III (Promorar); Santa Esmeralda (Promorar); Vale do Pitimbu; e Soledade II.

Neste sentido, a efetivação da regularização fundiária se faz necessária para que essas habitações possam oferecer direito pleno à segurança jurídica na propriedade e, conseqüentemente, à moradia. Maricato (2019) compreende que a superação da crise urbana, entre seus aspectos o problema da habitação, está diretamente atrelada à construção de um novo ciclo de ampliação do direito à cidade.

A Lei nº 13.465/2017, que dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB), define-a, em seu art. 9º, como um conjunto de “medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes” (Brasil, 2017).

Com o intuito de reduzir o panorama de irregularidade dos conjuntos habitacionais edificados a partir da COHAB-RN, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, por intermédio da Companhia Estadual de Habitação e Desenvolvimento Urbano (CEHAB), firmou uma parceria em 2018 com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido (UFERSA), objetivando regularizar unidades habitacionais destas localidades, tendo como um dos municípios, Natal/RN. As atividades de regularização são realizadas a partir do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, que atua nesta temática desde o ano de 2014.

Diante disso, esta pesquisa busca analisar a contribuição da parceria entre o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e a UFERSA para a superação da persistência da irregularidade fundiária de conjuntos habitacionais implantados pela COHAB em Natal/RN.

Metodologia

Caracterização da Área de Estudo

O município de Natal, capital do Rio Grande do Norte, Brasil, está localizado na mesorregião do Leste Potiguar, ocupa uma área de 167,401 km², possui população estimada em 890.480 habitantes e densidade demográfica de, aproximadamente, 5.319,44 hab/km² (IBGE, 2020). Natal é composta por um total de cinco zonas: Zona Norte; Zona Leste; Zona Oeste; Zona Sul; e Parque das Dunas. A malha urbana do município é dividida em 36 bairros (Figura 1).

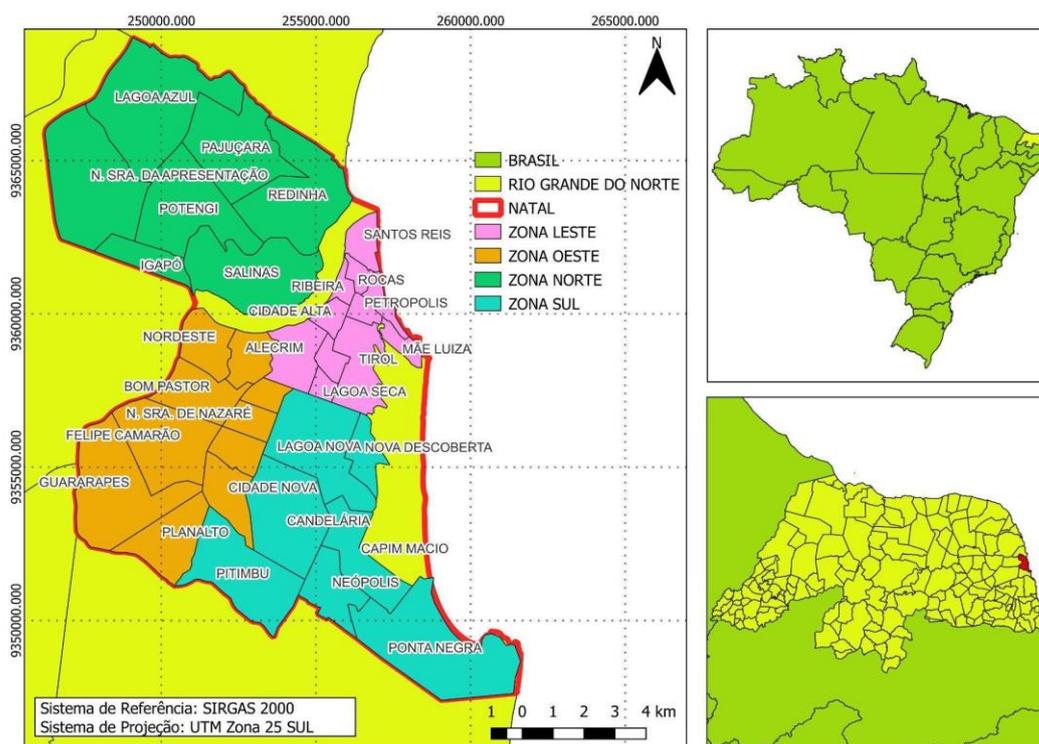


Figura 1 - Mapa de localização de Bairros e município de Natal/RN. Fonte: Malhas do IBGE, (2018). Elaborado pelos Autores, (2022).

Natal é marcada por um fenômeno urbano em que a construção de seus bairros é determinada, em grande parte, pela implementação de conjuntos habitacionais. As unidades habitacionais provenientes de conjuntos contemplam um número próximo a 35% do total de residências da cidade, de modo que há proporcionalmente mais moradias de conjuntos em Natal que na maioria das capitais do país (Medeiros, 2007), sendo o financiamento habitacional do Banco Nacional de Habitação uma das políticas públicas que contribuiu para essa realidade.

Os conjuntos habitacionais objeto desta pesquisa são os inseridos no Convênio de regularização fundiária celebrado entre a CEHAB e a UFERSA em 2018: Eldorado; Gramoré; Nova Natal; Pajuçara I e II; Panatis II; Felipe Camarão I, II e III; Santa Esmeralda; Vale do Pitimbu; e Soledade II. Os Conjuntos Panatis II, Felipe Camarão I e III e Santa Esmeralda são oriundos do Promorar.

Procedimentos Metodológicos

Para a concretização desta pesquisa, foram necessárias as seguintes etapas:

- a) Discussão teórica subdividida em dois momentos. O primeiro direcionado ao perfil das políticas habitacionais brasileiras e da sua relação com as Companhias de Habitação Popular, a partir dos autores: Bolaffi (1982, 1983); Peruzzo (1984); Azevedo (1987, 1988); Maricato (1987, 2003, 2013); Cunha (1991); Silva (2003); Melo (2008); Azevedo e Andrade (2011); Ferreira (2017); Medeiros (2007, 2015, 2018); Rolnik (2019); Lima, Freitas e Cardoso (2019); Gonçalves e Santos (2021). O segundo dirigido para a caracterização dos dispositivos e institutos legais da regularização fundiária urbana e para a compreensão desta como instrumento de garantia de direitos, por meio de autores: Lefebvre (2008); Martins (2006); IPEA (2016); Ávila & Ferreira (2016); Santos *et al.* (2017); Costa e Bezerra (2017); Lacerda e Mello (2017); Lima, Freitas e Cardoso (2019); Suave e Faermann (2020); IBGE (2010, 2018, 2020); Fundação João Pinheiro (FJP, 2021).
- b) Acompanhamento e colaboração da efetivação do processo de regularização fundiária dos conjuntos habitacionais Eldorado; Gramoré; Nova Natal; Pajuçara I e II; Panatis II (Promorar); Felipe Camarão I (Promorar), II e III (Promorar); Santa Esmeralda (Promorar); Vale do Pitimbu e Soledade II, objeto da parceria entre a CEHAB e a UFERSA, no período de 2018 a abril de 2022;
- c) Análise da experiência e dos resultados das regularizações concretizadas e em desenvolvimento nos conjuntos habitacionais em debate, de 2018 a abril de 2022, a partir da apreciação das etapas de regularização concretizadas e em andamento dos conjuntos habitacionais; do papel de cada agente no processo; dos aspectos positivos e negativos da parceria e do cenário de replicação ou extensão das ações.

A dinâmica das Companhias de Habitação Popular ante o perfil das Políticas Habitacionais Brasileiras

A criação de políticas públicas direcionadas ao espaço urbano revela a maneira como o Estado participa, diretamente e seletivamente, da gestão e manutenção das fronteiras entre a cidade formal e informal, pois a emergência de áreas irregulares e precárias não se relaciona unicamente com a ausência do Estado nesses locais (Gonçalves & Santos, 2021; Maricato, 2013).

De acordo com Rolnik (2019), a ideologia da casa própria, enraizada em algumas sociedades e recentemente inserida em outras, é formulada pelas políticas de habitação a partir do roteiro de uma circunstância atrativa que declara, supostamente, a ascensão social frente às incertezas ligadas ao urbano. Contudo, a autora explica que o endereçamento dos mencionados benefícios, materialmente, visa acobertar a força que tal ideologia, somada à socialização do crédito, detém na inclusão de consumidores de média e baixa rendas nos circuitos financeiros de habitação e, em maior escala, na acumulação de capital.

No contexto da primeira metade do século XX se inicia a trajetória das intervenções estatais de habitação, reflexo do demasiado adensamento populacional nas cidades do país, instigado pelo movimento migratório campo-cidade, e nos conflitos materiais na estrutura desses espaços urbanos (Maricato, 2003). Distintas foram as políticas de habitação implantadas pelo Governo Federal anteriores à instituição do Banco Nacional de Habitação.

Em 1942 foi instituído o Decreto-Lei do Inquilinato com a prerrogativa de congelar os valores dos aluguéis e regulamentar as relações entre proprietários e inquilinos. Todavia, a implementação da política revelou efeitos diversos dos almejados, pois promoveu uma carência na produção habitacional, assim como uma forte queda no

mercado de construção de moradias de aluguel. O preço dos aluguéis se tornou desproporcional aos salários da população de baixa renda (Ferreira, 2017).

No ano de 1946, a criação da Fundação Casa Popular (FCP) retoma o objetivo de solucionar a problemática das áreas urbanas frente ao fenômeno de industrialização correspondente à época. O viés de sua proposta de financiamento estava na implantação de infraestrutura da moradia e saneamento, como também a criação de indústrias de material de construção na área habitacional, além da formação técnica dos municípios.

Ao contrário das expectativas do Governo Federal na elaboração da política, a Fundação Casa Popular focou na produção em massa de casas, a fim de solucionar o aspecto quantitativo do *déficit* habitacional brasileiro, mas, em função disto, desconsiderou em diversos âmbitos a qualidade dessas moradias.

Com o encerramento das atividades da FCP, o Banco Nacional da Habitação (BNH) foi instituído pela Lei nº 4.380/1964, tendo como objetivo formular ações capazes de adquirir e manter o apoio da população e balancear a situação política de contenção salarial estabelecida (Bolaffi, 1982). O Banco Nacional da Habitação (BNH), durante o lapso temporal de 22 anos, atuou por meio de dois agentes operacionais: a) os Institutos de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoops); e b) as Companhias de Habitação Popular (COHABs) (Azevedo & Andrade, 2011; Medeiros, 2018).

Devido sua criação ser compatível com o início da ditadura empresarial-civil-militar e de uma considerável crise econômica, a principal diretriz do BNH consistia em atrelar os imperativos econômicos e políticos aos sociais. Incentivar a economia tornou-se a medida protagonista da política, a fim de remunerar o capital investido, incentivar a construção civil e gerar mais empregos diante da alta demanda das ações (Bolaffi, 1983; Medeiros, 2007). Todavia, a tentativa de conciliar o econômico e o social serviu mais para o atendimento do controle social e da dinâmica econômica do que para cumprir a agenda social por si só (Peruzzo, 1984; Azevedo, 1987; Melo, 2008).

Adentrando no campo de ação das Companhias de Habitação Popular, sendo elas um dos ramos operacionais do BNH, sabe-se que suas configurações eram de empresas mistas sob o controle acionário dos governos estaduais e municipais (Azevedo, 1988). As COHABs eram, dentro da sistemática da política, os agentes promotores direcionados para o público de baixa renda.

O Programa de Erradicação da Sub-Habitação (PROMORAR) também é pensado dentro da política do Banco Nacional da Habitação e consiste, segundo a Resolução do BNH nº 135/1982, em empréstimos, repasses e financiamentos destinados à urbanização de favelas e de outros aglomerados de sub-habitações.

O atendimento das COHABs era direcionado à população com renda de até três salários-mínimos. Contudo, em meados de 1975, a aplicação dos benefícios foi ampliada para cinco salários-mínimos. Neste liame, Maricato (1987) discorre que a decisão de dilatar a faixa de renda dos beneficiários é resultado dos altos índices de inadimplência do público antes atendido, por conta disso, parcela significativa da população passou então a ser retirada do campo de ação das COHABs, sendo que esta deveria ser o foco principal da política. O que antes era o teto salarial, tornou-se piso.

Apesar dos esforços em construir um novo modelo de política habitacional, o BNH apresentou demasiadas falhas em sua concretização, não atendendo a população de baixa renda, que a margem de lucro por unidade tendia a ser menor para as construtoras do que outros empreendimentos imobiliários à época. Até as próprias COHABs não contabilizaram lucro frente à comercialização das habitações, estas mantinham-se de pé por meio da cobrança de taxas por serviços técnicos e de fiscalização (Azevedo & Andrade, 2011).

O caso da COHAB-RN no município de Natal

A Companhia de Habitação Popular do estado do Rio Grande do Norte, instituída pela Lei nº 4.004/1971, representa uma das primeiras COHABs de todo o Nordeste a elaborar programas alternativos direcionados para as populações mais carentes (Medeiros, 2018). Especificamente em Natal, os conjuntos habitacionais da Companhia, por seguirem esta característica de destino à camada de baixa renda, contêm números mais representativos na Zona Norte do município. No entanto, não se anula a existência de conjuntos presentes na Zona Sul, sendo estes mais antigos e alvo de diversas transformações com o decorrer das décadas.

A COHAB-RN produziu, por todo o perímetro do Estado, o total de 39.780 unidades, sendo estas construídas, reformadas ou terrenos adquiridos, das quais 24.373 unidades estão no município de Natal, quantidade correspondente a 61% da execução (Medeiros, 2018).

Quanto aos conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB/RN e objeto da parceria entre UFERSA e CEHAB (Eldorado; Gramoré; Nova Natal; Pajuçara I e II; Panatis II (Promorar); Felipe Camarão I (Promorar), II e III (Promorar); Santa Esmeralda (Promorar); Vale do Pitimbu e Soledade II), aponta-se que suas produções são frutos de financiamento público, mais especificamente de contratos de empréstimos para produção e comercialização das habitações celebrados entre o BNH – como mutuante – e a COHAB-RN – como mutuária.

Com relação à dominialidade das áreas, foram localizadas algumas matrículas com glebas em nome da COHAB, mas gravadas com hipoteca em nome do BNH. Um dos conjuntos ainda tem registro em nome de particular, nunca tendo sido incorporado ao patrimônio público. Dois dos conjuntos não tiveram registros localizados. Os conjuntos não parcelados não podem ter os lotes registrados com os direitos reais individualizados. Além do exposto, os conjuntos que não estão registrados em nome do Estado não podem ser objeto de contratos de compra e venda. Apesar das diferentes situações fundiárias, todos os conjuntos podem ser regularizados por meio de legitimação fundiária.

Frente a isto, a política habitacional do Banco Nacional da Habitação, no âmbito das Companhias de Habitação Popular, privilegiava sua atuação em municípios com população acima de 50 mil habitantes, ajustando o foco de suas atividades ao progresso econômico, em detrimento de um projeto, espacial e socialmente, mais amplo. Ademais, a atuação do Banco Nacional de Habitação, de maneira geral, em Natal foi pensada a partir de uma estratégia de transformação de terras rurais em urbanas, cabendo mencionar que a lei municipal de parcelamento do solo do município foi instituída somente em 1984, após a cidade ser considerada totalmente urbana (Medeiros, 2018).

Não obstante, as ofertas de unidades habitacionais pela COHAB-RN, em sua maioria, não atendiam à população de baixa renda, essencialmente as famílias com renda mensal de zero a três salários-mínimos, devido aos altos custos da dinâmica imobiliária implantada. Na construção dos conjuntos, esteve presente o típico modelo de urbanização capitalista: expansão horizontal da cidade, com a predominância de conjuntos distantes do centro da cidade e externos à continuidade da malha urbana (Cunha, 1991; Medeiros, 2015).

Somado a este fenômeno espacial, encontram-se demasiados efeitos, como a adversidade de fornecer serviços urbanos e equipamentos de infraestrutura para a população dessas áreas, assim como o aumento nos custos e no tempo dos deslocamentos diários desses indivíduos, que juntos acarretaram a precarização da localização dos conjuntos. Durante o processo de ocupação da terra, os conjuntos, localizados na Região Administrativa Norte, atraíram loteamentos irregulares e informais para as proximidades das áreas construídas pela política, sendo considerados, portanto, indutores da produção ilegal do solo (Silva, 2003).

Não se deve esquecer, nessa sistemática, que a lógica de divisão operacional, nos agentes COHAB e INOCOOP, é um fator crucial na produção de tipologias diferenciadas da capital Natal. Tal feito de divergir as atividades de produção habitacional de cada agente pelo atendimento de públicos com rendas distintas obteve

reflexos na geografia urbana da cidade, no mercado de terra, na desigualdade de desenvolvimento dos espaços e na provisão de equipamentos e serviços (Medeiros, 2015).

É, diante destas características, que os conjuntos habitacionais da COHAB tenderam a situar-se na Zona Norte de Natal, ao contrário dos provenientes das ações da INOCOOP, margeados nas áreas próximas do espaço urbano já consolidado. Esta segmentação pode ser explicada pelo fato que os terrenos localizados na Região Norte eram mais baratos do que os das demais regiões devido a fragilidades de infraestrutura e ao interesse imobiliário e municipal, o que os tornava mais acessíveis às iniciativas da COHAB-RN.

Destarte, o que se pode concluir é que a dinâmica das Companhias de Habitação Popular, especificamente a do Rio Grande do Norte, não contém fortes distanciamentos da trajetória de políticas habitacionais promovidas pelo Governo Federal.

A política habitacional voltada para a população de mais alta renda gera um enorme *déficit* habitacional, levando as famílias que possuem renda de zero a três salários a buscar alternativas de moradia por meio da ocupação informal. Além deste fenômeno, verifica-se que o próprio Estado é produtor de informalidade, produzindo conjuntos habitacionais desprovidos das formalidades necessárias para fins de registro. Nos casos estudados, há a ocupação informal de imóveis do Estado por pessoas que não tiveram acesso à moradia, bem como produção de unidades informais por parte do Estado. A informalidade destas localidades não é consequência da ausência do Estado, mas fruto da promoção ineficiente de moradias (Lima, Freitas & Cardoso, 2019; Gonçalves & Santos, 2021). O Estado reproduz a informalidade na sua omissão, levando as famílias a produzir sua moradia de forma irregular, mas também na sua ação, produzindo moradias sem os parâmetros básicos de parcelamento do solo e sem os requisitos jurídicos necessários ao registro.

A regularização fundiária urbana como instrumento de concretização do direito à cidade e à moradia adequada

As cidades latino-americanas se constroem e se transformam diante de particularidades intrínsecas aos mecanismos econômicos e sociais que suas sociedades transpassam, estando os seus diferenciais nos processos de produção urbana que encaram e esculpem a formalidade e a informalidade em um fenômeno perene de dependência. Martins (2006) explica que o alto número de assentamentos informais precários em cidades situadas em países de capitalismo dependente é motivado por este mesmo processo seletivo e segregador de produção do espaço urbano.

A linha tênue entre o formal e o informal se constitui como fruto de uma construção social, econômica e política. Os códigos que regulam o urbano, ao definirem as condições e parâmetros que estabelecem a diferenciação entre ambas as qualidades, afetam substancialmente a produção e distribuição do território urbanizado (Lima, Freitas & Cardoso, 2019). No Brasil, a trajetória histórica das cidades no que compete às suas estruturas fundiárias e econômicas, somada à tardia política de cidadania urbana, não somente interfere como molda a segregação espacial contrastante dos espaços (Santos *et al.*, 2017).

De acordo com Relatório Brasileiro para a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), emitido pelo IPEA (2016), a desenfreada urbanização brasileira obteve, entre suas consequências, a criação de loteamentos irregulares periféricos e vazios urbanos em áreas urbanizadas, desencadeadores de diversos efeitos no fato urbano, entre eles a segregação socioespacial. O Relatório demonstra que a produção informal de moradias precárias no país é produzida pela união dos seguintes fatores: baixa oferta de soluções habitacionais para as camadas populares; alto custo da terra urbanizada e baixo poder financeiro das famílias.

Apesar da tentativa, o histórico nacional de políticas públicas de habitação, entre elas, o Banco Nacional da Habitação, não se fez suficiente para combater o *déficit* habitacional e a irregularidade fundiária do país, extremamente persistentes nas últimas décadas. Nesse sentido, a Fundação João Pinheiro (2021) comprova que o *déficit* habitacional do Brasil era, em 2019, de 5,876 milhões de domicílios, no qual o Nordeste, região com segundo maior *déficit*, computava 1,778 milhões, perdendo somente para o Sudeste.

No mesmo caminho, o IBGE (2010) divulgou que cerca de 6% da população do país morava, à época, em aglomerados subnormais (forma de ocupação irregular de terrenos) distribuídos em mais de 3 milhões de domicílios ocupados em todo o país. Entretanto, para Ávila & Ferreira (2016), essas informações possuem certo grau de generalização, de forma a não abarcar a diversidade de assentamentos irregulares do país, limitados, ao desconsiderar áreas de assentamentos que não apresentem as características indicadas pela definição de aglomerados subnormais.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), em nota técnica de Aglomerados Subnormais 2019, conceitua os aglomerados subnormais como ocupações irregulares em terrenos públicos ou privados alheios para fins de habitação em áreas urbanas, qualificados, de forma geral, por um padrão urbanístico irregular, além da carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. Segundo Santos *et al.* (2017), a desigualdade das cidades se manifesta no processo de urbanização a partir de vetores econômicos, sociais e espaciais, como: concentração de riquezas; desigualdade econômica; baixos índices de escolaridade; problemáticas ligadas à mobilidade social; escassez de serviços mínimos, como acesso à água potável e à saneamento básico. De modo geral, a produção urbana de espaço, pensada dentro da sociedade capitalista, catalisa as relações de poder entre as classes e distribui, desproporcionalmente, as oportunidades, entre elas a moradia.

A irregularidade fundiária não se desenvolve somente em favelas ou em loteamentos irregulares, ela pode, igualmente, estar presente em conjuntos habitacionais com problemas na base fundiária, em imóveis com origem indeterminada, em cadeias dominiais questionáveis, em registros imobiliários com dados imprecisos, ou em parcelamentos com descumprimento de normas urbanísticas (Ávila & Ferreira, 2016).

Em seu art. 2º, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, lista, dentre as diretrizes para ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a “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).

O Estatuto da Cidade declara o processo de regularização fundiária como um dos mecanismos de solução urbana, pois este permite o acesso à propriedade às populações de baixa renda, através da urbanização e da legalização das moradias. É crucial, no entanto, enxergar a regularização fundiária urbana através dos moldes do direito social à moradia, pois, com isso, outros direitos fundamentais, como educação, saúde e segurança, também são aplicados no processo (Costa & Bezerra, 2017).

Seguindo a mesma lógica, publicou-se a Lei nº 13.465/2017, que regulamentou um leque de novos dispositivos acerca da regularização fundiária, seja ela rural ou urbana. A Regularização Fundiária Urbana (Reurb), enfatizada nesta lei, detém suas especificações detalhadas pelo Decreto nº 9.310/2018.

A regularização fundiária é percebida como uma condição e, ao mesmo tempo, instrumento para a concretude dos direitos à cidade e à moradia adequada diante de um contexto de emancipação dos espaços urbanos e dos indivíduos que neles vivem. Para Lefebvre (2008), apesar da predominância do capital nas relações sociais, as pessoas se inserem, apropriam-se e alteram os espaços em que se encontram e, dessa forma, usufruem do direito à cidade em que habitam.

Quando se percebe que a democracia dos despossuídos é suprimida quando vendem sua força de trabalho, conclui-se o fundamento que relaciona a conquista de suas terras com a quebra das relações de exploração (Suave &

Faermann, 2020). Para que a classe que trabalha tome o controle dos espaços que lhes são negados, há de se democratizar o direito à cidade a fim de se construir novos modos de urbanização (Lacerda & Mello, 2017).

Regularização Fundiária de Conjuntos Habitacionais de Natal/RN a partir da parceria CEHAB e UFERSA

No ano de 2018, o Governo do Estado do Rio Grande do Norte pactuou um convênio com a Universidade Federal Rural do Semi-Árido, objetivando efetivar Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) em conjuntos habitacionais consolidados, incluindo os oriundos da extinta COHAB-RN. Estes conjuntos passaram a ser administrados pela Companhia de Processamento de Dados do Rio Grande do Norte (DATANORTE). A parceria é concretizada a partir do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, especificamente por meio de seu Projeto de Pesquisa e Extensão Regularização Fundiária Urbana das Unidades Habitacionais dos Diversos Municípios que compõem o Estado do Rio Grande do Norte (REURB-S).

O Núcleo Acesso à Terra Urbanizada é composto por diversos programas e projetos em temáticas associadas ao planejamento e desenvolvimento territorial, tendo a regularização fundiária urbana como um dos principais eixos de atuação desde o seu surgimento. Este Núcleo iniciou suas atividades em 2014, com o Programa Acesso à Terra Urbanizada, uma parceria entre o, à época, Ministério das Cidades e a UFERSA; e foi responsável pelo primeiro título urbano proveniente de legitimação fundiária no Brasil, instrumento incorporado ao rol da Reurb pela Lei nº 13.465/2017. Ele é composto por equipes multidisciplinares de mestres, doutores, profissionais e estudantes bolsistas que atuam de forma integrada; e detém equipamentos que permitem a realização das etapas da regularização fundiária com precisão e agilidade.

Os conjuntos habitacionais da extinta COHAB-RN que são objeto desta cooperação e estão localizados no Município de Natal são denominados: Eldorado; Gramoré; Nova Natal; Pajuçara I e II; Panatis II (Promorar); Felipe Camarão I (Promorar), II e III (Promorar); Santa Esmeralda (Promorar); Vale do Pitimbu e; Soledade II. A Figura 2 mostra a localização destes conjuntos, incluindo todas as etapas dos que foram constituídos por fases.

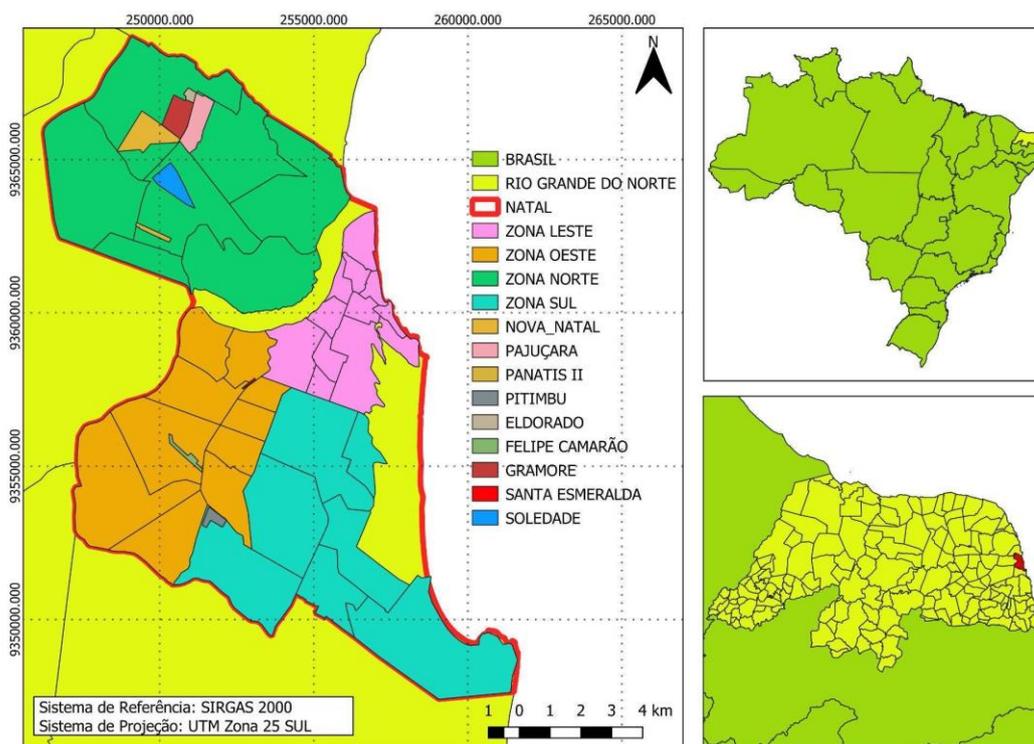


Figura 2 - Mapa de localização dos conjuntos habitacionais no Município de Natal. Fonte: Malhas do IBGE, (2018). Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, (2019). Elaborado pelos Autores, (2022).

Os conjuntos habitacionais executados pela COHAB-RN em Natal/RN foram, em sua maioria, concentrados na zona norte da cidade e em bairros periféricos. Dentre os conjuntos em regularização pela parceria CEHAB e UFERSA estudados neste trabalho, seis estão situados na zona Norte, dois na zona Oeste e um na zona Sul.

A zona norte do município abriga porção de terra com menor infraestrutura e mais distanciada do centro, sendo destinada à população de baixa renda, pela disponibilidade de glebas e preço do solo (Pinho, 2013). Ao analisar-se a localização dos conjuntos (Figura 2) percebe-se que, por mais que estejam consolidados na malha urbana do município, pode haver problemas de mobilidade urbana a partir do distanciamento da parcela ao centro e, como apontado por Bourdieu (2007), boas condições de mobilidade permitem que os moradores desfrutem do espaço urbano, enquanto sua inexistência, os afasta dos serviços da cidade.

A dinâmica do distanciamento socioespacial, sob a justificativa de suprir a necessidade de fazer moradia da população de menor poder aquisitivo, materializa, de acordo com Campos e Ferreira (2013), o processo de divisão socioespacial e econômica como também a submissão do Estado ao mercado imobiliário.

As Figuras 3, 4 e 5 são imagens dos Conjuntos Habitacionais, respectivamente, Gramoré, Eldorado e Nova Natal, capturadas a partir de levantamento aerofotogramétrico realizado pelo Núcleo Acesso à Terra Urbanizada durante o processo de regularização fundiária urbana, utilizando drones Phantom 4 PRO, da marca DJI, com função Real Time Kinematic (RTK).

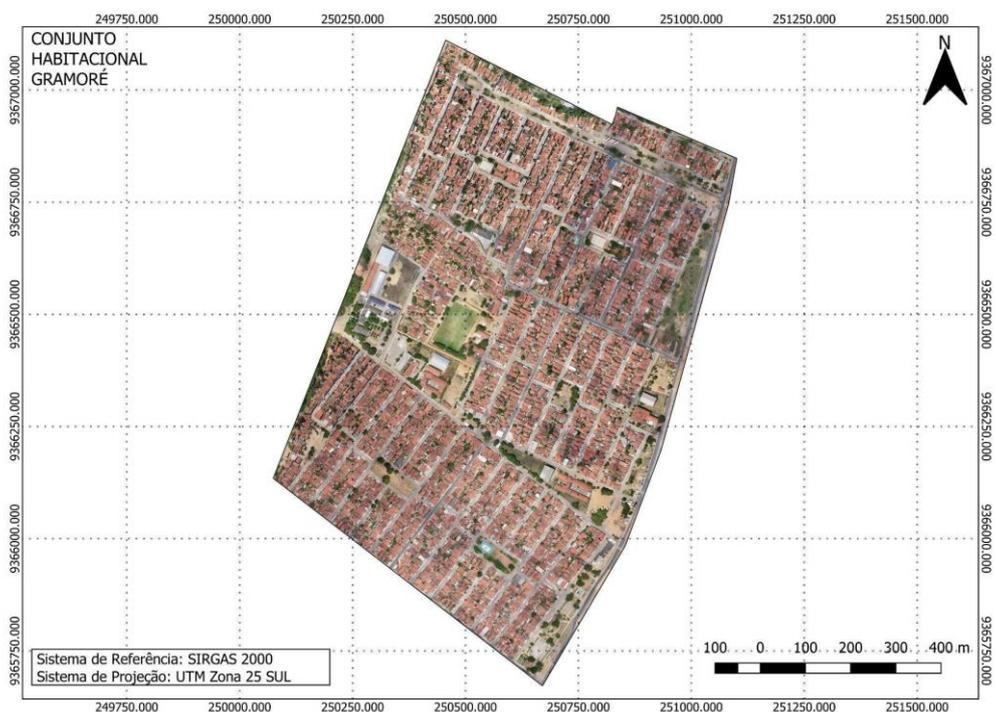


Figura 3 – Levantamento aerofotogramétrico do Conjunto Habitacional Gramoré. Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, (2021). Elaborado pelos Autores, (2022).

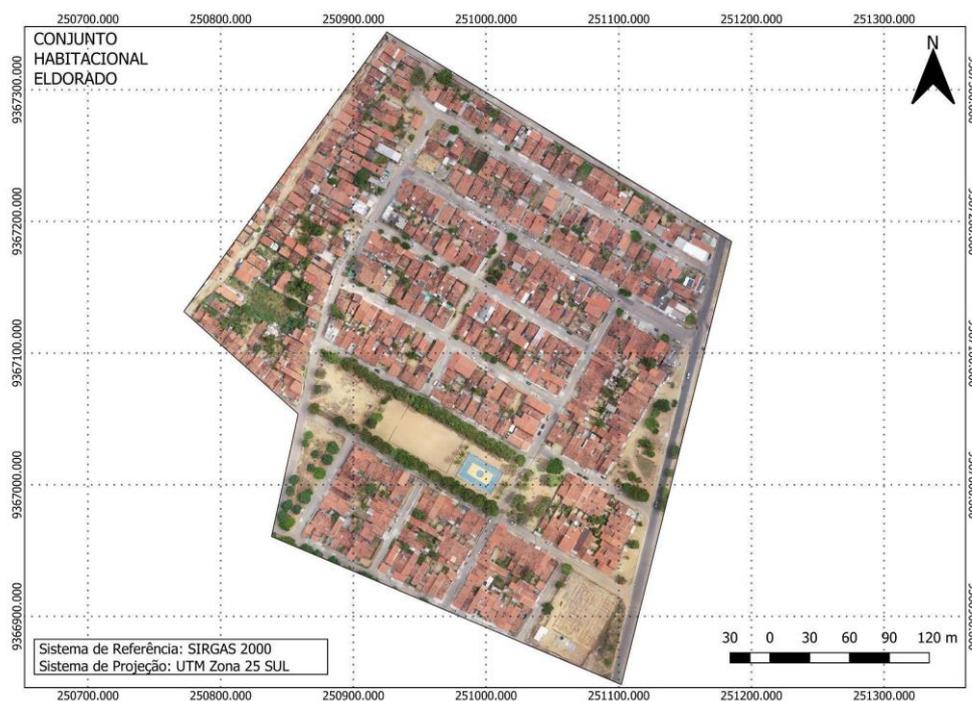


Figura 4 – Levantamento aerofotogramétrico do Conjunto Habitacional Eldorado. Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, (2021). Elaborado pelos Autores, (2022).

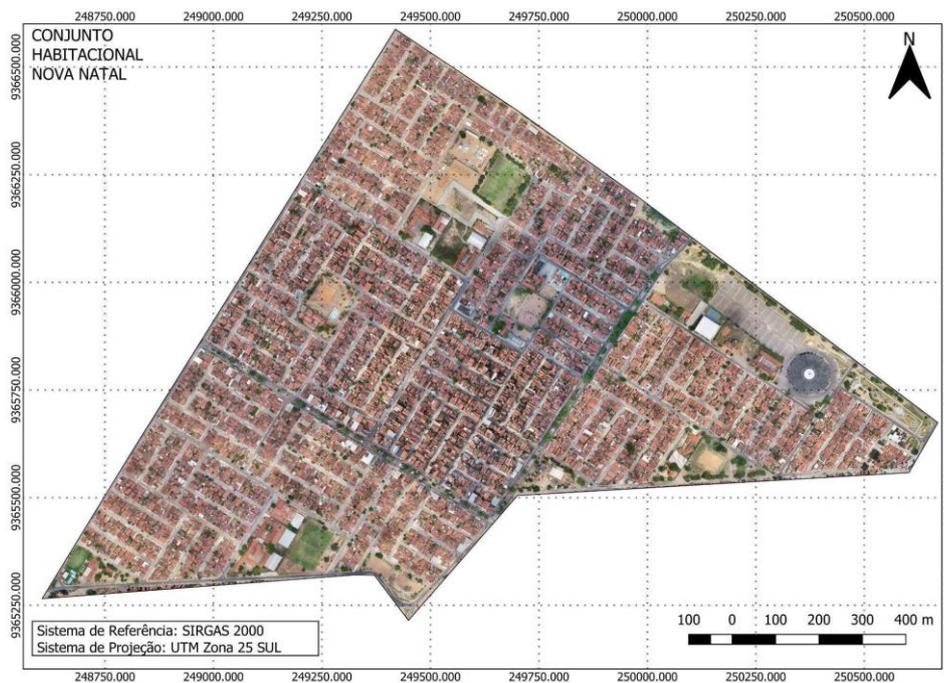


Figura 5 – Levantamento aerofotogramétrico do Conjunto Habitacional Nova Natal. Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, (2021). Elaborado pelos Autores, (2022).

Os anos de consolidação e a quantidade de unidades dos conjuntos habitacionais foco da pesquisa, presentes nos partidos urbanísticos originários, estão listados na Tabela 1.

Tabela 1 – Anos e quantitativo de unidades dos Conjuntos

Conjunto	Ano de Consolidação	Quantidade de Unidades Originárias
Eldorado	1991	320
Gramoré	1983	1708
Nova Natal	1983	2863
Pajuçara I	1985	992
Pajuçara II	1988	948
Panatis II (Promorar)	1981	220
Felipe Camarão I (Promorar)	1981	249
Felipe Camarão II	1982	222
Felipe Camarão III (Promorar)	1982	209
Santa Esmeralda (Promorar)	1980	119
Vale do Pitimbu	1988	599
Soledade II	1982	1945

Fonte: DATANORTE, (2017). Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, (2019). Elaborado pelos Autores, (2022).

Ao observar-se as datas de consolidação dos conjuntos habitacionais elencadas na Tabela 1, constata-se que há um lapso temporal, entre a implementação e 2021, de 40 anos para algumas destas localidades, como é o caso do Panatis II (Promorar) e do Felipe Camarão I (Promorar), sendo o conjunto mais recente (Eldorado) datado de 1991, o que resulta em uma idade de 30 anos. Entretanto, mesmo que se tenha transcorrido um intervalo de tempo considerável, esses conjuntos, que somam mais de dez mil unidades habitacionais, permaneceram na condição de irregularidade fundiária até 2021, tendo uma perspectiva de mudança deste panorama apenas a partir de 2018, com a oficialização da parceria entre a CEHAB e a UFERSA.

Para Cardoso (2003), a irregularidade na ocupação do solo urbano se caracteriza como um desacordo com a legislação ou procedimentos de controle urbanístico, sendo ela classificada seguindo algumas tipologias: a irregularidade da propriedade da terra ou do imóvel, irregularidade parcial ou inadequação da documentação de registro, irregularidade de processos de produção de loteamentos que não possui efetivação no processo de licenciamento e a irregularidade da edificação, por sua inadequação à legislação urbanística.

A ineficiência, seja ela quantitativa ou qualitativa, dos programas habitacionais federais, inclusive o BNH e suas COHABs, imprime fenômenos sociais, econômicos, fundiários e urbanísticos nas cidades brasileiras, o que não é diferente no município de Natal/RN, que se encontra como um dos primeiros e maiores alvos da política de forte expansão da malha urbana, proporcionada pela produção de conjuntos habitacionais originados a partir destas entidades. Percebe-se que para a população de baixa renda o único destino é a irregularidade urbana, sendo esta vivenciada nas ocupações espontâneas, sendo esta atingida nos conjuntos habitacionais construídos pelo próprio Estado.

Assim, a disponibilização de recursos para viabilizar as atividades necessárias para a regularização fundiária a partir da CEHAB, associada à capacidade técnica e tecnológica do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, demonstram resultados concretos no âmbito da erradicação do panorama irregular dos conjuntos de Natal/RN em intervenção entre 2018 e 2022.

Destaca-se a interação e o diálogo constante entre os entes envolvidos neste procedimento: Governo do Estado, por intermédio da CEHAB; UFERSA; DATANORTE; Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (SEMURB); Secretaria Municipal de Habitação, Regularização Fundiária e Projetos Estruturantes (SEHARPE); Cartório de Registro de Imóveis; Ministério Público; e cidadãos. Os seis primeiros atuam diretamente na discussão das estratégias, organização de dados e realização de etapas, enquanto o Ministério Público acompanha e media todo o processo, debate mecanismos de avanço e acorda prazos junto aos anteriores, o que favorece a celeridade do processo e, enfim, a participação dos cidadãos é conferida, na etapa de trabalho social, pelo fornecimento de dados e documentos, assim como de recepção e conscientização da política proveniente da parceria.

O Governo do Estado, por meio da CEHAB, financia a promoção das atividades relacionadas à parceria firmada e disponibiliza os dados e documentos necessários para sua concretização, por intermédio do repasse de informações da DATANORTE. A UFERSA é responsável pela topografia e georreferenciamento das áreas dos conjuntos, pela elaboração do projeto urbanístico e pelo cadastro físico e social das ocupações, para a efetivação da entrega dos títulos.

Na sequência, a SEMURB é encarregada da análise e aprovação do Projeto de Regularização Fundiária, realizando vistorias divididas na fase urbanística e na fase ambiental, respectivamente, pelo Departamento de Geoprocessamento e pelo Setor Ambiental. Outrossim, tem-se o papel da SEHARPE, direcionado para emissão e assinatura da Certidão de Regularização Fundiária, que incide em uma outra etapa, que é o registro das matrículas e emissão dos títulos pelo Cartório de Registro de Imóveis competente.

A Figura 6 expõe as etapas de regularização adotadas pelo Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, a partir do Projeto REURB-S, para as áreas em foco.



Figura 6 – Etapas para a efetivação da REURB. Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, (2020). Elaborado pelos Autores, (2022).

As ações de execução se iniciam, neste processo específico, com o convênio entre a CEHAB e a UFERSA. O diagnóstico preliminar das condições do núcleo ocorre com a finalidade de analisar previamente as condições jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais do conjunto, utilizando de ferramentas digitais e busca em órgãos ambientais e urbanos que subsidiaram a verificação de possíveis áreas de preservação permanente, unidades de conservação ou áreas de mananciais; presença de licenciamento; existência ou não da infraestrutura essencial; equipamentos públicos e comunitários; parcelamento do solo e proprietários; possíveis ações judiciais; dominialidade da gleba e de lotes que forem registrados; dados sociais.

O diagnóstico inicial do núcleo efetiva-se por meio de pesquisas cartorárias para confirmação de matrículas; coletas de padrões construtivos das unidades imobiliárias e partido urbanístico na DATANORTE; e pela delimitação da poligonal de intervenção em imagem de satélite. O principal tipo de irregularidade fundiária encontrado para estes conjuntos, a partir do diagnóstico, foi o da existência de matrícula da gleba não parcelada ou de gleba parcelada sem lotes registrados e, conseqüentemente, sem os direitos reais constituídos em nome dos moradores.

O art. 15 da Lei nº 13.465/2017 elenca variados instrumentos que podem ser aplicados para a efetivação da REURB, no caso dos conjuntos habitacionais Eldorado, Gramoré e Nova Natal, o instrumento eleito foi a legitimação fundiária, que confere um direito real a partir do momento do registro do imóvel.

Quanto ao projeto de regularização fundiária, o art. 35 da Lei nº 13.465/2017 afirma que este deve ser composto por: levantamento planialtimétrico e cadastral; planta do perímetro; estudo preliminar; memoriais descritivos; proposta de soluções; estudo técnico e ambiental para situação de risco, quando for o caso; cronograma físico e termo de compromisso. Estes documentos foram ajustados à realidade dos conjuntos. Desse modo, não foram necessárias as etapas de estudo técnico de situação de risco e estudo técnico ambiental, termo de compromisso e cronograma de execução de obras, uma vez que não havia irregularidades a serem supridas nestes aspectos.

A existência ou não de todos os elementos do Projeto de Regularização Fundiária depende do nível de consolidação do núcleo urbano. Assim, para os Conjuntos Habitacionais Eldorado, Gramoré e Nova Natal, o Projeto de Regularização Fundiária foi composto por levantamento planialtimétrico; planta de perímetro; projeto urbanístico; e memoriais descritivos. Esse fato decorre da inexistência de áreas de preservação permanente, unidades de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais nestas localidades, constatada a partir de análises de plantas (incluindo as geradas pelo levantamento planialtimétrico) e visitas *in loco*.

O cadastro social reúne dados sociais e econômicos acerca das famílias residentes e condições de infraestrutura de cada um dos lotes edificados e ocupados na parcela urbana. Este possibilita conhecer a realidade das famílias, identificar os efetivos ocupantes e oferecer elementos para a construção de um projeto social. A coleta de dados foi realizada *in loco* por equipe capacitada na aplicação de questionários e entrevistas com moradores pelo Núcleo Acesso à Terra Urbanizada para o caso do Eldorado. Para os conjuntos Nova Natal, Gramoré, Pajuçara I e II e Soledade II, utilizou-se o cadastro fornecido pela DATANORTE. Os demais conjuntos terão suas particularidades analisadas para a concretização desta etapa.

Vale ressaltar que o trabalho social, que não tem caráter obrigatório pela legislação, está presente em todas as etapas necessárias da regularização fundiária. Este, busca efetivar a participação da população durante todo o processo de regularização, por meio da informação, capacitação, sensibilização, envolvimento e mobilização. É a partir dele que se garante a aproximação entre o Poder Público e a sociedade, gerando políticas públicas que atendam à realidade das demandas sociais. A plenitude de sua realização advém da necessidade de aceitação e disponibilização de informações pela população para que a regularização seja concluída.

As peças técnicas do Projeto de Regularização Fundiária de cada conjunto são enviadas para a SEMURB, que deve aprovar ou solicitar adequações para a consequente aprovação do Projeto de Regularização Fundiária. Aprovada a Reurb, é emitida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), e são encaminhados os documentos para o cartório de Registro de Imóveis. As últimas etapas são: abertura das matrículas individualizadas dos lotes, seguida do registro em nome dos respectivos proprietários; e entrega dos títulos aos beneficiários.

A partir da compreensão das etapas concernentes ao procedimento administrativo da Reurb dos conjuntos alvo da parceria, pode-se apontar, então, o caminho de execução de cada conjunto habitacional particularmente (Quadro 1). O acompanhamento das atividades é promovido por meio dos relatos das audiências promovidas pelo Ministério Público do Rio Grande do Norte, entre 2019 e 2022, e de relatórios do Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada. A regularização fundiária urbana é uma política que é construída por diversos atores, muitos deles com poder de veto que inviabilizaria a ação. O Ministério Público exerce um papel de governança retirando os entraves e gerindo a participação de cada entidade no processo em um espaço de governança.

Quadro 1 – Quadro de execução das etapas dos Conjuntos Habitacionais alvo da parceria até abril de 2022.

Conjunto habitacional	Cartografia			Projeto de Regularização				Emissão de CRF			Emissão de Matrículas e Registros em Cartório
	Levantamento Topográfico	Processamento	Planta de cartografia básica	Projeto Urbanístico	Diagnóstico e Proposta Urbanística	Processo protocolado na SEMURB	Licenciamento municipal pela SEMURB	Minuta CRF	Processo protocolado na SEHARPE	Emissão da CRF pela SEHARPE	
Eldorado	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído
Gramoré	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Em andamento
Nova Natal	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Em andamento
Pajuçara I e II	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Em andamento
Soledade II	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Em andamento
Vale do Pitimbu	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Em andamento	A realizar	A realizar

Conjunto habitacional	Cartografia			Projeto de Regularização				Emissão de CRF			Emissão de Matrículas e Registros em Cartório
	Levantamento Topográfico	Processamento	Planta de cartografia básica	Projeto Urbanístico	Diagnóstico e Proposta Urbanística	Processo protocolado na SEMURB	Licenciamento municipal pela SEMURB	Minuta CRF	Processo protocolado na SEHARPE	Emissão da CRF pela SEHARPE	
Panatis II (Promorar)	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Concluído	Em andamento	A realizar	A realizar
Santa Esmeralda (Promorar)	Concluído	Concluído	Concluído	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar
Felipe Camarão I (Promorar)	Concluído	Concluído	Concluído	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar
Felipe Camarão II	Concluído	Concluído	Concluído	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar
Felipe Camarão III (Promorar)	Concluído	Concluído	Concluído	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar	A realizar

Fonte: Núcleo de Pesquisa e Extensão Acesso à Terra Urbanizada, (2022). Elaborado pelos Autores, (2022).

Todos os conjuntos definidos como área deste estudo, localizados em Natal e de responsabilidade da CEHAB, que totalizam mais de 10 mil unidades, já tiveram a fase cartográfica realizada, sendo esta seccionada em levantamento topográfico, processamento e memorial descritivo. Dentre eles, um procedimento administrativo de Reurb se encontra concluído (até o período de redação deste trabalho, ou seja, abril de 2022 e, quando se consideram os lotes que atenderam aos critérios gerais da parceria entre o Governo do Estado e a UFERSA, excetuando-se aqueles que estavam fechados, os proprietários se recusaram a participar, a documentação estava incompleta, dentre outros motivos), sendo ele: Eldorado. O procedimento administrativo dos conjuntos Gramoré e Nova Natal resultou na realização parcial da emissão de matrículas e registro de imóveis. Ou seja, nestes três conjuntos já foram executados: cartografia produzida pelo Núcleo Acesso à Terra Urbanizada, Projeto de Regularização Fundiária Urbana aprovado pela SEMURB, Certidão de Regularização Fundiária emitida pela SEHARPE, emissão matrículas e registros de lotes no Cartório competente.

Os Conjuntos Pajuçara I e II e Soledade II tiveram concluídas a produção, a análise e aprovação das peças do Projeto de Reurb, e a emissão da CRF pela SEHARPE, estando, em abril de 2022, direcionados às etapas registrais. No caso dos Conjuntos Vale do Pitimbu e Panatis II (Promorar), os seus respectivos procedimentos administrativos não foram protocolados, até então, pela SEHARPE, contudo já se encontram aprovados pela SEMURB, restando, portanto, as etapas de conclusão e registro da Reurb.

No que se refere aos demais conjuntos habitacionais: Santa Esmeralda (Promorar); Felipe Camarão I (Promorar), II e III (Promorar), estes detêm finalizadas as etapas de mapeamento, levantamento e cadastro físico das áreas, atividades estas realizadas pelo Núcleo. Apesar disto, é irrefutável o reconhecimento de que seus procedimentos serão, potencialmente, concluídos.

A parceria traz resultados positivos concretos para o Governo do Estado, a UFERSA e a população beneficiada. O Governo do Estado sanou um vício histórico da sua política habitacional, promovendo a atualização das suas bases de dados, regularização dos parcelamentos promovidos por meio dos conjuntos, recuperação de valores não pagos à época da construção, dentre outros. Como resultados indiretos, obteve-se a estruturação de uma política estadual de regularização fundiária urbana com a definição de procedimentos e criação de capacidade institucional para executar as ações.

A universidade consegue, por meio do projeto, cumprir plenamente sua função social de integração da pesquisa, ensino e extensão. O projeto contém ações de extensão com os levantamentos de campo e elaboração de peças técnicas, que colocam em prática os conhecimentos obtidos nas salas. A informação obtida nos trabalhos de campo constitui fonte de dados primários para o desenvolvimento de pesquisas, a exemplo do presente artigo.

Em concomitância, a população é beneficiada pela efetivação da segurança jurídica na posse, elemento do direito à moradia digna, conseguindo, décadas depois, o registro de um direito real, garantindo proteção frente a

particulares, mas principalmente frente ao Estado. O benefício também proporciona valorização do imóvel e acesso a linhas de financiamento.

Logo, a parceria Governo e Universidade é um caminho viável para a superação de problemas sociais como o da irregularidade, tendo em vista que há um complemento de funções e este deve ser incentivado. Foram gerados aprendizados das necessidades do Estado e das metodologias mais adequadas que permitirão replicar e expandir a estratégia. A partir destas constatações, ferramentas de automação e controle estão sendo desenvolvidas e outras existentes aprimoradas, tendo como exemplo a automação do preenchimento do cadastro social e a atualização do sistema de emissão das Certidões de Regularização Fundiária.

As áreas discutidas e analisadas geram produtos com o objetivo de superar a informalidade e assim garantir a inclusão dos conjuntos ao contexto urbano legal, além de promover o desenvolvimento social e econômico nos conjuntos por meio de projetos de equipamentos urbanos e espaços públicos voltados a eles.

Conclusões

A ocupação não planejada das cidades brasileiras desencadeou mazelas que são perceptíveis depois de décadas e que afetam de forma negativa mais expressivamente a população de menor renda. Neste panorama, inclui-se a irregularidade fundiária, que incide em diferentes limitações de acesso e ordenamento do território.

Para além da ocupação espontânea em áreas informais pela população, a iniciativa estatal pode deter a irregularidade em políticas de habitação, tendo em vista que o aspecto qualitativo nem sempre é observado, de modo que o quantitativo, que não é suficiente, sobressai-se. Um exemplo de irregularidade fundiária em ações do poder público é o de parcela de conjuntos habitacionais edificados pela Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte, que permaneceram sem registro individualizados dos lotes em nome dos seus moradores por períodos de 30 a 40 anos.

Assim, a regularização fundiária demanda fomento, uma vez que possibilita acesso a créditos imobiliários para melhoria habitacional; insere as áreas no contexto formal da cidade; gera peças técnicas que permitem a análise detalhada das potencialidades e fragilidades das áreas, e, por conseguinte, o direcionamento de ações assertivas pelas entidades governamentais; impede possíveis despejos, tendo em vista a segurança jurídica que concede; favorece à melhoria do meio ambiente, a partir de projetos de recuperação ou estudos ambientais (quando necessários); contribui para a atualização cadastral do município; colabora para a redução das desigualdades sociais; entre outras contribuições.

Para superar o panorama de irregularidade fundiária é necessário adotar estratégias viáveis em termos de custos, celeridade e qualidade do percurso administrativo. É neste sentido que parcerias entre o Governo e as Universidades, como a estabelecida entre o Estado do Rio Grande do Norte e a UFERSA, são pertinentes, pois se utiliza da experiência e da capacidade técnica da entidade de ensino para que se promova a Reurb, garantindo-se seriedade no processo e produtos adequados para a concretização da regularização fundiária ao mesmo tempo que se fomenta a pesquisa, a extensão, a fixação dos alunos, a integração de áreas, a formação de recursos humanos, os aprendizados pessoais e profissionais.

A parceria entre o Governo do Estado do Rio Grande do Norte e a UFERSA tem mostrado resultados de reversão da informalidade de conjuntos habitacionais que vivenciaram essa situação por décadas. Além disso, tem permitido analisar a efetividade da política pública, com produtos que propiciam a comparação entre a situação projetada e implantada dessas áreas. Nesta avaliação, percebe-se que houve ocupações em áreas destinadas a outros fins, como equipamentos públicos e áreas verdes, que, além de irregulares fundiariamente, revelam um desordenamento do traçado e das condições urbanísticas.

Portanto, a regularização fundiária urbana é uma ação curativa que desnuda as falhas da constituição urbana promovida pela população e pelo Estado, e deve ter um olhar mais atento de todos que integram, são afetados e influenciam no espaço urbano, porque garante direitos de forma direta e indireta.

Declaração de disponibilidade de dados

O conjunto de dados que dá suporte aos resultados deste artigo está disponível no SciELO DATA e pode ser acessado em <https://doi.org/10.48331/scielodata.LT4DBR>

Referências

- Ávila, P. C. & Ferreira, F. P. M. (2016). A insegurança da posse do solo urbano em Minas Gerais. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 8(2), 197-210.
- Azevedo, S. (1987). Políticas Públicas e Habitação Popular: pontos para reflexão. *Revista de Administração Municipal*, 34(185), 40–49.
- Azevedo, S. (1988). Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. *Revista de Administração Pública*, 22(4), 107-119.
- Azevedo, S. & Andrade, L. A. G. (2011). *Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação (online)*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Recuperado em 19 de fevereiro de 2023, de <https://static.scielo.org/scielobooks/xnfnq4/pdf/azevedo-9788579820557.pdf>
- Banco Nacional da Habitação (1966, 2 de setembro). *Resolução n. 42, de 2 de setembro de 1966*. Aprova instruções para as COHABs. Rio de Janeiro: BNH. Recuperado em 19 de fevereiro de 2023, de <https://www.prognum.com.br/legislacao/leis/BNH-RD-42-66.htm#.VVnWOPIViko>
- Bolaffi, G. (1982). Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In Maricato, E. (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial (2a ed.)*. São Paulo: Alfa-omega.
- Bolaffi, G. (1983). A questão Urbana: produção de habitações, construção civil e mercado de trabalho. *Novos Estudos Cebrap*, 2 (1), 61-68.
- Bonduki, N. (2004). *Origens da habitação social no Brasil: Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. (2a ed.). São Paulo: Estação Liberdade, FAPESP.
- Bourdieu, P. (2007). *A economia das trocas simbólicas (6)*. São Paulo: Perspectiva.
- Brasil (1964, 21 de agosto). *Lei n. 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.
- Brasil (2001, 10 de julho). *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União.

Brasil (2017, 11 de julho). *Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017*. 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. Brasília: Diário Oficial da União.

Campos, T. & Ferreira, A. (2013). *Programa Minha Casa Minha Vida e o processo de fragmentação espacial e diferenciação social da cidade de Natal/RN-Brasil*. In Anais do 2º Congresso Internacional de Habitação no Espaço Lusófono-CIHEL. Lisboa.

Cardoso, A. L. (2003). Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. *Cadernos metrópole*, 10, 9-25.

Companhia de Processamento de Dados do RN – DATANORTE. (2017). *Conjuntos Situados em Natal/RN*. Natal: DATANORTE.

Costa, T. A. H. & Bezerra, R. G. (2017). Comentários Acerca da Regularização Fundiária Urbana do Pirambu. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, 7 (19), 177-194.

Cunha, G. S. (1991). *Natal: expansão territorial urbana* (1a ed., Vol. 1). Natal: Editora UFRN.

Fernandes, E. (2011). *Regularização de Assentamentos Informais na América Latina* (1a ed., Vol. 1). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

Ferreira, A. C. A. (2017). *Casa sem pessoas para pessoas sem casa: a reabilitação de áreas históricas e o uso habitacional na realidade brasileira* (Tese de doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

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

Gonçalves, R. S. & Santos, C. R. (2021). Caroline Rocha dos. Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 23, 1-21. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202103>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2010). *Sinopse do Censo Demográfico 2010*: Rio Grande do Norte. Recuperado em 30 de agosto de 2021, de <https://censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=24&dados=1>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2018). *Malhas Territoriais*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 03 de agosto de 2021, de <https://portaldemapas.ibge.gov.br/portal.php#homepage>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2020). *Estimativas da população residente com data de referência*. Rio de Janeiro: IBGE. Recuperado em 30 de agosto de 2021, de <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rn/natal.html>

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2016). *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades, IPEA. Recuperado em 19 de fevereiro de 2023, de <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6014>

Lacerda, C. C. O. & Mello, S. C. B. (2017). O direito à cidade e a produção do espaço entre discursos: a luta pela significação na “recuperação” de ambientes urbanos. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9 (3), 543-558. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.003.AO12>

Lefebvre, H. (2008). *O direito à cidade* (5a ed.). São Paulo: Centauro.

Lima, M. Q. C., Freitas, C. F. S. & Cardoso, D. R. (2019). Modelagem da informação para a regulação urbanística dos assentamentos precários em Fortaleza. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180199. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180199>

Maricato, E. (1987). *Política Habitacional no Regime Militar: do milagre brasileiro à crise econômica* (1a ed.). Petrópolis: Vozes.

Maricato, E. (2003). MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*, 17 (48), 151-166.

Maricato, E. (2013). É a questão urbana, estúpido! In Vainer, C. et al. *Cidades rebeldes: passe livre e as manifestações que tomaram conta do Brasil* (p. 32-46). São Paulo: Boitempo.

Maricato, E. & Colosso, P. (2019). O duplo desafio para reverter as regressões no direito à cidade. In Relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. (Org.). *Direitos Humanos no Brasil, 2019*. (p. 1-287). São Paulo: Outras Expressões.

Maricato, E. & Colosso, P. (2020). As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil. In Castro, J. A. & Pochmann, M. (Org.). *Brasil, estado social contra a barbárie* (p. 277-300). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

Martins, M. (2006). Globalização, Informalidade e Regulação em Cidades Latino-Americana. *Cadernos PROLAM/USP*, São Paulo, 5(10), 31-49.

Medeiros, S. R. F. Q. (2007). *A casa própria: sonho ou realidade? Um olhar sobre os conjuntos habitacionais de Natal* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

Medeiros, S. R. F. Q. (2015). *Produção do espaço residencial em Natal: renda, segregação e gentrificação nos conjuntos habitacionais* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

Medeiros, S. R. F. Q. (2018). COHAB/RN: o caminho da interiorização. *CONFINS*, 34 (34). <https://doi.org/10.4000/confins.12964>

Melo, M. A. B. C. (2008). Política de habitação e populismo: o caso da Fundação da Casa Popular. *Revista de Urbanismo e Arquitetura*, 3(1).

Peruzzo, D. (1984). *Habitação e espoliação*. São Paulo: Cortez.

Pinho, R. S. (2013) *Um olhar sobre Lagoa Azul: sensibilidade, identidade e preconceito*. In Colóquio Nacional de História Cultural e Sensibilidades (p. 1501-1512). Caicó: Anais eletrônicos.

Rio Grande do Norte (1971, 21 de outubro). *Lei n. 4.004 de 21 de outubro de 1971*. Institui a Companhia de Habitação Popular do Rio Grande do Norte. Natal: Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Norte.

Rolnik, R. (2019). *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças* (2a ed.). São Paulo: Boitempo.

Santos, A. P., Polidori, M. C., Peres, O. M. & Saraiva, M. V. (2017). O lugar dos pobres nas cidades: exploração teórica sobre periferização e pobreza na produção do espaço urbano Latino-Americano. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9 (3), 430-442.

Silva, A. F. C. (2003). *Depois das fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia norte de Natal-RN* (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

Suave, A. M. & Faermann, L. A. (2020). Reflexões sobre a política habitacional: estado e conflitos de classes. *Revista Katálysis*, 23 (2), 266-275.

Editor responsável: Paulo Nascimento Neto

Recebido: 23 set. 2021

Aprovado: 12 jan. 2023