

LINHAS PROGRAMÁTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E MELHORIA HABITACIONAL EM ÁREAS URBANAS E RURAIS

Objetivos da LP de Regularização Fundiária

O objetivo desta LP é assegurar a posse e a propriedade definitiva das moradias por parte dos seus ocupantes, de modo a evitar remoções arbitrárias e despejos forçados. Ainda hoje, mais de 3,5 milhões de domicílios brasileiros se encontram em situação fundiária irregular, de acordo com a pesquisa sobre [Inadequação Domiciliar 2019](#), da Fundação João Pinheiro.

Para enfrentar este cenário, várias mudanças foram introduzidas no ordenamento jurídico brasileiro relativas à da regularização ao longo das últimas décadas, a exemplo daquelas trazidas primeiramente pela [lei 11.977 de 2009](#) e, posteriormente, pela [13.465 de 2017](#). Em âmbito federal, o programa Papel Passado contratou até 2013 mais de 250 operações, investindo R\$ 65 milhões no enfrentamento à irregularidade fundiária. No bojo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), 370 mil famílias foram beneficiadas por ações de regularização em operações de urbanização.

O desafio, no entanto, permanece significativo. Proposto pelo programa Casa Verde e Amarela em conjunto com ações de Melhorias Habitacionais para núcleos urbanos informais passíveis de regularização ocupados predominantemente por famílias com renda de até 5 salários mínimos, na Seleção para 2022 foram recebidas 1.054 propostas para regularização da moradia de 468.128 famílias, tendo sido selecionadas 245 propostas com previsão de atendimento de 101.171 famílias.

Objetivos da LP de Melhoria Habitacional

O objetivo da LP é combater a inadequação habitacional edilícia, isto é, viabilizar a reforma e/ou ampliação de imóveis já existentes, enfrentando problemas como deterioração, inexistência de banheiro, inadequação de cobertura ou piso, armazenamento inadequado de água, ausência ou inadequação de instalações elétricas e adensamento excessivo de moradores, entre outros.

De acordo com dados da pesquisa sobre Inadequação Domiciliar 2019, da Fundação João Pinheiro (FJP), ano base 2020, cerca de 24,9 milhões de moradias foram consideradas inadequadas em todo o país, sendo que destas, 11,2 milhões são inadequadas do ponto de vista edilício (as demais são consideradas inadequadas do ponto de vista fundiário ou possuem carências de infraestrutura urbana).

No PlanHab 2009 as ações de melhoria habitacional já compunham uma Linha Programática própria ligada à autopromoção habitacional assistida. O objetivo enunciado era “de viabilizar o acesso à aquisição de materiais de construção associados a serviços de assistência técnica para a execução, conclusão, reforma e ampliação de unidades habitacionais por autopromoção, de modo a garantir boas condições de habitabilidade e salubridade, uso adequado dos materiais e técnicas construtivas, valorização arquitetônica e inserção urbana adequada”. Esta LP tinha então como público prioritário os Grupos de atendimento 1 e 2, que viviam em moradias construídas informalmente, com pouco ou nenhum acompanhamento

técnico e que, apesar dos esforços e investimentos realizados pelos próprios moradores, resultam em unidades habitacionais com baixa qualidade técnica e arquitetônica.

Já a partir do programa Casa Verde e Amarela, as ações de Melhorias Habitacionais passam a ser pensadas em um mesmo programa com a Regularização Fundiária: a meta inicial é que 20% dos domicílios regularizados passem também por ações de melhoria.

A seguir, encontram-se o balanço da atuação federal no tema e a identificação de gargalos, aspectos positivos da experiência e pontos a se avançar identificados pela equipe da SNH.



MELHORIA HABITACIONAL & REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 2007-2021

Departamento de Urbanização
Secretaria Nacional de Habitação

Necessidades habitacionais



INADEQUAÇÃO HABITACIONAL AGLOMERADOS SUBNORMAIS

INFRAESTRUTURA	FUNDIÁRIA	EDILÍCIA
URBANIZAÇÃO DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA	MELHORIA HABITACIONAL
14,2 milhões **	3,5 milhões **	11,2 milhões **

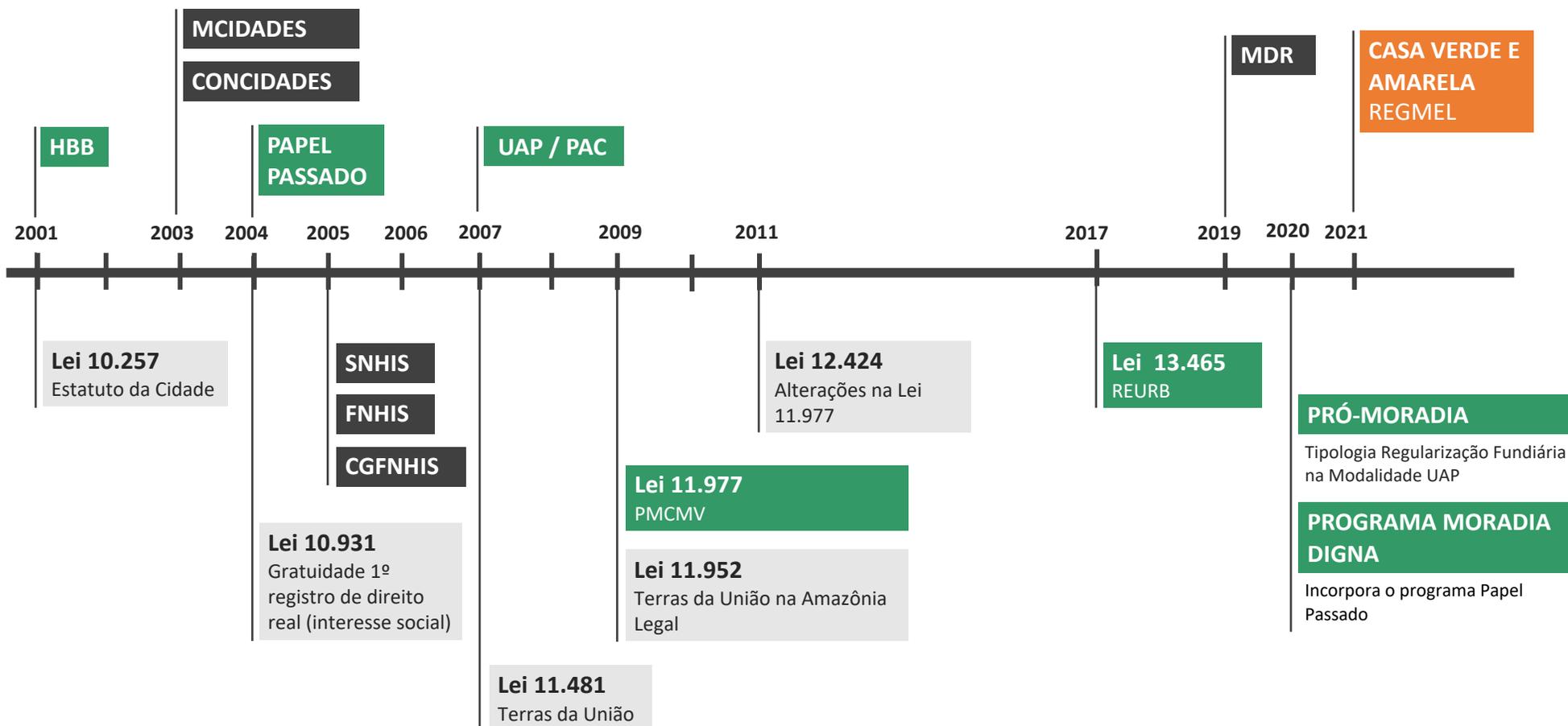
- Inexistência de banheiro
- Armazenamento inadequado de água
- Piso inadequado
- Cobertura inadequada
- Todos os cômodos servindo de dormitório

*Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019 | Fundação João Pinheiro, 2020.

** Inadequação De Domicílios No Brasil 2016 – 2019 | Fundação João Pinheiro, 2020.

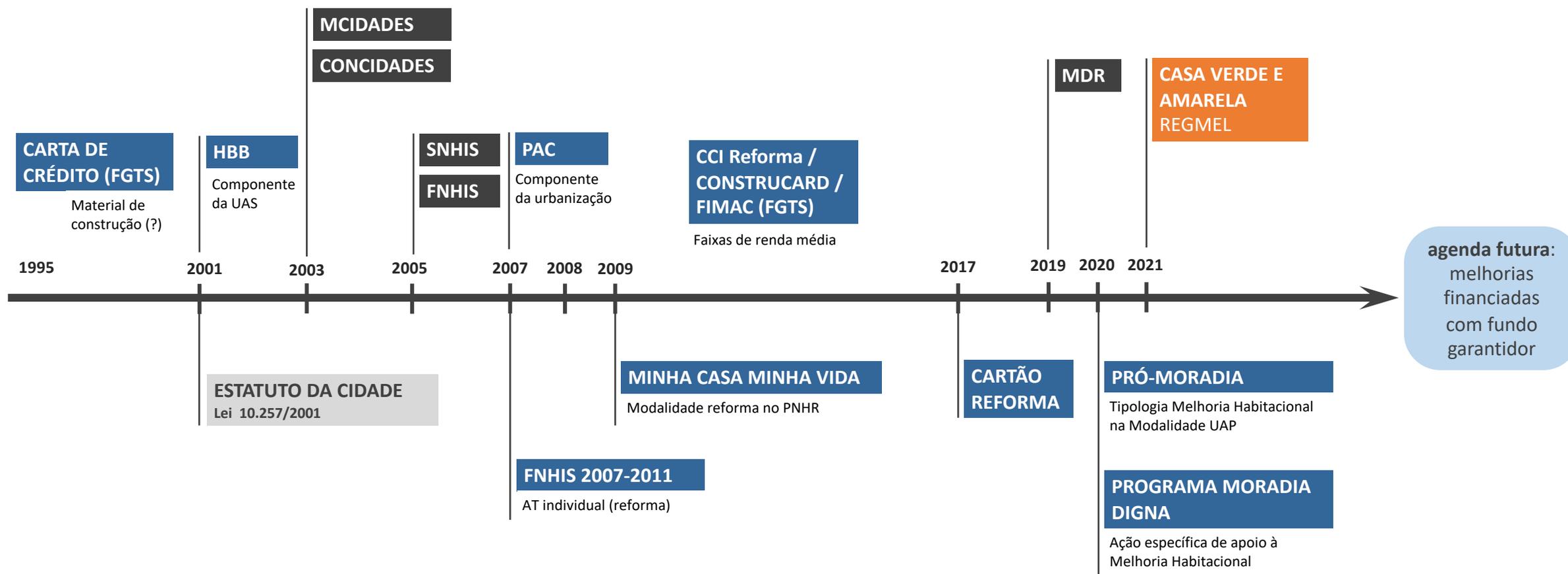
Regularização Fundiária Urbana

Marcos institucionais e legais (2001-2021)



Melhoria Habitacional

Marcos institucionais e legais (2001-2022)



Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional

Resultados

PAC 1 e 2 (2007-2014)

Papel Passado 2004-2013

R\$ 65,6 milhões contratados por meio de seleção pública → **256** operações

40% das operações selecionadas (2013) não contratadas

Regularização fundiária em operações de urbanização

R\$ 600 milhões* contratados

1,6 milhão* de famílias beneficiadas

Mais de **370 mil*** famílias beneficiadas com obras entregues → regularização concluída

alto índice de cancelamento de metas (em operações UAP) e de contratos (operações AT)

Melhoria habitacional em operações de urbanização

R\$ 1,95 bilhão* contratados (VI)

111 mil* famílias seriam beneficiadas

AT Individual FNHIS (reforma)

81% das operações canceladas

166 operações* concluídas (R\$ 26 milhões) → **21 mil** famílias beneficiadas

*estimativa com base na distribuição de metas da carteira contratada

CVA – Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (REGMEL)

Arquitetura do Programa

Núcleos urbanos informais passíveis de regularização, ocupados predominantemente por famílias com renda de até 5. s.m.



MELHORIAS HABITACIONAIS

até 20% das famílias do núcleo urbano informal, com renda de até 2 s.m.

kits por tipos de obra, podendo compor, até o limite de R\$ 22 mil

- Construção/reforma de banheiro
- Novo cômodo (dormitório)
- Cobertura
- Fossa e sumidouro
- Instalações elétricas/hidráulicas, revestimentos, esquadrias e piso
- Acessibilidade



execução por empresas de médio e pequeno porte e escritórios de engenharia, arquitetura e advocacia



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

100% das famílias do núcleo urbano informal de baixa renda

processo de titulação completo - até R\$ 1.413 por lote



Renda	Retorno do beneficiário	
	REG	MH
Até R\$ 2 mil	R\$ 50,00	
De R\$ 2-3 mil	5% da renda	1% do valor do financiamento, descontado o retorno REG
De R\$ 3-5 mil	7,5% da renda	
De R\$ 5-7 mil	10% da renda, limitado ao valor do financiamento	
Acima de R\$ 7 mil	100% do valor do financiamento: até R\$ 1.413	valor máximo: R\$ 170

Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional - REGMEL

Resultados

Seleção REGMEL 2022

	nº de propostas	nº de municípios	Valor R\$ milhões	Famílias REG	Famílias Melhoria
DEMANDA	1.054	329	1.959,12	468.128	93.625
SELECIONADO	245	162	414	101.171	20.234

→ 21% de atendimento

Os dados necessários para criar seu gráfico de mapa serão enviados ao Bing.

Aceito



- **ES, GO, RO, AP, AM** → não há AF credenciados/em credenciamento
- **AC, RR e RJ** → não foram apresentadas propostas
- **DF e PR** → não houve propostas elegíveis

Regularização Fundiária - Principais gargalos

Legais

Lenta consolidação da legislação específica: CF/88 → Lei nº 10.257/2001 → Lei nº 11.977/2009 → Lei nº 13.465/2017

Ausência de provimento nacional → várias UF's onde provimentos estaduais não absorveram a 13.465/2017

Ausência ou fragilidade de políticas locais

Técnico- administrativos

ausência de equipes técnicas multidisciplinares capacitadas

Instrumentos, soluções e procedimentos da Lei nº 13.465/2017 ainda não absorvidos pelas estruturas locais

ausência de dados/ desconhecimento da irregularidade urbana

Registrais

resistência na aplicação da regra de gratuidades de registro previstas em lei

ausência ou dificuldade de informações qualificadas, centralizadas e acessíveis sobre matrículas, proprietários e confrontantes

Operacionais

judicialização e disputas fundiárias

contexto de violência e ameaça aos prestadores de serviço

resistência e mobilidade residencial dos moradores

promoção da regularização fundiária plena – complexidade da consolidação urbanística, restrições ambientais, áreas de risco

Regularização Fundiária - Resultados positivos que devem ser mantidos

Manutenção de programa específico de Regularização Fundiária na Esfera Federal

Promove a inserção do tema nas agendas locais

RF como componente obrigatório nos programas de urbanização estimula o enfrentamento do problema no nível local

Cesta de ações diversificada

Diversidade de modelos de atuação com diferentes fontes de recurso (OGU, FDS, FGTS), agentes financeiros e agentes promotores

Novo programa (REGMEL – Casa Verde e Amarela) - alternativa de atuação ao modelo conduzido pelo PP

Supera dificuldades administrativas locais relacionadas à contratação e execução de ações de regularização fundiária

Definição de kits com produtos e valores pré-fixados promove uma regulação do mercados de consultoria

Produção de informação prévia para indicação de áreas compatíveis com os objetivos do programa – acesso consequente aos recursos e apoio federal

Pagamento por etapa, com possibilidade de cancelamento ou adequação de contrato em virtude de obstáculos eventualmente encontrados

Atuação Estruturante do Governo Federal

Desenvolvimento de metodologia para identificação e quantificação da irregularidade fundiária urbana

Ações de capacitação e assistência técnica para agentes locais → formação de atores capazes de dar continuidade aos processos

Regularização Fundiária - O que pode avançar

Desenvolvimento institucional dos entes subnacionais

Ampliar processos de capacitação e assistência técnica aos entes locais

Desenvolvimento de parcerias e estratégias para levantamento de informações e diagnóstico sobre a situação fundiária

Articulação com outros programas federais e locais para **integração com outras políticas sociais** (educação, saúde, assistência, trabalho, cultura, segurança pública)

Disponibilidade de recursos continuados

Garantia de recursos para novas etapas

Planejamento de médio-longo prazo pelos entes locais (mapeamento de áreas, formação de equipes, etc)

Fortalecer linhas de apoio para enfrentamento considerando a diversidade de situações – regularização fundiária plena

Situações fundiárias complexas

Locais com necessidade de intervenção de infraestrutura

Áreas de risco e com restrições ambientais / necessidade de reassentamento

Avançar no desenvolvimento de instrumentos de gestão

aplicação da metodologia de identificação e quantificação da irregularidade fundiária em pesquisa de abrangência nacional

disponibilização aos municípios de informações sobre os núcleos urbanos informais identificados em seu território

classificação dos núcleos urbanos informais para além da renda (condições de consolidação, ausência de entraves)

desenvolver indicador que reflita capacidades administrativas para RF, com vistas a oferecer formas de apoio diferenciado

Melhoria Habitacional - Principais gargalos

Reforma de obras artesanais, com famílias morando

Processo de depreciação dinâmico: defasagem entre o momento do diagnóstico e do início das obras

Responsabilidade Técnica – quem assegura a segurança da construção existente?

intervenção em imóvel sem histórico técnico conhecido: 54% dos brasileiros já fizeram autoconstrução e apenas 15% utilizaram serviço de arquiteto/engenheiro (DataFolha e CAU/BR)

Normas de repasse de recursos da União:

Verificação de titularidade para cada domicílio → inviabiliza atendimento onde o parcelamento é irregular e gera volume expressivo de documentos para análise

Detalhamento do orçamento de cada obra licitada → dificulta adaptações necessárias ao longo da execução

Visitas técnicas às obras individuais → mais caras que a própria obra

Identificação do serviço necessário e do perfil da família apta a receber a melhoria habitacional

Custo do controle de finalidade de recursos onde o valor per capita é pequeno → benefício habitacional não se configura somente com a compra do material de construção ou com a prestação da assistência técnica

Necessidade de custeio de aluguel e guarda provisória de bens da família beneficiada

Dificuldades operacionais no apoio à ATHIS (contrato de repasse x serviço continuado)

Melhoria financiada (CONSTRUCARD, Carta de crédito individual, FIMAC) – complexidade operacional, exigências documentais idênticas às modalidades de construção, necessidade de dar o imóvel em garantia, alto custo de operacionalização, compra de material somente na rede credenciada

Melhoria Habitacional - Resultados positivos que devem ser mantidos

Avanços normativos:

Definição de “kits” com valores pré-determinados e regionalizados (SINAPI)

Obrigatoriedade e remuneração da assistência técnica

Inovação na metodologia de acompanhamento das obras → relatórios fotográficos + visitas amostrais

Dispensa da verificação de titularidade individual → vai valer declaração do Poder Público Municipal

Diversificação de modelos de atuação:

PROMORADIA - tipologia específica para melhoria habitacional

OGU - ação específica e manutenção da meta dentro do programa de Urbanização de Assentamento Precário

REGMEL - fomento à atuação de pequenas empresas

Melhoria Habitacional - O que pode avançar

Recursos continuados para apoiar as linhas de atuação existentes

Diversificar agentes envolvidos na execução do programa, com atenção para a necessidade de abrangência de todo o território nacional

Apoiar a constituição de rede de profissionais habilitados para a prestação de serviços de melhorias habitacionais

Ações de capacitação e assistência técnica para agentes locais para formação de atores capazes de dar continuidade aos processos

Ampliar o escopo do programa permitindo a ampliação do uso de medidas de eficiência energética, consumo de água, e usos mistos para geração de renda

Normas de repasse de recursos federais → formas de orçamentação e de acompanhamento específicas

Constituição de **modelo de transferências de recursos** que permita ofertar apoio a serviços de **assistência técnica continuada**



OBRIGADA!