



REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA ENTRE O PÚBLICO E PRIVADO: O CASO DO BALNEÁRIO DE ÁGUA LIMPA, RMBHⁱ

Gabriela Cangussu

NPGAU/UFMG | gabicangussu09@gmail.com

Julia Paula de Ávila

FACE/UFMG | juliapaulaa30@gmail.com

Sessão Temática 07: Política habitacional e direito à cidade

Resumo: A regularização fundiária visa resolver a informalidade na posse de terrenos urbanos e rurais, e nas últimas décadas, as abordagens para esse processo passaram por transformações, gerando debates sobre a propriedade da terra no Brasil. A Lei 13.465/17, de acordo com Alfonsin (2019), rompeu com o modelo anterior de defesa do direito à cidade e implementou um novo modelo, com foco na distribuição massiva de títulos de propriedade individuais, inspirado no Peru, e permitindo maior mercantilização. Em Água Limpa, na região metropolitana de Belo Horizonte, desde 2017, a regularização fundiária segue com base na nova lei, através de uma empresa privada contratada por meio de um TAC com o Ministério Público. No entanto, o processo não cumpriu os prazos, e apenas um baixo número de moradores aderiram ao processo. Em 2024, o município rescindiu o contrato com a empresa, mudando a regularização para responsabilidade pública. Esse artigo visa relatar o processo de regularização fundiária em Água Limpa, com foco na transformação da regularização especial para social.

Palavras-chave: regularização fundiária; propriedade de terra; direito à cidade.

URBAN LAND REGULARIZATION BETWEEN THE PUBLIC AND PRIVATE: THE CASE OF BALNEÁRIO DE ÁGUA LIMPA, GREATER METROPOLITAN AREA OF BELO HORIZONTE

Abstract: Land regularization aims to address the informality in land ownership, both urban and rural, and in recent decades, the approaches to this process have undergone transformations, generating debates about land ownership in Brazil. Law 13.465/17, according to Alfonsin (2019), broke with the previous model of defending the right to the city and implemented a new model focused on the massive distribution of individual property titles, inspired by Peru, allowing for greater commercialization. In Água Limpa, in the metropolitan region of Belo Horizonte, land regularization has been based on the new law since 2017, carried out by a private company hired through a TAC with the Public Ministry. However, the process failed to meet deadlines, and only a small number of residents adhered to the process. In 2024, the municipality terminated the contract with the company, shifting the responsibility for regularization to the public sector. This article aims to report on the land regularization process in Água Limpa, focusing on the transformation from special to social regularization.

Keywords: Land regularization; Land ownership; Right to the city

REGULARIZACIÓN DE TIERRAS URBANAS ENTRE EL PÚBLICO Y PRIVADO: EL CASO DE BALNEÁRIO DE ÁGUA LIMPA, ÁREA METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

Resumen: La regularización de tierras tiene como objetivo resolver la informalidad en la posesión de terrenos, tanto urbanos como rurales, y en las últimas décadas, los enfoques de este proceso han experimentado transformaciones, generando debates sobre la propiedad de la tierra en Brasil. La Ley 13.465/17, según Alfonsin (2019), rompió con el modelo anterior de defensa del derecho a la ciudad e implementó un nuevo modelo centrado en la distribución masiva de títulos de propiedad individuales, inspirado en Perú, permitiendo una mayor mercantilización. En Água Limpa, en la región metropolitana de Belo Horizonte, la regularización de tierras se basa en la nueva ley desde 2017, llevada a cabo por una empresa privada contratada a través de un TAC con el Ministerio Público. Sin embargo, el proceso no cumplió con los plazos, y solo un bajo número de residentes se adhirió al proceso. En 2024, el municipio rescindió el contrato con la empresa, trasladando la responsabilidad de la regularización al sector público. Este artículo tiene como objetivo relatar el proceso de regularización de tierras en Água Limpa, con un enfoque en la transformación de la regularización especial a social.

Palabras clave: Regularización de tierras; Propiedad de la tierra; Derecho a la ciudad.

INTRODUÇÃO

O conceito de regularização fundiária, especialmente no contexto da propriedade urbana, vem se modificando significativamente desde o final do século XIX, quando começou a receber atenção internacional. A discussão sobre como a titulação individual de propriedades poderia impactar a pobreza e a integração econômica dos moradores de assentamentos informais levantou questões complexas e controversas. Embora a titulação tenha sido inicialmente vista como uma solução para formalizar a posse e estimular o crescimento econômico, as práticas adotadas frequentemente revelaram desafios imprevistos, como o aumento dos preços imobiliários e a marginalização de comunidades já vulneráveis. Esse cenário é um reflexo das tensões entre as soluções teóricas propostas e as realidades práticas enfrentadas pelos moradores urbanos, evidenciando a necessidade de estratégias de urbanização que considerem não apenas a formalização legal, mas também as dinâmicas sociais e econômicas subjacentes aos assentamentos informais.

Nas últimas décadas, o Brasil tem enfrentado um cenário complexo no campo da regularização fundiária e urbanização dos assentamentos informais. Inicialmente, as políticas urbanas focaram na urbanização e melhoria das condições de vida nos assentamentos, sem uma ênfase significativa na formalização legal da posse. Essa abordagem era sustentada por uma sensação temporária de segurança que permitia aos moradores evitar os custos de formalização. No entanto, a partir de 2016, o país passou por um processo de mudança política, evidenciado pela revogação de práticas participativas e a reorientação das políticas de regularização fundiária, especialmente com a promulgação da Lei Federal 13.465/17. Esta legislação trouxe uma mudança substancial ao priorizar a titulação individual e a dinamização do mercado imobiliário, contrastando com o modelo anterior que promovia uma abordagem mais integrada e socialmente orientada.

Um dos exemplos de destaque dessa nova política, é o Balneário de Água Limpa, localizado na divisa entre Nova Lima e Itabirito, com sua origem na década de 1950 através de um loteamento que, apesar de estar a cerca de 35 km do centro de Belo Horizonte, teve um surpreendente sucesso de vendas. Contudo, o Balneário enfrentou problemas relacionados à posse dos terrenos a partir da década de 1970, resultando em processos judiciais e uma crescente desordem territorial. Na década de 2010, a ocupação irregular, a violência e atividades como mineração ilegal tornaram-se preocupações centrais, levando a intervenções das autoridades. A ocupação do loteamento reflete a lógica de ocupação territorial no Brasil e se destaca como uma das maiores áreas da América Latina a receber uma empresa privada para conduzir a regularização fundiária urbana, apresentando um potencial de fornecer informações relevantes sobre esse novo modelo implementado no Brasil desde 2015.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A questão da propriedade privada da terra apresentou um protagonismo nas discussões internacionais no final do século XIX e início do século XX, principalmente através de uma corrente de pensamento formulada pelo economista peruano Hernando de Soto (2001) e posteriormente adotada por agentes importantes como Banco Mundial e ONU-Habitat.

Dado que a maior parte da população de baixa renda só consegue ingressar no mercado imobiliário por meio da informalidade, ou seja, sem a atribuição de um título de propriedade vinculado à habitação, a questão que surgia era como a titulação individual em massa que garante a propriedade privada poderia reduzir as consequências negativas que afetam todos os âmbitos de reprodução da vida desses moradores. Estudos socioeconômicos realizados em assentamentos informais revelam uma forte correlação entre pobreza urbana, insegurança de posse, acesso a serviços e cidadania (DURAND-LASSERVE, 2006).

A insegurança de posse desencoraja os residentes a investirem na melhoria das construções habitacionais e o planejamento a longo prazo, afetando a acessibilidade a serviços e infraestruturas básicas. Como consequência, intensifica a pobreza, especialmente para mulheres e crianças. O poder público frequentemente hesita em fornecer serviços básicos em assentamentos informais pela instabilidade da posse, por isso, programas de melhoria de favelas da década de 1970, apoiados pelo Banco Mundial e por agências da ONU, mostraram que a garantia de segurança fundiária era um pré-requisito para a oferta de serviços básicos. Sem essa segurança, os assentamentos servidos ficam vulneráveis às pressões do mercado (DURAND-LASSERVE, 2006).

A abordagem de Soto (2001) para resolver essa questão foi amplamente adotada pelo governo peruano, o economista defendia que a titulação massiva da propriedade individual geraria um aumento de fluxo de ativos no mercado formal, aumentando a concessão de crédito, estimulando a economia, promovendo seu crescimento e reduzindo a taxa de pobreza, o que consequentemente reduziria o custo do próprio poder público.

A relevância desse modelo de desenvolvimento foi amplamente questionada. As instituições financeiras internacionais têm se tornado cada vez mais conscientes dos efeitos sociais adversos decorrentes de suas políticas de assistência e empréstimos, particularmente das limitações das estratégias de desenvolvimento urbano que se concentram predominantemente na formalização dos mercados de terras urbanas (DURAND-LASSERVE, 2006).

O principal resultado positivo desse processo foi a segurança jurídica da posse para os residentes dos assentamentos. Apesar disso, essa segurança nem sempre é garantida, pois, após a implementação de programas de regularização baseados nessa lógica, frequentemente ocorre um processo de gentrificação (FERNANDES, 2023). Esse fenômeno leva o mercado a expulsar os moradores tradicionais devido às pressões do mercado imobiliário, impactando especialmente os assentamentos situados nas áreas centrais das

idades. Como resultado, surgem consequências imprevistas, como o aumento dos valores dos terrenos, ocupações de baixa qualidade e novas distorções de gênero.

Adicionalmente, havia a percepção de que esse tipo de intervenção seria economicamente vantajoso para o poder público e solucionaria o problema da pobreza. No entanto, observou-se que o processo tem se mostrado muito mais oneroso para o poder público. A ausência de uma vinculação direta entre o processo de titulação e a implementação de infraestrutura básica nos assentamentos expõe os residentes a riscos diários. Durante a pandemia, por exemplo, o Peru apresentou um dos maiores índices globais de infecção e mortalidade devido à exposição dos moradores em mercados populares precários, mesmo com a posse formal do título de propriedade (FERNANDES, 2023).

Uma segunda abordagem, após as comprovações de que o modelo de titulação em massa apresentou diversas consequências negativas, surgiu promovida pela ONU, que foca na integração social e econômica de favelas e assentamentos informais, destacando a necessidade de reconhecimento formal do pluralismo jurídico e da diversidade dos mercados de terras. A rápida integração dos assentamentos informais por meio da regularização fundiária convencional e da concessão de títulos de propriedade pode prejudicar a coesão comunitária, desintegrar vínculos sociais e induzir ou acelerar processos de segregação através de despejos de mercado. No entanto, medidas que visam principalmente garantir a segurança na posse dão às comunidades tempo para consolidar seus assentamentos, com o objetivo de melhorar ainda mais seu status de posse. Melhorias na condição econômica das famílias, o surgimento de liderança comunitária legítima, a identificação dos detentores de direitos, a resolução de conflitos dentro da comunidade e entre a comunidade e outros atores envolvidos (proprietários de terras, autoridades locais, autoridades de planejamento, administração central responsável pela gestão e registro de terras, etc.) fazem parte desse processo de consolidação. Além disso, o tempo entre a decisão de garantir a segurança e a regularização fundiária formal e a concessão de títulos de propriedade pode ser utilizado para melhorar a qualidade dos serviços no assentamento. Também dá às famílias tempo para definir uma estratégia e economizar ou arrecadar fundos para custear os próximos passos no processo de atualização e regularização da posse (DURAND-LASSERVE, 2006, pg.7).

O conceito de que a segurança fundiária só pode ser garantida por meio de títulos de propriedade transferíveis ou negociáveis foi uma vertente com grande aceitação, especialmente nas últimas décadas. No entanto, a experiência demonstrou que a concessão em larga escala de títulos pode, muitas vezes, resultar em uma pressão do mercado imobiliário e no aumento dos custos dos serviços dentro dos assentamentos, o que tende a excluir as camadas mais pobres da população. Essas consequências não intencionais e prejudiciais evidenciam a necessidade de uma análise crítica das abordagens convencionais que priorizam a formalização e a mercantilização da posse urbana (DURAND-LASSERVE, 2006).

Em resposta a essas preocupações, o Banco Mundial tem adotado uma postura mais flexível em relação à titulação de terras, reconhecendo que aumentar a segurança fundiária não requer necessariamente a emissão de títulos de propriedade formais. Em muitas situações, medidas mais simples para garantir a segurança da posse podem proporcionar benefícios significativos a um custo muito menor do que a formalização completa (DURAND-LASSERVE, 2006 pg.)

O Brasil nada na contramão das correntes mundiais. Enquanto o cenário internacional estava discutindo na década de 90 sobre o modelo de titulação individual em massa, o Brasil iniciou o seu processo para desenvolver a “fórmula brasileira” para tratar da regularização fundiária (FERNANDES, 2023), formado através de um paradigma multidimensional construído a partir de 1979 composta de ZEIS, normas urbanísticas, gestão democrática, novos instrumentos jurídicos e políticas sociais. Seus princípios eram: função socioambiental da propriedade e da cidade, direito a cidades sustentáveis, direito de moradia, gestão democrática da cidade, distribuição de ônus e benefícios da urbanização, recuperação pelo poder públicos das chamadas mais valias urbanísticas, urbanismo como função pública, e o reconhecimento da autonomia do Direito Urbanístico com uma outra constitucionalização do tratamento do direito da propriedade e o reconhecimento de uma ordem pública maior do que ordem estatal. A regularização fundiária foi tratada como uma dimensão do direito social de moradia e como um dos pilares da agenda da reforma urbana no país (FERNANDES, 2023, pg. 248).

Esse paradigma foi afirmado através de um arcabouço jurídico, dentre elas, em 1983, a aprovação do Pro-Favela de Belo Horizonte e logo em seguida dos PREZEIS em Recife, que previa uma proposta de demarcação nos mapas dos planos urbanísticos das áreas correspondentes aos assentamentos já existentes naquelas cidades, hoje chamadas de Zonas Especiais de Interesse Sociais - ZEIS ou Áreas Especiais de Interesse Específico- AEIS (FERNANDES, 2023). Além disso, o Plano Diretor, que se tornou uma obrigatoriedade para municípios com mais de vinte mil habitantes, proporcionando a união de grupos sociais, profissionais da área e do poder público tem como um dos seus objetivos entender e procurar solucionar as necessidades das populações de baixa renda, especialmente para a regularização fundiária de ocupações ilegais (IPEA, 2016).

Em Belo Horizonte, por exemplo, houve implementação das ZEIS, denominada pelo Art. 96 lei Nº 11.181 seção IV, como porções do território municipal ocupadas predominantemente por população de baixa renda, nas quais há interesse público em promover a qualificação urbanística por meio da implantação de programas habitacionais de urbanização e regularização fundiária. O Art. 101 e 102 da mesma lei define que as ZEIS ficam sujeitas a critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo, visando a promoção da melhoria da qualidade de vida de seus habitantes e à integração dos assentamentos à malha urbana. As intervenções públicas voltadas à urbanização, à regularização fundiária e ao controle urbano das ZEIS deverão ocorrer de forma integrada entre os diversos órgãos e entidades do Executivo. Com essa mesma intenção foram criadas, pela lei municipal Nº 11.181 de 2019, as

áreas especiais de interesse social – Aeis – que são aquelas, edificadas ou não, destinadas à implantação de programas e empreendimentos de interesse social, com predominância do uso habitacional, conforme diretrizes da Política Municipal de Habitação (PMH).

Além disso, outras leis compuseram esse arcabouço jurídico:

Quadro 1:

Lei Federal n 6766	Introduziu um capítulo específico sobre a regularização de loteamentos irregulares, bem como da noção de urbanização específica que permitia o tratamento diferenciado de certas áreas
Constituição Federal de 1988	Reconheceu a função socioambiental da propriedade, as funções sociais da cidade, o papel central do governo municipal e o “direito à regularização”, com a introdução do Usucapião Especial Urbano e da Concessão de Direitos Real de Uso.
Emenda Constitucional de 2000	Reconheceu o direito à moradia como direito social.
Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001	Confirmou a “fórmula brasileira”. Reconhecendo a regularização como direito subjetivo dos ocupantes no caso de assentamentos consolidados e como política pública discricionárias do poder público nos demais casos.
Medida provisória 2.220/2001	Reconheceu o Usucapião e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
Lei Federal n 10.9931/2004	Gratuidade do registro da regularização
Lei Federal n 11.124/2005	Criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
Lei Federal n 11.481/2007	Transferência de terrenos pela União para que Municípios regularizem ocupação
Lei Federal n 11.888/2008	Direito de assistência técnica gratuita
Lei Federal n 11.952/2009	Regularização fundiária na Amazônia Legal.
Lei Federal n 11.977/2009	Cria o programa Minha Casa Minha Vida e a chamada “Lei de Responsabilidade Territorial” que institui diversos instrumentos e mecanismos para a regularização de assentamentos informais consolidados

Fonte: FERNANDES, 2023

Nos últimos anos, houve um reconhecimento da lógica da necessidade de posse da terra no Brasil, apresentando conquistas legislativas que delimitaram as ações de despejo. Contudo, tais conquistas não foram acatadas pelo magistrado que se desvincula da vitalidade e diversidade que caracterizam os conflitos espaciais na sociedade. É perceptível a adoção de um comportamento típico que aponta para uma atuação jurisdicional que dá primazia ao título de propriedade da terra como evidência incontestável (ALFONSIN, 2022).

A persistência dos conflitos possessórios coletivos e os despejos violentos no país continuaram ocorrendo, ignorando as orientações legais. Como uma forma de minimizar os danos, a campanha “Despejo Zero”, conseguiu aprovar uma recomendação que tratou o despejo como uma medida excepcional, tendo em vista que para além de ameaçar o direito à moradia adequada, colocava-as também em uma situação de risco sanitário. Essa

persistência ocorreu inclusive durante a pandemia do Covid, em que 23.500 famílias foram despejadas em ações de reintegração de posse. Contudo, Alfonsin (2022) ressalta a importância desta recomendação devido a várias decisões judiciais que a acataram, levantando o questionamento de que para que o despejo não ocorra, algo além da propriedade privada deve entrar como justificativa e embasamento, no caso, um risco sanitário.

Numerosos magistrados, provenientes da elite econômica brasileira, que enfrentam o legado social colonialista, aplicam a persistência da cultura política brasileira herdada do período colonial, que resulta em uma insensibilidade perante a situação de vulnerabilidade social das famílias de baixa renda que ocupam terrenos vazios nas cidades (ALFONSIN, 2022).

Alfonsin (2022) coloca esse tipo de situação como "ativismo judicial às avessas" que gera como consequência justamente o acesso à terra pela via de posse por grande parte da população brasileira, evidenciando a omissão no cumprimento das competências dos entes da federação em garantir o direito à moradia. Nesse contexto, a mobilização dos movimentos populares e da sociedade civil organizada parece possuir uma legitimidade considerável ao pleitear uma reavaliação institucional da questão dos conflitos coletivos de posse no Brasil.

Tendo em vista esse cenário, o considerável aumento no número e na escala das ocupações urbanas para fins de moradia no Brasil, ocorrido nas duas primeiras décadas do século XX, especialmente nas grandes metrópoles, representa um dos fenômenos mais marcantes que ilustram as contradições da atual urbanização brasileira. Esse desenvolvimento está intrinsecamente ligado a um contexto que uniu o crescimento econômico, a expansão da renda e do crédito, o aumento dos valores dos imóveis e políticas habitacionais que, em vez de abordar as necessidades de moradia dos mais desfavorecidos, beneficiaram a indústria da construção, promovendo as rendas fundiárias.

AS MUDANÇAS POLÍTICAS A PARTIR DE 2016

Durante a primeira década do século XXI até 2015, as políticas estavam mais voltadas para a urbanização dos assentamentos do que para sua legalização, resultando em pouca distribuição de títulos. Isso se deveu em parte à falta de uma ordem jurídica federal detalhada, que removesse os obstáculos criados pelo sistema jurídico e cartorário do país. Além disso, a falta de prioridade na legalização também se relacionou à sensação de segurança de posse que os moradores estavam experimentando, levando a uma baixa demanda por títulos. Essa sensação transitória de segurança fez com que os moradores preferiram manter certas "liberdades urbanísticas", como pagar menos impostos e evitar os custos de formalização de suas relações fundiárias. Contudo, mudanças sociopolíticas podem ocorrer a qualquer momento (FERNANDES, 2023).

De acordo com Alfonsin, desde 2013, as políticas urbanas no Brasil estão sofrendo um processo de desdemocratização (TILLY, 2013 apud ALFONSIN, 2020). O que antes começou como um sistema político avançado de participação social na Política Urbana aprovado pela

Constituição Federal de 1988 no momento de transição para a nova república, a partir do impeachment começou a ser desmantelado (ALFONSIN, 2020). Desde então, leis e decretos foram aprovados que reforçam o retrocesso social na questão urbana em um país que possui 84% da sua população vivendo nas cidades.

De acordo com Alfonsin (2020), a partir de 2016 iniciou-se um período marcado por transformações políticas e jurídicas significativas, que gerou um rompimento com os princípios constitucionais da Política Urbana, evidenciando um descompromisso com a Democracia, a função social da propriedade e o direito à cidade.

Destacam-se dois processos interligados: desdemocratização e descaracterização da Política Urbana. A desdemocratização é ilustrada por indicadores claros, como a extinção do Conselho das Cidades e a suspensão de processos participativos e de conferências nacionais. Essas ações são interpretadas como uma erosão na gestão democrática da política urbana, afastando-a dos ideais constitucionais de um estado democrático de Direito (ALFONSIN, 2020).

A descaracterização, por sua vez, é evidenciada pela reforma do marco legal da terra e pela alteração do paradigma de regularização fundiária, privilegiando a mera titulação dos ocupantes em detrimento de processos mais abrangentes que envolvem segurança da posse, urbanização e participação popular. A proposta de emenda constitucional (PEC) de Jair Bolsonaro também é apontada como um indicador desse processo, ao enfraquecer a função social da propriedade em favor do direito de propriedade e sua função econômica (ALFONSIN, 2020).

Em 2017, foi promulgada a Lei 13.465/17 que rompeu com o antigo modelo de regularização fundiária existente no país até então. Desconsiderando uma série de estudos sobre experiências internacionais, a aprovação da referida Lei contraria um modelo conceitual e jurídico mais abrangente que vem sendo desenvolvido no Brasil desde 1970. A questão da legalização dos assentamentos consolidados, que, na ausência de alternativas habitacionais, fez com que os programas de regularização se tornassem a principal política habitacional em muitos municípios, ainda representa um grande desafio. Esse desafio abrange não apenas a implementação das regularizações, que tem causado diversas consequências, como novas distorções nos mercados imobiliários formal e informal, mas também a aceitação social, apesar da ideia amplamente difundida de que a urbanização dos assentamentos, com a implementação de infraestrutura, melhorias habitacionais e equipamentos públicos, é necessária (FERNANDES, 2023).

O Brasil adotava uma política de regularização fundiária que colocava a regularização como uma política pluridimensional, envolvendo aspectos jurídicos, urbanísticos e sociais através da Lei 11.977/19, ora revogada e o Estatuto da Cidade. A forma com que a ordem jurídica-urbanística se dava era através da defesa do direito à cidade, levando em consideração fatores de segurança, bem-estar dos cidadãos, equilíbrio ambiental e buscando o bem coletivo. Assim, a regularização fundiária era uma ação multifacetada, e não apresentava

como objetivo apenas a regularização jurídica dos lotes, ou seja, restrita apenas à titulação, e sim, o propósito de promover segurança de posse e integração socioespacial dos moradores informais (ALFONSIN, 2019).

Para que essa ordem jurídica-urbanística ocorra, é necessário a presença do poder público, visto que este apresenta como diretrizes: legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, promover melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento e assim, promover a cidadania àqueles pertencentes ao local (ALFONSIN, 1997, p. 24). A definição jurídica permeia tais diretrizes, e no caso, a propriedade foi caracterizada como uma inter-relação de direitos e deveres ligados à ordem urbana, principalmente direito à cidade e à moradia adequada (ALFONSIN, 2019).

Após a promulgação da Lei 13.465/17, o Brasil aderiu a uma transformação na função da terra nos processos de urbanização capitalistas, com o objetivo de deixar de ser meios de produção e passando a ser reserva de valor (ROLNIK, 2015). A nova lei impõe um modelo que enfatiza apenas a titulação das famílias, expondo um contraste significativo em relação à forma de urbanização passada.

Esse novo modelo, inspirado na experiência peruana, apresenta como objetivo a fomentação do mercado imobiliário, acreditando que, a partir do momento da ocorrência do aumento de fluxo de ativos no mercado formal, haverá um impacto no desenvolvimento econômico do país, provendo acentuado crescimento (DE SOTO, 2000). Contudo, esse tipo de modelo não tem como prioridade o direito à cidade e a função social da propriedade, acarretando especialmente em dinâmicas especulativas (ALFONSIN, 2019).

A Lei 13.465/17 estabeleceu duas formas de regularização: regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e regularização fundiária de interesse específico (REURB-E), sendo que a primeira forma de regularização é aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda. Tendo em vista a REURB-E, sua aplicação se direciona aos núcleos informais ocupados por população de média e alta renda. Essa fragmentação evidencia mais uma forma de omissão quanto aos princípios que estavam postos como diretrizes de política urbana no Estatuto das Cidades, visto que há um tratamento desigual entre as duas modalidades de regularização fundiária instituída pela nova legislação. Isso ocorre quando a Lei estabelece que a regularização fundiária de interesse social, REURB-S, deve apresentar requisitos que não são necessários na outra modalidade, promovendo um regime fundiário que facilita a regularização para a população de alta renda em detrimento da população pobre (ALFONSIN, 2019).

Uma mudança profunda na forma em que o Brasil trata a questão fundiária é evidenciada, passando a focar demasiadamente no mercado e na dinâmica econômica dos bens imobiliários e fundiários. A displicência dos princípios jurídicos, ambientais e sociais que permeiam essa questão no Brasil, promove uma transformação do direito à cidade em um direito de propriedade, a função social da propriedade em função econômica da terra (ALFONSIN, 2019).

ESTUDO DE CASO: O BALNEÁRIO DE ÁGUA LIMPA

O Balneário de Água Limpa, localizado na divisa entre Nova Lima e Itabirito, teve sua origem na década de 1950 com um loteamento que, apesar de estar a cerca de 35 km do centro de Belo Horizonte, teve um surpreendente sucesso de vendas. Contudo, o bairro enfrentou problemas relacionados à posse dos terrenos a partir da década de 1970, resultando em processos judiciais e uma crescente desordem territorial. Na década de 2010, a ocupação irregular, a violência e atividades como mineração ilegal tornaram-se preocupações centrais, levando a intervenções das autoridades.

No início da década de 1950 realizou-se um loteamento com cerca de 300 lotes no Balneário de Água Limpa, localizado na divisa entre os municípios de Nova Lima e Itabirito. O sucesso foi imediato, sendo informado na Revista Alterosa, a venda de 2.000 lotes em apenas 15 dias, colocando-o como sendo o primeiro na história imobiliária de Belo Horizonte a vender 70% dos lotes antes mesmo de anunciá-los formalmente (BIAGIONI, 2021).

A localização desse loteamento não era das mais cobiçadas, tendo em vista que se encontrava a aproximadamente 35 km do centro da capital, sem outros prontos de urbanização nas proximidades. O único atrativo territorial existente era a BR-3, atual BR 040, na qual o loteamento se encontra lindeiro. Há rumores de que este loteamento teve como objetivo financiar a campanha do Juscelino Kubitschek para presidente. Neste momento, o desenvolvimento viário, como lema para o progresso brasileiro, foi um dos incentivos de venda do loteamento. Após sua eleição, JK finalizou a rodovia que liga Belo Horizonte ao Rio de Janeiro (BIAGIONI, 2021).

A finalização da BR 040 apresentou também outra mudança, a expansão urbana no vetor sul da capital no sentido de Nova Lima. A partir desse momento, outros loteamentos de condomínios fechados de alta renda começaram a surgir. Igualmente, o público alvo de Água Limpa também era a elite mineira (BIAGIONI, 2021).

Como forma de aumentar os atrativos para esse grupo, foi criado o “Clube dos 300”, sendo ele “uma agremiação de elite para a elite mineira” inspiradas em experiências estadunidenses. A sede do Clube teve seu projeto baseado nas obras arquitetônicas modernistas mais renomadas da época e foi intitulado de “Clube Náutico Água Limpa”. Juntamente com o Clube Náutico, também se criou o Motel Clube Minas Gerais, que se tornou logo após uma das maiores redes de hotéis da América Latina (BIAGIONI, 2021).

As promessas imobiliárias para o vetor sul da capital estavam começando a se destacar, com a chegada do clube e do hotel ocasionando uma melhora na chegada de infraestrutura no local. De acordo com uma reportagem realizada na época por Fernando Brant e José Nicolau, água, luz, telefone e esgoto já se encontravam no local (BIAGIONI, 2021).

O problema da posse dos terrenos no loteamento data desde 1970, tendo em vista um anúncio no Jornal do Brasil, um depoimento de um leitor, alegando que havia comprado dois terrenos no Balneário, contudo, não conseguia informações sobre os terrenos comprados ou

contato com a Construtora Alfa, proprietária do Clube Náutico e do Motel Clube. O mesmo problema é retratado novamente em 1954, em que novamente houve a venda de terrenos pela Construtora Alfa, com a quitação de todas as parcelas em 1960, mas não foi firmada a escritura definitiva, recorreu-se ao STJ que deliberou favoravelmente à recorrente, abrindo precedente para outros casos semelhantes no loteamento (BIAGIONI, 2021).

A partir da década de 2010, os moradores do Balneário iniciam vários processos e solicitações para denunciar a forma como a ocupação do território estava ocorrendo e como a violência no loteamento havia crescido. Em algumas reportagens, Água Limpa foi comparada ao Complexo do Alemão, local com recorrência de tiroteios, que estava sofrendo invasões que datavam de vinte anos atrás, que possuía mineração ilegal, plantação de eucalipto em terras invadidas, grilagem, dentre outros processos que levaram aos proprietários recorrerem a Assembleia Legislativa de Minas Gerais (BIAGIONI, 2021).

Dentre os presentes na audiência, destaca-se o depoimento de dois moradores: "Inicialmente pensamos que tal balneário, loteado e lançado em 1953, numa área que é bela e para onde Belo Horizonte está caminhando, deveria estar habitado, e bem habitado. Mas, ao contrário, está deserto, tem poucas casas que são habitadas por invasores oriundos de grupos com interesses escusos, como grilagem de terras e outros lá dentro." e "Muitos anos depois, em 1998, a Construtora Alfa, ré na ação civil pública, vendeu parte desse loteamento, aprovado há anos, para a MRZ Empreendimentos Ltda., que adquiriu 400 lotes, deu nome fantasia de "Condomínio Villes des Lacs", realizou algumas obras de infraestrutura em desacordo com o projeto que havia sido inicialmente aprovado; e passou a vender lotes nesse 'condomínio' - entre aspas -, porque é irregular. [...] Ao lado dessa comercialização irregular, em face da ausência do Estado, começou também, paralelamente, uma ocupação irregular de lotes por grileiros, pessoas que querem aproveitar essa situação de anarquia e levar vantagem indevidamente" (BIAGIONI, 2021, pág 27). Desde então, o processo de ocupação da área se expandiu significativamente, principalmente nos últimos 10 anos, atingindo a marca de 5.000 habitantes em 2020 (BIAGIONI, 2021).

Em 2017, se deu o início do processo de regularização fundiária no Balneário de Água Limpa, por meio de uma ação conjunta entre o Ministério Público e a Prefeitura Municipal de Nova Lima e Itabirito, com a assinatura de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Nesse acordo, a empresa regularizadora foi designada para conduzir o processo de Regularização Fundiária Especial na área em questão. Contudo, o Município de Itabirito rompeu com o TAC proposto conduzindo seu próprio processo de regularização com outras empresas envolvidas no território em um momento posterior. Naquele período de assinatura do TAC, de acordo com o Secretário de Municipal de Habitação de Nova Lima, havia uma escassez de empresas especializadas em regularização fundiária no Brasil, especialmente em Minas Gerais, o que levou o Ministério Público a recorrer à uma empresa regularizadora sediada no Paraná, com experiência em regularização de áreas na capital paulista.

O TAC estabeleceu as diretrizes para a execução do processo, incluindo as responsabilidades de cada parte envolvida, assim como os prazos a serem cumpridos. A responsabilidade do município foi definida como sendo a de investir na melhoria de uma parte da infraestrutura local, enquanto a empresa incumbiu-se a tarefa de realizar a regularização fundiária e garantir outros pontos de infraestrutura, assegurando o cumprimento das etapas previstas no processo de Reurb.

Contudo, o município de Nova Lima efetivamente se integra ao processo de Reurb quando dá início à instauração formal do procedimento, o que ocorreu apenas em 2022. Nesse momento, a empresa regularizadora entregou os documentos necessários para que o município pudesse dar andamento à formalização do processo, incluindo a documentação técnica dos projetos de engenharia referentes à infraestrutura designada a ela. O início formal do processo legal marcou o ponto em que a empresa já havia iniciado a regularização fundiária, e o município começa a verificar se a legislação federal e municipal será devidamente cumprida ao longo de todas as etapas da regularização.

Ao instaurar o processo, o município passa a definir os prazos para que a empresa regularizadora execute as etapas da Reurb. Embora a legislação federal não estipule prazos específicos, entende-se que a ausência de um detalhamento minucioso visa à flexibilidade, evitando a necessidade de especificar cada detalhe em lei. No entanto, o processo de regularização não pode ser excessivamente demorado, pois a lentidão pode resultar na demora da implantação da infraestrutura necessária, o que, por sua vez, pode agravar conflitos. Os moradores da área, mesmo que em situação irregular de ocupação, frequentemente depositam grandes expectativas na rápida implementação do projeto de infraestrutura, o que torna essencial que os prazos sejam cumpridos de maneira eficiente.

Em Água Limpa, na parte do bairro pertencente a Nova Lima, o processo de regularização fundiária gerou um contexto de conflito local que persiste até hoje. Desde o início, uma das principais resistências surgiu em decorrência das atividades ilegais realizadas por indivíduos que lucram com a venda de serviços irregulares, como energia elétrica, água, segurança e terras. Além disso, outro vetor de resistência significativo surgiu pelo rompimento de uma das associações de moradores com o processo de regularização definido pelo TAC, devido à percepção de que os custos envolvidos eram elevados. A empresa responsável pelo processo, por sua vez, acredita que os custos são justificáveis diante do volume de trabalho e das despesas que envolvem a execução da regularização.

De acordo com a Lei Federal 13.465/17, a regularização fundiária é considerada social quando os lotes pertencem a famílias cuja renda não ultrapassa 5 salários mínimos. Contudo, segundo a empresa regularizadora, a Prefeitura de Nova Lima adotou uma abordagem mais restritiva, dada a urgência da situação no bairro. A variável utilizada para definir o tipo de regularização foi o tamanho do lote e uma renda ainda menor do que a definida na Lei Federal 13.465/17. Para lotes de até 250 m² e famílias com renda de até 3 salários mínimos, a Prefeitura se comprometeu a suprir as necessidades de regularização, visando atender

aquelas consideradas vulneráveis. O restante se enquadraria como Reurb Especial, arcando com as custas do projeto por conta própria.

De acordo com a gerente da empresa regularizadora à época, a maior parte dos moradores não se enquadraram nos critérios definidos para a faixa de REURB-S, especialmente nas áreas mais próximas à BR e nos quadrantes abaixo da Lagoa, conduzindo a maioria dos moradores a financiarem o processo através de recursos próprios. O processo de regularização fundiária especial estabelece que a própria comunidade deve arcar com os custos de infraestrutura, os quais estão incluídos no valor total da regularização de cada lote. Em Nova Lima, a CEMIG, por meio de um projeto estadual, já havia implementado a iluminação pública na região, enquanto o saneamento foi assumido pela Prefeitura. O projeto de drenagem, no entanto, restou para ser financiado pela própria comunidade. Assim, ao contratar o processo de regularização especial, o morador estaria pagando pela titulação do lote e contribuindo para um fundo de obras, destinado à urbanização da área. A estratégia da empresa regularizadora, nesse caso, é levantar o caixa necessário para viabilizar a implementação da infraestrutura.

Além disso, a empresa fica incumbida de realizar um levantamento documental e promover o diálogo entre os proprietários e ocupantes, buscando identificar os proprietários registrados nas matrículas dos imóveis. Devido ao elevado grau de conflito fundiário na área, a cadeia dominial é difícil de ser comprovada, para se ter uma ideia da dimensão, a empresa tinha a expectativa de notificar todas as 13.600 matrículas existentes no parcelamento de Nova Lima e embora a Construtora Alfa tenha sido a responsável pelo lançamento do loteamento, atualmente ela detém menos de 10% dessas matrículas, sendo que muitas dessas propriedades são objetos de contratos de compra e venda que não foram registrados pelos compradores, como exemplificado acima, embora a construtora tenha recebido o pagamento pelas terras. Para isso, um dos produtos da empresa regularizadora é realizar todo o levantamento necessário para esclarecer essa situação. Na época da entrevista com a gerente da empresa, em fevereiro de 2023, a estimativa de irregularidade era de 90%, o que significa que apenas 10% dos lotes possuíam matrícula formalizada, já que muitas das vendas são realizadas por meio de contratos de compra e venda, os quais não são registrados.

Os contratos de regularização fundiária são firmados individualmente entre o morador e a empresa regularizadora através do seguinte fluxo: o morador possui o terreno, procura a empresa, fecha o contrato e a empresa coleta os documentos necessários para iniciar o processo de regularização. Em relação ao valor do contrato, o mesmo é definido com base na área do terreno ocupado, com a possibilidade de pagamento em até 120 meses. No caso de Água Limpa, os terrenos são grandes, geralmente com mais de 1.000 m², e muitas vezes possuem apenas construções simples e pequenas, ou seja, o fato do morador não pagar pela área construída, mas sim pela metragem total do terreno ocupado, gera altos valores de contratos para a comunidade. Os moradores não aceitaram a ideia de reduzir a área do lote para tornar o contrato mais acessível, por outro lado, a empresa argumenta que o objetivo do

processo é melhorar a qualidade de vida dos moradores, sem transformá-los em pequenos latifundiários.

Na época da entrevista, o custo da titulação era de R\$ 18,67 por m², excluindo os custos de cartório, que seriam pagos após a conclusão da regularização. A estimativa de arrecadação do projeto, com uma área líquida de aproximadamente 590.000 m², era de R\$ 11 milhões. Importante frisar que esse valor é referente apenas à titulação, sem incluir os custos de construção da infraestrutura. Por exemplo, para um terreno de 500 m², o custo da titulação seria de R\$ 9.300, e ao se incluir o valor da infraestrutura proposta, o custo total dobraria, alcançando R\$ 18 por m².

Na parte do bairro pertencente ao município de Itabirito, outras empresas estão realizando a regularização fundiárias em abordagens distintas. Enquanto a empresa de Nova Lima optou por incluir os custos de infraestrutura no contrato, o que eleva o preço da regularização, a empresa de Itabirito, segundo a empresa regularizadora, não incorporou esses custos inicialmente, tornando o processo mais barato. Contudo, a gerente da empresa questiona se a abordagem implica que a infraestrutura será resolvida posteriormente, reforçando a importância de se ter um plano de obra com os custos de implementação da infraestrutura claramente definidos, como foi feito em Nova Lima. Essa diferença de abordagem gerou uma comparação desfavorável para Nova Lima, e como resultado, o valor da regularização em Itabirito se torna consideravelmente mais baixo do que no outro município, o que levou muitos moradores a questionarem os valores cobrados pela empresa local e a não assinarem os contratos.

Esse foi um dos motivos que causou o rompimento de uma das associações de moradores de Nova Lima com o processo, mesmo com o esforço da empresa de aproximação com a comunidade, montando um escritório em Água Limpa para fornecer assessoria aos moradores e realizando reuniões públicas para discutir o projeto. Essas reuniões foram gradualmente extintas, pois, segundo a equipe da empresa, os funcionários se viam compelidos a se retirar temporariamente em várias ocasiões devido à alta tensão local. Durante essas reuniões, segundo a empresa, moradores contrários ao processo de regularização manifestaram-se de forma incisiva.

Após a instauração formal do processo em dezembro de 2022, o município passou a cobrar da empresa uma entrega mais célere dos resultados, uma vez que os prazos estavam sendo descumpridos. De acordo com o Secretário de Habitação de Nova Lima, entrevistado no primeiro semestre de 2024, a empresa tinha prazos estabelecidos para entregar o cadastro socioeconômico das famílias e realizar a selagem das casas.

Esses dois passos são cruciais para a regularização fundiária, pois o cadastro socioeconômico permite verificar a renda das famílias e determinar se a maioria se enquadra no limite de 5 salários mínimos mensais. Se 51% das famílias estiverem dentro desse limite, é possível reclassificar o processo de Reurb Específica para Reurb Social, o que proporciona maior flexibilidade para investimentos públicos. De acordo com o secretário, inicialmente foi instaurada uma Reurb Específica por razões estratégicas, já que, na época, acreditava-se que

a área se enquadrava nessa modalidade. No entanto, com o tempo, percebeu-se que a maioria das famílias tinha renda inferior a cinco salários mínimos, com base nos dados do CRAS (Centro de Referência de Assistência Social).

A Reurb Social oferece ao município uma maior flexibilidade para investimentos, enquanto a Reurb Específica exige a contribuição mensal das famílias para um fundo destinado à execução da infraestrutura. O atraso no processo de regularização da empresa regularizadora foi causado pela baixa arrecadação, uma vez que 50% do valor arrecadado era destinado à empresa para cobrir os custos administrativos, enquanto o restante deveria ser alocado ao fundo gestor. Contudo, o montante arrecadado não foi suficiente para iniciar a infraestrutura necessária, o que gerou conflitos, pois os moradores estavam efetuando pagamentos e questionavam o motivo de o dinheiro não estar sendo utilizado para a execução da infraestrutura ou mesmo para a realização do cadastro socioeconômico. O principal problema identificado foi a incapacidade da empresa em convencer as famílias a aderirem ao projeto, resultando em baixa adesão e, conseqüentemente, em recursos insuficientes para financiar a infraestrutura, criando um ciclo vicioso: a falta de adesão ao projeto resultou na ausência de financiamento para a infraestrutura, e a empresa procrastinou etapas essenciais. Em contraste, a abordagem adotada pela empresa que atuava em Itabirito mostrou-se mais eficaz, pois adotou uma estratégia mais próxima da população, o que gerou maior aceitação.

O município de Nova Lima tinha contato direto com as famílias por meio de equipamentos públicos, como o CRAS, e a insatisfação dos moradores se manifestava frequentemente aos funcionários municipais, o que pressionava o governo a cobrar a regularização de forma mais ágil e, conseqüentemente, à notificação da empresa extrajudicialmente devido ao descumprimento de prazos. Além disso, segundo o secretário, o município percebeu que a morosidade da empresa não era apenas um reflexo de dificuldades operacionais, mas sim uma estratégia para lidar com a adesão das famílias ao projeto de infraestrutura.

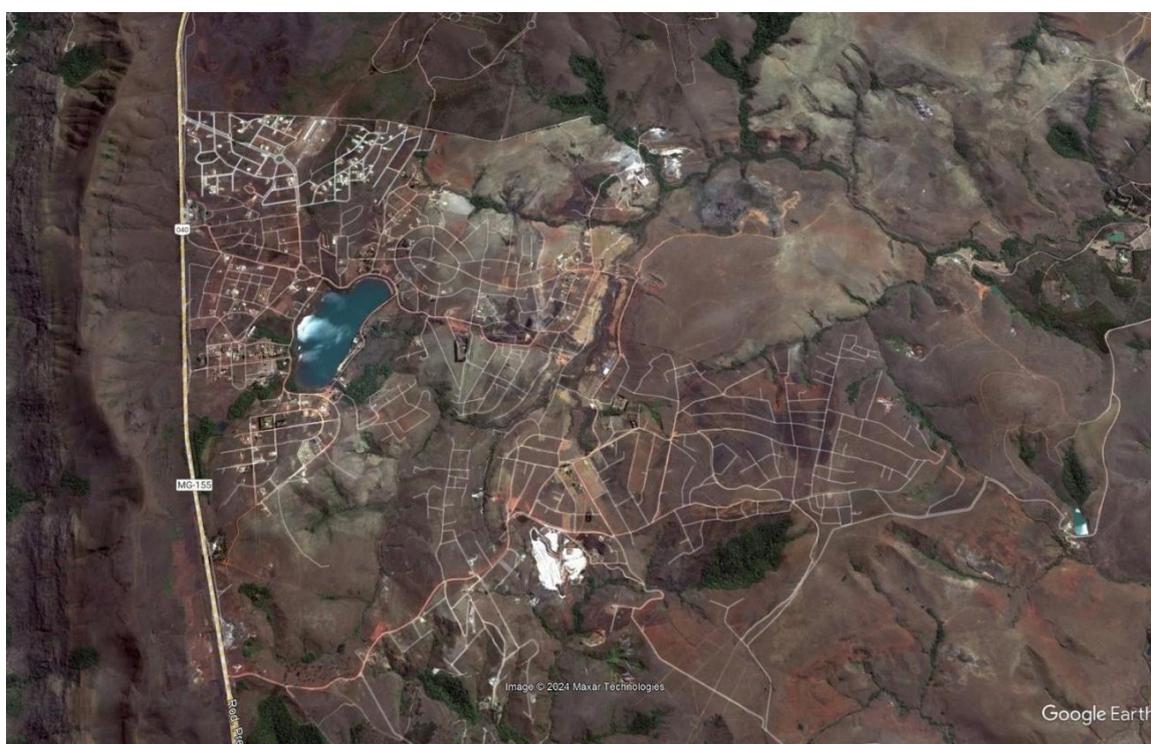
A estratégia adotada pela empresa regularizadora consistia em parcelar o pagamento em 10 anos, o que é atípico, já que a maioria das empresas no Brasil opta por prazos menores, entre 12 e 24 meses. Isso visava acumular um caixa para financiar o processo de regularização, mas ao prolongar o parcelamento, a empresa corria o risco de que as famílias parassem de pagar antes de a regularização ser concluída. Esse quadro levou o município a recorrer ao Ministério Público para pressionar por uma mudança de estratégia ou a retirada da empresa do processo. O Ministério Público, após uma audiência em outubro de 2023, determinou que a empresa fosse retirada do processo, permitindo que o município assumisse a regularização fundiária. A partir daí, uma nova empresa, contratada pelo município de Nova Lima, com experiência em regularizações anteriores na cidade, assumiu a execução da primeira fase do projeto. Imediatamente, segundo o secretário, a nova empresa iniciou a parte de engenharia e no momento estava trabalhando no cadastro socioeconômico das famílias.

Esse cadastro é a base para validar a classificação de Reurb Social, e possibilita a emissão de certidão de número necessária para a entrada de serviços como o fornecimento de energia

elétrica pela CEMIG. O município, ao assumir a regularização, também criou um projeto de lei para simplificar o processo de emissão dos números de registro das residências, o que acelerou a autorização para a CEMIG iniciar sua atuação na área. Além disso, outro fator importante que impacta a regularização fundiária é a demanda por infraestrutura básica, como pavimentação e drenagem que, diante da urgência da população, iniciou-se análise do custo total dos projetos para determinar a melhor forma de viabilizá-lo.

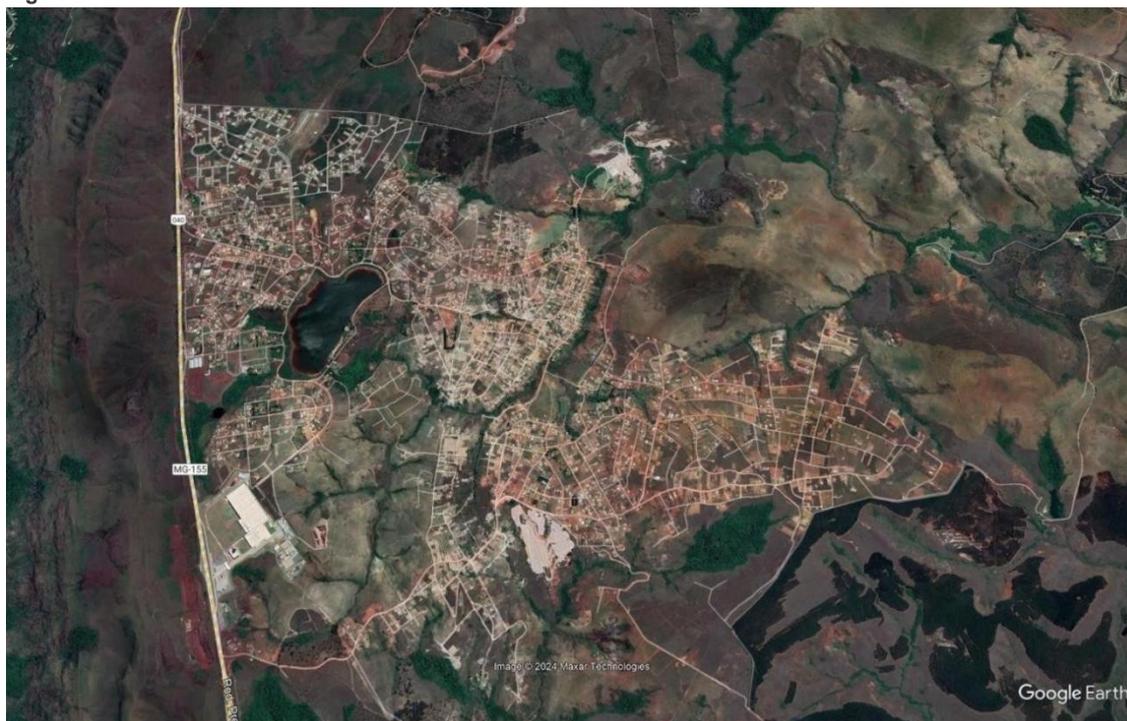
Atualmente, em dezembro de 2024, a empresa responsável está finalizando o cadastro econômico para se ter um real conhecimento das famílias que vivem no território. Além disso, o prefeito de Nova Lima se reelegeu, gerando expectativas para a continuação do projeto de regularização fundiária social que está se iniciando no bairro.

Figura 1:



Fonte: Imagem do Google Earth em 2010

Figura 2:



Fonte: Imagem do Google Earth em 2017

Figura 3:



Fonte: Imagem do Google Earth em 2024

CONCLUSÃO

A aprovação da Lei Federal 13.465/17, que aborda a regularização de forma diferente das décadas anteriores, seguida pela PEC 80/2019, que desmonta a noção constitucional da função social da propriedade, e pela Lei Federal 13.875/19, que estabelece a declaração de direitos de liberdade econômica, princípio constitucional que nunca foi adequadamente articulado com os princípios da reforma urbana (FERNANDES, 2023) são resultados de um novo arcabouço jurídico que perpetuam um ciclo de desigualdade e precariedade que se reflete nas favelas e outros assentamentos precários.

Na última década, o Brasil passou por mudanças políticas e ideológicas que impactaram a forma como a urbanização e a regularização dos assentamentos são realizadas, priorizando o neoliberalismo político, econômico e jurídico. O foco mudou da urbanização para a legalização, mas agora com uma perspectiva que trata a legalização como um mero negócio, em vez de uma política pública, criando uma nova indústria de regularização fundiária que busca soluções individuais.

Um exemplo de aplicação desse novo arcabouço se encontra no Balneário de Água Limpa, que desde sua criação na década de 1950, ilustra a complexidade das dinâmicas territoriais e sociais em áreas de ocupação irregular. Inicialmente, o loteamento, com sua proposta de urbanização voltada à elite mineira, foi um sucesso de vendas, mesmo com sua localização distante do centro de Belo Horizonte. No entanto, ao longo das décadas, instaurou-se um cenário de desordem territorial, com o avanço de processos de grilagem e a ocupação irregular das terras, gerando uma crescente violência e a expansão de atividades ilegais na região.

A partir da década de 1970, o problema da posse dos terrenos tornou-se cada vez mais evidente, com diversos relatos de compradores que, após quitarem seus lotes, não conseguiram regularizar suas propriedades devido à falta de escrituras definitivas, gerando inúmeros litígios e processos judiciais. Esse quadro se perpetuou por anos, sendo apenas em 2017 que a questão da regularização fundiária se tornou uma prioridade, principalmente diante da crescente ocupação irregular ocorrida a partir de 2010. A reação do poder público, com intervenções por meio do Ministério Público e das prefeituras de Nova Lima e Itabirito, buscou trazer uma solução, mas o processo de regularização fundiária se arrastou por anos, envolto em conflitos sociais, econômicos e de resistência local.

A tentativa de regularização, iniciada formalmente em 2017, encontrou inúmeras dificuldades, tanto pela resistência da população, desconfiada da legitimidade dos processos, quanto pelas questões estruturais e financeiras seguidas pela empresa que dificultaram o avanço do projeto. A empresa responsável inicialmente pela REURB no município de Nova Lima, enfrentou uma série de obstáculos relacionados à baixa adesão dos moradores, à falta de recursos financeiros para implementar a infraestrutura necessária e à morosidade na

execução das etapas. As diferenças nas abordagens adotadas pelos municípios de Nova Lima e Itabirito também contribuíram para a confusão e a insatisfação dos moradores, que observaram custos elevados no processo de regularização em Nova Lima, em comparação com a estratégia adotada em Itabirito, onde os custos eram inicialmente menores.

Este longo processo de regularização fundiária evidencia as dificuldades enfrentadas por áreas periféricas que são marginalizadas pelo poder público e sujeitas a práticas ilegais de ocupação e especulação imobiliária. A instauração da 13.465/17 abre brechas para mais uma forma de postergar um problema iminente nessas áreas, repassando para o mercado privado, algo que deve ser de responsabilidade pública, tendo em vista a condição socioeconômica de seus habitantes. A trajetória de Água Limpa, desde o seu sucesso inicial até o cenário atual de desordem e conflitos, reflete a ausência de planejamento urbano adequado, a falta de políticas públicas eficientes e a complexidade dos interesses envolvidos na questão fundiária no Brasil. Isso aconteceu de tal modo que uma regularização fundiária especial foi instaurada com valores altos de contratos devido às características específicas de ocupação no local em uma comunidade em que a maioria das famílias recebe menos do que 5 salários mínimos. Atualmente, com a mudança do processo de regularização fundiária, agora sob a gestão direta do município, parece trazer possíveis soluções para uma região moldada por conflitos e desigualdades que luta pelo direito básico de moradia e condições dignas de vida.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, P. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)**, v. 5, p. 12-32, 2007b.
- ABREU, M. DE A. A apropriação do território no Brasil colonial. **Revista Cidades**, v. 8, n. 14, p. 539–568, 2011.
- ALFONSIN, Betânia. Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades Brasileiras. **Observatório de políticas urbanas**. Rio de Janeiro: IPPUR e FASE. 1997.
- ALFONSIN, Betânia. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturais Jurídicas**, vol. 7, n.16, jan./abr., 2020. p. 229-25.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes; PEREIRA, Pedro Prazeres Fraga; LOPES, Débora Carina; ROCHA, Marco Antônio ; BOLL, Helena Corrêa . Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei no 13.465/17 sobre as políticas de regularização fundiária e o direito à cidade no Brasil. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2019.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Das manifestações de 2013 às alterações do marco legal da terra: balanço dos retrocessos na Política Urbana do Brasil. In: LEAL, Rogério Gesta; GAVIÃO FILHO, Anizio Pires (org.). **Coletânea do III Seminário Internacional Tutelas à Efetivação de**

Direitos Indisponíveis. Porto Alegre: FMP, 2019. p. 121-142. Disponível em: <http://www.fmp.edu.br/wp-content/uploads/2019/05/Ebook-III-seminario-internacional.pdf>.

ALFONSIN, B. B. DE M. A persistência de conflitos possessórios coletivos e despejos violentos no Brasil. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 17, p. 21-31, 12 jul. 2022.

BIAGIONI, Bernardo. A Fabricação do Fantástico Balneário Água Limpa. **CAMPO CIDADE**, 1 de Junho de 2021.

Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Planalto, Brasília, DF, 11 jul. 2017. Disponível em: < L13465 (planalto.gov.br)>

Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Planalto, Brasília, DF, 07 jul. 2009. Disponível em < L11977 (planalto.gov.br)>

CALDEIRA, T. Peripheral urbanization: Autoconstruction, transversal logics, and politics in cities of the global south. **Environment and Planning D: Society and Space**, v. 35, n. 1, p. 3- 20, 2017.

CALDERÓN, Julio. **Titulación de la propiedad y mercado de tierras**. 2011.

COSTA, H.S. Habitação e produção do espaço em Belo Horizonte. **Belo Horiz. Espaço. E Tempos Em Constr.** Belo Horiz. CEDEPLARPBH, 1994

CANTUARIAS, Fernando and DELGADO, Miguel (2004) "Peru's urban land titling program' Case study from 'Reducing poverty, sustaining growth - what works, what doesn't and why? A global exchange for scaling up success' Shanghai May 25-27, **World Bank**.

DEUTSCH, Robert. "Beneficiary Assessment of Land Title Recipients under Management and Administration Project (LMAP)" **Prepared for the Ministry Management Urban Planning and Construction**, 2006.

DE SOTO, H. The other path. Nova York: Harper & Row Publishers, 1989. **The mystery of capital**. Nova York: Basic Books, 2000.

DURAND LASSERVE, Alain; FERNANDES, Edesio; PAYNE, Geoffrey; RAKODI, Carole (Eds.). **Social and economic impacts of land titling: programmes in urban and peri-urban areas: A review of the literature - 2007**.

FERNANDES, Edésio. 2023. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da Lei Federal no 13.465/2017. **O Social em Questão**, v. 1, n. 55, pp. 241-260.

GALIANI, Sebastian; SCHARGRODSKY, Ernesto. Property rights for the poor: Effects of land titling. **Journal of Public Economics**, [S.l.], v. 94, n. 9-10, p. 700-729, jun. 2010.

MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia (Org.).

NOGUEIRA, M. **Who has the right to remain in place? Informality, citizenship and belonging in Belo Horizonte, Brazil**. Belo Horizonte, Brasil, PhD Thesis 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROY, A. Cidades Faveladas. e-metropolis n 31, ano 8. 2017. Originalmente publicado como: Slumdog cities: Rethinking subaltern urbanism. In: **International Journal of Urban and Regional Research**, 2011.

SILVA, Lúgia Maria Osório (1990). A Lei da Terra: Um estudo sobre a história da propriedade da terra no Brasil. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica. Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, 2 vols. (tese de doutorado). Publicado como **Latifúndio e terras devolutas**. São Paulo: Hucitec, 1996.

TILLY, Charles. Democracia. **Petrópolis: Vozes**, 2013.

ⁱ Os autores agradecem às seguintes instituições pelo apoio ao projeto: a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); a Fundação de Amparo a Pesquisa em Minas Gerais (FAPEMIG) e; ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).