



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
ESCOLA DE BELAS ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA

MILENA WEBER DE ARAUJO

PARA ALÉM DA NORMA:
INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NO BRASIL

CURITIBA

2024

MILENA WEBER DE ARAUJO

ESCOLA DE BELAS ARTES

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA

PARA ALÉM DA NORMA:

**INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA
URBANA NO BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação - PPGTU em Gestão Urbana da Escola de Belas Artes da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas

Orientador: Profº Dr. Paulo Nascimento Neto

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central
Edilene de Oliveira dos Santos CRB/9 1636

A663p
2024 Araujo, Milena Weber
 Para além da norma : institucionalização da regularização fundiária urbana no
 Brasil / Milena Weber Araujo ; orientador: Paulo Nascimento Neto. -- 2024
 121 f. : il. ; 30 cm

 Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba,
2024
 Bibliografia: f. 90-103

 1. Planejamento urbano. 2. Direito urbanístico. 3. Direito de propriedade. 4. Posse
da terra. 5. Política pública. I. Nascimento Neto, Paulo.
II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação em
Gestão Urbana. III. Título.

CDD 20. ed. – 711.4

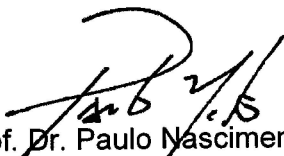
TERMO DE APROVAÇÃO

“PARA ALÉM DA NORMA: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO BRASIL”

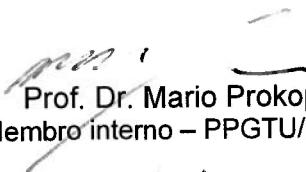
Por

MILENA WEBER DE ARAUJO

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, da Escola de Belas Artes, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.



Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto
Coordenador do Progama – PPGTU/PUCPR
Orientador – PPGTU/PUCPR



Prof. Dr. Mario Prokopiuk
Membro interno – PPGTU/PUCPR



Profª. Dra. Bianca De Marchi Moyano
Membro externo - Universidad Arturo Prat

Documento assinado digitalmente

gov.br

CHRISTIAN LUIZ DA SILVA

Data: 08/11/2024 15:40:17-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Christian Luiz da Silva
Membro externo – UTFPR

Curitiba, 11 de outubro de 2024.

AGRADECIMENTOS

Concluir esta dissertação é uma realização que não seria possível sem o apoio e a colaboração de muitas pessoas, às quais sou profundamente grata.

Primeiramente, gostaria de expressar minha sincera gratidão ao meu orientador, Prof. Dr. Paulo Nascimento Neto, por sua orientação, paciência e apoio ao longo desta jornada. Sua experiência, conselhos, incentivos e gentileza foram fundamentais para a realização deste trabalho.

Aos professores da banca, Prof^a Bianca De Marchi Moyano, Prof. Dr. Christian Luiz da Silva e Prof. Dr. Mario Prokopiuk, agradeço imensamente por suas contribuições, críticas, sugestões e por dedicarem seu tempo para avaliar este trabalho. Suas observações e comentários enriqueceram significativamente esta dissertação.

Ao prof. Dr. Rodrigo Firmino e o Laboratório de Tecnopolíticas Urbanas Jararaca, por todas as discussões e experiências que me proporcionaram.

À Coordenação de Aperfeiçoamento Pessoal de Nível Superior (CAPES), pelo apoio financeiro.

Aos meus amigos do mestrado, Isabelle, Henrique, Julia e Elisa, obrigada por estarem ao meu lado nos momentos de dúvida, por me encorajarem nas horas de desespero, e por serem uma fonte constante de apoio e inspiração.

À minha família, especialmente aos meus pais Ilse e Jocelio. Seu amor incondicional, compreensão e apoio foram as bases que me sustentaram em cada passo desta caminhada acadêmica.

Ao Guilherme, minhas palavras de agradecimento são insuficientes para expressar o quanto sou grata por todo o seu apoio. Seu amor, paciência, encorajamento e compreensão foram fundamentais para que eu pudesse alcançar este objetivo. Obrigada por estar ao meu lado em todos os momentos, celebrando as conquistas e me confortando nas dificuldades.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho, meu mais sincero agradecimento.

RESUMO

A informalidade habitacional urbana surge no Brasil principalmente devido à urbanização acelerada e falta de políticas robustas de acesso à terra e moradia, que exacerbaram a segregação socioespacial. Como resposta à questão da informalidade, programas de regularização fundiária surgem, aliadas a políticas habitacionais. Tais políticas privilegiam o estado absoluto da propriedade privada individual e da habitação para garantir o direito à moradia adequada. Desse modo, percebe-se que se configurou um padrão de atuação pública em relação à regularização fundiária. Este trabalho tem como objetivo geral investigar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil, compreendendo as bases de legitimação que conformaram um formato específico e persistente de atuação pública ao longo das últimas duas décadas. Metodologicamente, a pesquisa, em um primeiro momento, explora como a segurança de posse e a informalidade urbana são tratadas em outros países, através da Revisão Sistemática de Literatura. Depois, foca no Brasil e suas políticas de segurança de posse e regularização fundiária, baseado no estudo das três variáveis que caracterizam uma instituição: regras, práticas e narrativas. Para regras e práticas, é feito um estudo da questão fundiária brasileira em uma perspectiva histórica institucional. Para narrativas, foi realizada uma Análise Crítica de Discurso (ADC) dos discursos presidenciais e Mensagens de Encaminhamento relevantes a partir do Estatuto da Cidade (2001). A pesquisa identifica que as políticas de regularização fundiária no Brasil, constatadas como instituição, enfrentam desafios históricos de controle registral e segregação socioespacial. Os resultados revelam como a temática foi exaustivamente abordada ao longo das últimas décadas, com poucos resultados positivos, ocasionando uma má reputação à regularização fundiária, como política urbana ineficaz, evidenciando uma apropriação discursiva e não necessariamente uma realidade presente nos centros urbanos. Em pesquisas futuras, indica-se o aprofundamento da pesquisa a fim de investigar a aplicação dos programas no âmbito das cidades, convidando à discussão mais minuciosa do tema, com foco nas práticas, considerando que essa foi uma das limitações desta dissertação.

Palavras-chave: regularização fundiária, Neoinstitucionalismo, informalidade urbana, políticas públicas.

ABSTRACT

Urban housing informality in Brazil primarily arises due to rapid urbanization and a lack of robust policies for land and housing access, which have exacerbated socio-spatial segregation. In response to the issue of informality, land regularization programs have emerged, alongside housing policies. These policies prioritize the absolute status of private individual property and housing to ensure the right to the city and adequate housing. Consequently, a pattern of public action regarding land regularization has become evident. This study aims to investigate the process of institutionalizing land regularization policies in Brazil, understanding the foundations of legitimacy that have shaped a specific and persistent model of public action over the past two decades. The research seeks to understand the dynamics that sustain it, proposing an analysis that addresses both formal rules and informal values and practices that shape public and social action. Methodologically, the research first explores how tenure security and urban informality are addressed in other countries through a Systematic Literature Review. It then focuses on Brazil and its policies on tenure security and land regularization, based on the study of three variables that characterize an institution: rules, practices, and narratives. For rules and practices, a study of the Brazilian land issue is conducted from a historical institutional perspective. For narratives, a Critical Discourse Analysis (CDA) was performed on relevant presidential speeches and congressional messages since the City Statute (2001) was created. The research identifies that land regularization policies in Brazil, recognized as an institution, face historical challenges related to land registry control and socio-spatial segregation. The results reveal that the issue has been exhaustively addressed over the past decades, with few positive outcomes, leading to a negative perception of land regularization as an urban policy as an ineffective urban policy, highlighting a discursive appropriation rather than an actual reality in urban centers. Future research should further investigate program implementation in cities, inviting a more in-depth discussion of the topic with a focus on practices, as this was one of the limitations of this dissertation.

Keywords: land regularization, Neoinstitutionalism, urban informality, public policies.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estruturação da fundamentação teórica	18
Figura 2 – Protocolo de busca da revisão sistemática de literatura.	34
Figura 3 – Artigos sobre titulação individual e outras medidas de segurança de posse, por continente.....	46
Figura 4 - Trajetória da questão fundiária e políticas de regularização fundiária no Brasil	66
Figura 5 - Gráfico da frequência de utilização de estratégias de legitimação em discursos presidenciais sobre regularização fundiária.	73
Figura 6 - Gráfico de frequência de utilização de estratégias de legitimação em Mensagens de Encaminhamento ao Congresso.....	78
Figura 7 - Gráfico de frequência de utilização das estratégias de legitimação em discursos e Mensagens de Encaminhamento.....	82
Figura 8 - Diagrama de regras, práticas e narrativas das políticas de Regularização Fundiária Urbana	85

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Relação entre modos de restrição e conceitos do neoinstitucionalismo histórico.....	29
Quadro 2 - Categorias de análise do processo de institucionalização.	29
Quadro 3 – Fases de desenvolvimento da pesquisa.....	31
Quadro 4 - Quadro-síntese das conjunturas críticas da questão fundiária no Brasil.	68
Quadro 5 – Discursos presidenciais analisados na fase 04.	72
Quadro 6 - Lista de documentos oficiais analisados na fase 04.....	72

LISTA DE SIGLAS

ADC	Análise de Discurso Crítica
BNH	Banco Nacional de Habitação
CLT	Community Land Trust
COR	Certificate of Rights
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
CRO	Certificate of Rights of Occupation
HIS	Habitação de Interesse Social
IH	Institucionalismo Histórico
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
LRC	Land Rights Certificate
ONU	Organização das Nações Unidas
OLRSD	Odisha Land Rights to Slum-Dwellers
PAC	Programa de Aceleração de Crescimento
PCVA	Programa Casa Verde e Amarela
PD	Plano Diretor
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
RF	Regularização Fundiária
RL	Residence Licence
RSL	Revisão Sistemática de Literatura
TOL	Temporary Occupation Licence
TTC	Termo Territorial Coletivo
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. MARCO TEÓRICO	17
2.1 NEOINSTITUCIONALISMO E OS ESTUDOS URBANOS	19
2.2 INFORMALIDADE URBANA	25
3. METODOLOGIA.....	30
3.1 FASE 1: BASE TEÓRICO-CONCEITUAL	32
3.2 FASE 2: PROMOÇÃO DA SEGURANÇA DE POSSE: ANÁLISE EXPLORATÓRIA.....	32
3.3 FASE 3: QUADRO NORMATIVO E REGULATÓRIO DA RF NO BRASIL	34
3.4 FASE 4: BASES DE LEGITIMAÇÃO DA RF NO BRASIL	35
4. POLÍTICAS DE SEGURANÇA DA POSSE: COMPREENSÃO AMPLIADA.....	39
4.1 SEGURANÇA DE POSSE: BASES DE LEGITIMAÇÃO.....	39
4.2 RESPOSTA DO ESTADO VIA TITULAÇÃO INDIVIDUAL	42
4.3 OUTRAS RESPOSTAS DO ESTADO PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA DE POSSE	46
5. POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO BRASILEIRO	52
5.1 TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL: QUADRO NORMATIVO E REGULATÓRIO.....	52
5.1.1 Primeira conjuntura crítica: Brasil Colonial.....	53
5.1.2 Segunda conjuntura crítica: A inserção da terra em um mercado imobiliário	54
5.1.3 Terceira conjuntura crítica: Industrialização e urbanização intensa no país.....	55
5.1.4 Quarta conjuntura crítica: Consolidação da regularização fundiária plena.....	57
5.1.5 Quinta conjuntura crítica: Tensionamentos da regularização fundiária plena.....	61
5.2 TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL: DISCURSOS E NARRATIVAS.....	68

5.2.1 Discursos e narrativas antes do Estatuto da Cidade.....	69
5.2.2 Discursos e narrativas depois do Estatuto da Cidade	71
5.3 SÍNTESE DO ESTUDO DA TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL.....	82
6. CONCLUSÕES	87
REFERÊNCIAS.....	90
APÊNDICE A - TEXTOS SELECIONADOS PELO PROTOCOLO DE BUSCA DA RSL SOBRE SEGURANÇA DE POSSE	104
APÊNDICE B – ANÁLISE POR MEIO DE ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO (ADC) DOS DISCURSOS NO 2º MANDATO DO PRESIDENTE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1999 – 2002).....	108
APÊNDICE C - ANÁLISE POR MEIO DE ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO (ADC) DOS DISCURSOS NO 1º MANDATO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003 – 2006)	110
APÊNDICE D - ANÁLISE POR MEIO DE ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO (ADC) DOS DISCURSOS E MENSAGENS DE ENCAMINHAMENTO NO 2º MANDATO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2007 – 2010).....	113
APÊNDICE E - ANÁLISE DOS DISCURSOS E MENSAGENS DE ENCAMINHAMENTO NO MANDATO DO PRESIDENTE MICHEL M. E. TEMER LULIA (2016 – 2018)	116
APÊNDICE F - ANÁLISE DOS DISCURSOS E MENSAGENS DE ENCAMINHAMENTO NO MANDATO DO PRESIDENTE JAIR MESSIAS BOLSONARO (2019 – 2022).....	119
APÊNDICE G - ANÁLISE DA MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO NO 3º MANDATO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2013 – PRESENTE)	

1. INTRODUÇÃO

Historicamente, o campo dos estudos urbanos tem concedido especial atenção às discussões sobre a produção do espaço urbano e as vulnerabilidades socioespaciais e ambientais decorrentes (Gottdiener, 2017; Acselrad et al., 2006; Nascimento Neto, 2020). Apesar da intensidade de expansão urbana observada nos países comumente denominados de Sul Global, as teorias de planejamento e políticas urbanas parecem replicar mecanismos e escopos advindos de contextos diversos, notadamente da Europa e América do Norte, assumindo um padrão universal e quantitativo de “cidade ideal” (Roy, 2005; Barnett; Parnell, 2016).

O aprendizado de políticas públicas, fomentado por agências e organismos multilaterais, tem fluxo direcionado aos países do Sul Global, com a apropriação de técnicas e modelos por governos locais (Dolowitz; Marsh, 2012). A circulação de “boas práticas” amplia os fluxos de transferência de políticas públicas (*policy transfer*) e de disseminação de ideias sobre a gestão de cidades (Stone, 2004). Tal distanciamento, dada a diferença entre as realidades sociopolíticas e econômicas destes contextos (Roy, 2005), aliado às peculiaridades dos países em desenvolvimento, como instabilidade dos sistemas políticos e falta de estruturação institucional (Frey, 2000), traz consigo a ampliação de déficits de implementação (Tummers et al., 2012; Peters, 2016; Zang, 2021).

A questão da informalidade urbana se insere nesse cenário. Majoritariamente compreendida como uma simples externalidade a ser resolvida pelos governos locais, verifica-se um conjunto crescente de autores e trabalhos que a reconhecem como uma das faces dos instrumentos de planejamento tradicional, em certa medida legitimada pela própria gestão (Roy, 2005; Watson, 2009a; Rolnik, 2015). Os municípios estabelecem leis de uso e ocupação do solo locais de forma a orientar o ordenamento e crescimento das cidades, estabelecendo o que será o regular e formal no espaço urbano.

Nesta pesquisa, a informalidade a ser tratada não se refere às edificações ou loteamentos que simplesmente violam as regras de uso e ocupação do solo, mas sim, destaca-se a informalidade habitacional, com foco no fenômeno dos assentamentos

populares, em que coexistem precariedades urbanísticas e habitacionais e dinâmicas sociais e econômicas pujantes (De Souza et al., 2020), dado que essas ocupações surgem pela incapacidade financeira da população se inserir no mercado formal da cidade e de atender as normas locais, mostrando uma incompatibilidade das ferramentas e parâmetros utilizados nos instrumentos de planejamento urbano com a realidade socioeconômicas de parte da população das cidades do Sul Global. Tais condições tem repercussões não apenas para os moradores dos assentamentos em questão, mas também impactam as cidades em que se localizam, de forma ampliada (Fernandes, 2006).

Particularmente no caso brasileiro, o processo acelerado de urbanização entre as décadas de 1960 e 1990, fomentado por uma política de industrialização de baixos salários, tal como nominado por Maricato (1996), está conectada ao aprofundamento das condições de segregação socioespacial urbana. Movimentos de realocação e de controle estrito do uso do solo, não acompanhados de programas robustos de acesso à terra e à moradia digna, culminaram no deslocamento para as periferias da parcela da população não capaz de arcar com as despesas dos grandes centros urbanos (Kowarick, 1997). Concomitantemente, Fernandes (2006) advoga que os sistemas jurídicos em muitos países em desenvolvimento ainda se mostram pouco adaptados às demandas contemporâneas, fator que é agravado pelos limites de capacidade técnica e operacional para garantir o cumprimento da legislação urbanística. Ainda, de acordo com Alfonsin, B. (2021), o Estado se mostrou incapaz de garantir o direito à moradia através de suas políticas e leis – tanto habitacionais como as de regularização fundiária.

Em âmbito acadêmico, nota-se a predominância de estudos que privilegiam a implementação e a avaliação de programas de regularização fundiária (e.g., Alfonsin, B., 2000; D'Ottaviano; Silva, 2009; Luft, 2014; Granja; Magalhães, 2021; Gonçalves, 2009; Gonçalves; Santos, 2021; Nunes da Silva et al., 2021; Ribeiro, 2021; Freitas et al., 2023; Gonçalves; Costa, 2023), tratando como principal resposta ao problema dos assentamentos informais urbanos, aliada a políticas habitacionais. Ao mesmo tempo, autores como Alfonsin, B. (2007; 2020; 2021), Fernandes (2002; 2006; 2010) e Polucha e Nascimento Neto (2023) se concentram em discutir os desafios e

implicações das políticas de regularização no Brasil do ponto de vista jurídico. Percebe-se, pois, que a operacionalização da regularização fundiária, com foco na habitação, na propriedade e no direito à cidade, constitui um ponto comum de atenção dos trabalhos sobre o assunto, tal como Cardoso e Denaldi (2018).

Como observado por D'Ottaviano e Silva (2010), as políticas e muitos dos estudos de regularização fundiária privilegiam o estado absoluto da propriedade e da habitação para garantir o direito à cidade e à moradia adequada. Desse modo, percebe-se que se configurou um padrão persistente de atuação pública em relação à regularização fundiária ao longo das duas últimas décadas, a partir do Estatuto da Cidade (2001) e sua instrumentalização da política urbana, com foco na titulação individual de propriedade plena, associado a uma série de medidas urbanísticas, socioambientais e jurídicas, denominado por Fernandes (2022) como “Fórmula Brasileira”.

Neste sentido, esses autores defendem que as políticas de regularização fundiária devem englobar projetos urbanísticos e provisão de moradia subsidiada para solucionar o déficit habitacional brasileiro e a questão dos assentamentos informais urbanos. São diversos fatores que devem ser abrangidos além da documentação formal, como direito à cidade, função social da propriedade e da posse e o interesse socioambiental público e privado (Alfonsin, J., 2021).

Por outro lado, essa concepção pode incitar medidas que não condizem com a realidade socioeconômica da população alvo de tais políticas e, portanto, não atingiriam os objetivos esperados. Como um dos fatores que influenciam o alcance das políticas de regularização fundiária, Roy (2005) sustenta que boa parte da população de baixa renda não dispõe de estabilidade financeira, o que torna difícil a participação no mercado imobiliário formal, além de que políticas focadas em titulação podem gerar gentrificação das áreas regularizadas ao aumentar o valor da terra e incitar a especulação imobiliária. São recorrentes as conclusões advindas de estudos de caso, tal como Alfonsin B. (2000), Nascimento Neto e Arreortua (2020), Polucha e Nascimento Neto (2023), que concluem que a eficácia das políticas locais implementadas é limitada. Alfonsin, J. (2021) defende que a regularização fundiária por si só contemplada nas leis não garante a eficácia por conta da falta do

reconhecimento de quem é verdadeiramente o sujeito da regularização fundiária. Não obstante, Guerreiro e Rolnik (2020, p. 1) sustentam que “o mesmo processo – político, urbanístico, econômico – que impede o acesso à terra urbanizada e à moradia para a maior parte dos residentes do país, também dificulta enormemente sua ‘regularização’”, reforçando a ideia da legitimação da informalidade urbana pelo próprio planejamento urbano (Roy, 2005).

Por conseguinte, nota-se uma abordagem problemática da regularização fundiária, considerando sua vinculação à titulação individual de propriedade e à habitação como instrumento único de garantia à cidade e à moradia. O território brasileiro revela uma multiplicidade de contextos nos quais a informalidade urbana se manifesta, demandando um conjunto diverso e complexo de estratégias a serem adotadas.

Em suma, há um interesse hegemônico do campo em analisar a operacionalização da regularização fundiária e discutir sua instrumentalidade. Por outro lado, persiste uma lacuna nos estudos em termos de compreensão teórica das motivações que antecedem o desenho da política, que são traduzidas nas normas vigentes e expressam intenções e expectativas.

Mais que mero regramento processual, a regularização fundiária mostra-se uma importante instituição do planejamento e gestão urbana na América Latina, continente caracterizado pelos marcantes processos de urbanização informal. Parte-se, pois, da compreensão de instituição como o conjunto de “procedimentos, protocolos e normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (Hall; Taylor, 2003, p.196). Nesse sentido, o estudo das instituições mostra-se pertinente ao possibilitar a compreensão dos processos de mudança social e de desenvolvimento (Hall; Taylor, 2003; Nee, 2005). Compreender as instituições, então, é relevante para compreender a produção social da cidade (Sorensen, 2018) e as mudanças da e na cidade (Souza, 2010). Utilizar essa lente neoinstitucional para discutir a regularização fundiária permite uma compreensão maior das dinâmicas políticas e a permanência de determinadas políticas urbanas em diferentes jurisdições, considerando que o “espaço socialmente produzido está

saturado com relações de poder” (Blomley, 1998, p.569). Há poucos esforços para incorporar essa teoria nos estudos urbanos, constituindo uma grande lacuna na área.

Diante do exposto, compreender as políticas de regularização fundiária pela perspectiva institucional mostra-se pertinente à medida que os instrumentos que a compõem são formados por um conjunto que extrapola as regras formais, englobando regras informais, valores e recursos simbólicos e discursivos que pautam a atuação pública e social, configurando padrões de controle sobre os quais os diferentes atores orientam suas ações (Nee, 2005). Desse modo, o foco da presente pesquisa se desloca da dimensão do “como” promover a regularização fundiária para se concentrar na lacuna do debate sobre “o que ela é”. Explora-se, assim, a dimensão constitutiva da regularização fundiária e investiga-se seu processo de institucionalização a fim de compreender as conjunturas que a levaram a ser estabelecida como majoritariamente vinculada à titulação de propriedade individual e considerada insuficiente na garantia do direito à cidade no Brasil (Guerreiro; Rolnik, 2020).

Logo, esta pesquisa tem como objetivo geral investigar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil, compreendendo as bases de legitimação que conformaram um formato específico e persistente de atuação pública ao longo das últimas décadas. Os objetivos específicos são os seguintes:

- a) Estabelecer relações teóricas entre a informalidade urbana na América Latina e o Neoinstitucionalismo, particularmente a partir da vertente de sua vertente histórica;
- b) Inventariar os fundamentos, normas e sistemáticas inerentes às políticas locais de segurança da posse e regularização fundiária no Brasil e no mundo;
- c) Investigar os ideais e bases de legitimação incorporados nas narrativas, normas e práticas da regularização fundiária no Brasil;

De modo a responder os objetivos delineados anteriormente, este trabalho se desenvolverá a partir de cinco capítulos, cada qual com sua especificidade. O primeiro

capítulo delimita o problema de pesquisa a partir de tensionamentos teóricos da informalidade urbana e das políticas de regularização fundiária. Apresenta, ainda, o objetivo geral e os objetivos específicos que embasarão o desenvolvimento desta dissertação.

Na sequência, o capítulo de Marco Teórico aprofunda a discussão de literatura relacionada às contribuições da teoria neoinstitucional para o campo da gestão urbana e particularmente sobre a regularização fundiária enquanto instituição. Ainda nesse capítulo, será abordada a temática da informalidade urbana como parte do planejamento urbano, orientado pelos trabalhos de Ananya Roy (2005) e Vanessa Watson (2009a; 2009b), com vistas à explorar a relação entre a temática e a teoria neoinstitucional, fornecendo subsídios à lente de análise desta pesquisa.

Posteriormente, o terceiro capítulo trata da estrutura metodológica do trabalho, centrado na evolução da questão fundiária e as políticas de regularização fundiária no Brasil, dividida em duas partes principais: (i) a investigação das normas e programas relacionados à política em questão e (ii) a avaliação de discursos e Mensagens de Encaminhamento ao Congresso com vistas à investigação dos ideais e bases de legitimação característicos, de modo a discutir a regularização fundiária como instituição.

Após esse capítulo, os resultados das referidas fases do estudo são apresentados e discutidos. Por fim, o capítulo final se concentra nas conclusões da pesquisa e suas contribuições, além de perspectivas futuras de aprofundamento teórico-conceitual e empírico, desenvolvendo a utilização da abordagem Neoinstitucional para o campo dos estudos urbanos, o que se mostra relevante por se associar com a linha de pesquisas de Gestão e Políticas Públicas do Programa de Pós Graduação em Gestão Urbana da PUCPR, que visa pesquisas que enfoquem os arranjos institucionais na elaboração, implementação e monitoramento em diferentes áreas de políticas públicas.

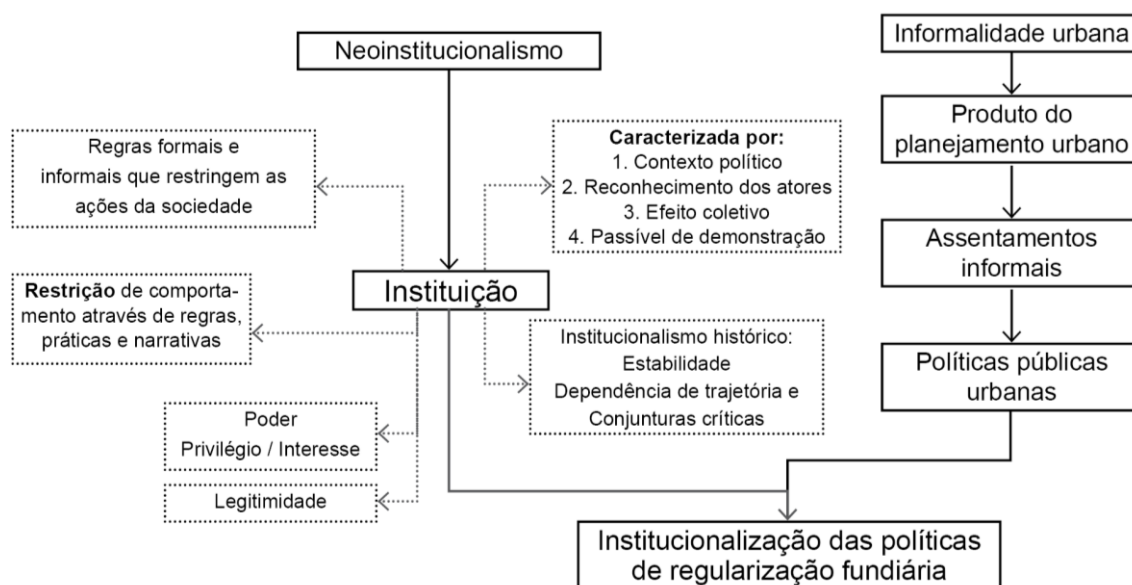
2. MARCO TEÓRICO

Para atingir o objetivo geral desta pesquisa, o referencial teórico se estrutura em duas temáticas de discussão, para as quais se busca a articulação ao longo do presente capítulo. O item 2.1 discute as contribuições do Neoinstitucionalismo para os estudos urbanos, como lente teórica mobilizada nesta dissertação. Essa lente defende que os processos políticos são compostos de instituições – regras formais e informais que restringem as ações da sociedade. A partir dos modos de restrição – regras, práticas e narrativas –, que serão abordados mais à frente, as instituições geram processos políticos com base em privilégios e interesses, condicionando relações de poder e legitimando determinados processos em detrimento de outros.

Concomitantemente, busca-se aprofundar a discussão teórica sobre a informalidade urbana à luz do que se convencionou chamar de *subaltern urbanism*, guiados pelos trabalhos de Ananya Roy (2004; 2005; 2009) e Vanessa Watson (2009a; 2009b). Parte-se, pois, do princípio de que a informalidade urbana é produto do planejamento urbano; ou seja, ela é gerada pelas leis de planejamento urbano. Dessa forma, o foco é nos assentamentos informais desenvolvidos, que possuem condições precárias, não são legitimados pela gestão e que são incorporados como problemas a serem resolvidos com políticas públicas urbanas, a exemplo da regularização fundiária.

O pressuposto defendido é de que as políticas de regularização fundiária são instituições por restringirem o comportamento em sociedade e os processos políticos, através de regras, práticas e narrativas. O encadeamento lógico dos temas é ilustrado na Figura 1.

Figura 1 - Estruturação da fundamentação teórica



Fonte: elaborado pela autora.

O fluxograma apresenta um esquema teórico que ilustra o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária sob a perspectiva do neoinstitucionalismo, considerando também os desafios da informalidade urbana. No início do fluxograma, o **neoinstitucionalismo** é apresentado como a lente teórica que tem como centralidade o papel das instituições na sociedade. Dentro dessa abordagem, as **instituições** são entendidas como entidades caracterizadas por quatro elementos principais: o contexto político no qual estão inseridas, o reconhecimento dos atores sociais que nelas operam, o efeito coletivo que exercem sobre a sociedade e a capacidade de serem demonstradas ou observadas na prática. Esses elementos promovem a estabilidade das instituições, mas estão sujeitos a influências do neoinstitucionalismo histórico, que destaca a importância da “Dependência de Trajetória e Conjunturas Críticas”.

Isto sugere que as decisões presentes são fortemente influenciadas por eventos passados e que momentos de crise podem provocar mudanças significativas nas estruturas institucionais. O fluxograma prossegue destacando que as instituições estabelecem **regras formais e informais** que têm o papel de restringir as ações da sociedade. Essas regras refletem as dinâmicas de **poder, privilégio e interesse**, apontando para a realidade de que as políticas e decisões institucionais são

frequentemente moldadas pelos interesses daqueles que detêm o poder. A **legitimidade** surge como um objetivo central para as instituições, sendo a conformidade e aceitação das regras e práticas pela sociedade e pelo ordenamento jurídico.

Paralelamente, a **informalidade urbana** é reconhecida no fluxograma como um subproduto do **planejamento urbano**. Essa informalidade dá origem a **assentamentos informais**, que são áreas desafiadoras para a implementação de políticas públicas. As instituições respondem a essa informalidade urbana com restrições de comportamento por meio de regras, práticas e narrativas. Essas restrições são tentativas de controlar e influenciar o comportamento social dentro desses assentamentos. Como uma resposta direta aos desafios apresentados pelos assentamentos informais, as **políticas públicas urbanas** são desenvolvidas. O objetivo dessas políticas é gerenciar a informalidade urbana e, idealmente, integrar os assentamentos informais à estrutura urbana mais ampla.

O fluxograma culmina na **institucionalização das políticas de regularização fundiária**. Ele sugere que para que as políticas públicas urbanas sejam efetivas e adquiram legitimidade, elas devem passar por um processo formal de institucionalização. Esse processo não é isolado; é influenciado tanto pelas regras e restrições comportamentais estabelecidas pelas instituições quanto pelo contexto mais amplo de legitimidade e prática dentro do quadro do neoinstitucionalismo.

2.1 NEOINSTITUCIONALISMO E OS ESTUDOS URBANOS

Na concepção de instituição para o Neoinstitucionalismo, entendida aqui como o conjunto de procedimentos e convenções característicos das estruturas organizacionais políticas (North, 1990; Hall; Taylor, 2003), destaca-se o conjunto de regras (formais e informais), socialmente reconhecidas e legitimadas. Sendo assim, para que algo seja considerado como uma instituição, alguns aspectos se fazem necessários: devem estar inseridos em um contexto, devem possuir reconhecimento, devem possuir efeito coletivo e devem ser passíveis de demonstração (Lowndes; Roberts, 2013). Nesta linha teórica, convenções formais e informais, valores e

relações de poder são considerados, buscando-se compreender a maneira com a qual as instituições moldam o comportamento e como interagem com os indivíduos de uma sociedade (Lowndes, 2001).

O neoinstitucionalismo se distribui em três vertentes que possuem pontos de contato e de dissimilaridade, dividindo-se em institucionalismo da escolha racional, institucionalismo sociológico e institucionalismo histórico. Adota-se neste trabalho a vertente do institucionalismo histórico, que compartilha dos conceitos de instituição anteriormente apresentados. Enquanto o neoinstitucionalismo da escolha racional tem como meta as ações de determinados atores sociais em uma instituição em um determinado momento, e o neoinstitucionalismo sociológico visa compreender como símbolos e modelos morais orientam a ação humana, a vertente histórica se torna significativa nesta pesquisa por buscar entender as maneiras pelas quais as políticas previamente estabelecidas afetam políticas subsequentes ao longo do tempo (Skocpol, 1995; Hall; Taylor, 1996).

Ao passo que as vertentes da escolha racional e sociológico não consideram a temática de poder significativa nos processos institucionais, o neoinstitucionalismo histórico reconhece as disparidades presentes no processo institucional e destaca que, ao privilegiar determinados grupos em detrimento de outros, as instituições moldam os interesses dos atores, influenciando sua identificação com determinadas pautas (Sorensen, 2017).

Todavia, dentro da abordagem histórica, há um afunilamento do conceito a partir da especificação de um *locus* no qual regras e normas ocorrem (Sorensen, 2017). É válido retomar que não somente as esferas formais (documentos oficiais, leis e normativas legais) são levados em consideração, mas também os ambientes informais e tudo o que é informalmente decidido e acordado entre os atores envolvidos. Desta maneira, há uma interferência mútua entre as instituições com as organizações e seus agentes (Edelman, 2016).

Assim, o primeiro eixo deste trabalho visa explorar as contribuições do Institucionalismo Histórico (IH) para os estudos urbanos (Lowndes, 1996; 2001; Hall; Taylor, 2003; Lowndes; Roberts, 2013; Sorensen, 2017; 2018). O institucionalismo histórico se sobressai como lente de análise para os estudos urbanos por sua

capacidade de explicar o surgimento e a continuidade das instituições através da análise de suas origens, da maneira como alcançam tal perpetuação e adaptação. Sob essa ótica, é necessário reconhecer que os processos de urbanização são uma forma de estruturação do território, no qual processos sociais, econômicos, políticos e culturais o moldam ao longo dos anos (Limonad, 1999). Assim, é notória a relevância da vertente histórica para a presente pesquisa, considerando que o objetivo geral é buscar o processo de institucionalização da regularização fundiária ao longo do tempo.

Dessa forma, o Institucionalismo Histórico (IH) busca examinar os processos políticos ocorridos ao longo do tempo. Examinar as dinâmicas urbanas à luz do IH implica investigar a origem e a persistência de padrões políticos e socioeconômicos, que estão intrinsecamente relacionados com a manutenção das estruturas e desigualdades de poder entre diferentes grupos sociais (Davies; Trounstone, 2012).

Essa análise temporal proposta pela abordagem histórica é relevante por contribuir com alguns debates: a) a importância das conjunturas críticas para a formação das instituições; b) a influência do *feedback* positivo e a dependência de trajetória para o poder institucional; c) a desigualdade de oportunidades e mobilizações políticas; d) a adoção do incrementalismo garantindo privilégios à determinados atores; e) a existência de processos de coevolução e complementaridades institucionais (Sorensen, 2018; 2023).

Na abordagem histórica, é possível identificar duas perspectivas sobre a continuidade e manutenção das instituições. Para alguns, há uma ênfase na estabilidade e rigidez, enquanto para outros existe um processo incremental que ocorre por meio de mudanças graduais e contínuas (North, 1990; Pierson, 2004).

Na vertente da estabilidade, os processos são reforçados e há uma dependência de trajetória. Nesse cenário, a origem e as mudanças das instituições são desencadeadas por momentos críticos e em resposta a pressões externas. Tais conjunturas podem ser definidas como momentos em que a influência das estruturas institucionais sobre os atores políticos é consideravelmente suavizada, deixando um alcance maior de possibilidades e decisões políticas, criando um espaço para o desenvolvimento de novas instituições (Lowndes, 2001; Katznelson, 2003; Capoccia;

Kelemen, 2007; Thelen; Conran, 2016; Sorensen, 2023). As conjunturas críticas criam certas instabilidades nas instituições, levando os agentes envolvidos a tomar decisões que resultam em um novo período de estabilidade (Lowndes, 2001). Assim, observa-se uma alternância constante entre longos momentos de estabilidades e breves ocorrências de eventos críticos.

Ainda, Mahoney (2001) aponta que as conjunturas críticas são momentos em que escolhas políticas são adotadas entre outras opções possíveis; assim, elas são consideradas críticas porque no momento que uma escolha é feita, fica mais difícil retornar ao ponto inicial ou ao momento em que haviam outras alternativas. Sorensen (2023) complementa que as conjunturas críticas são influenciadas por condições e contexto anteriores ao momento de crise, corroborando com a dependência de trajetória das instituições.

Além do mais, a literatura demonstra que institucionalismo e legitimidade são conceitos interconectados (Suchman, 1995; Scott, 2008; Giddens, 2003; Deephouse et al., 2017). Nos estudos sobre o tema, o conceito de legitimidade é apresentado como “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído” (Suchman, 1995, p. 574). A legitimidade, pois, interfere não somente na maneira como as organizações são percebidas pela sociedade e como a mesma interage com os indivíduos (Suchman, *ibid.*), mas, também, no comportamento, funcionamento e continuidade das instituições (Deephouse et al., 2017). As organizações que são capazes de absorver e formalizar o que foi socialmente legitimado acabam por expandir seus recursos e sua continuidade (Meyer; Rowan, 1977). Apesar da discussão da legitimidade ser mais antiga, ela permanece relevante nos estudos neoinstitucionais.

Assim, a legitimidade não surge apenas pelas normas legais, mas é socialmente construída, sendo que a institucionalização de algo parte não só de instituições já existentes, mas também de um processo de legitimação que se estende por meio do tempo (Hybels, 1995). Dito isso, a legitimidade se relaciona com o conceito de dependência de trajetória e de *feedback* positivo, que é a noção de que as instituições se tornam mais difíceis de mudar ao longo do tempo porque elas mesmas e seus

conjuntos de atores geram *feedback* positivo, ou seja, elas reforçam e legitimam suas próprias ações, criando padrões de atuação.

Já na vertente do incrementalismo, há uma ênfase na continuidade e manutenção das instituições, examinando que, ao receberem *feedback* positivo, elas são fortalecidas de modo a constantemente optarem por mudanças sutis e meramente incrementais (North, 1990; Mahoney, 2000; Pierson, 2000). A ideia não é de que as instituições ficam congeladas, sem alterações, considerando que as cidades mudam constantemente – não apenas nas conjunturas críticas – mas sim, que as mudanças nos processos políticos são mais difíceis de acontecerem, dado que tais mudanças são condicionadas pelas características da instituição em questão, pela natureza e influência de determinados atores, o impacto de grandes ações coletivas e *feedback* positivo para as próprias instituições (Sorensen, 2018).

Nesse contexto, o Estado é percebido como um agente com interesses formados por uma multiplicidade de instituições (Hall; Taylor, 2003). Essa complementariedade de instituições incita um padrão de coevolução (Sorensen, 2018). Complementarmente à dependência de trajetória, as instituições formam redes complexas e interdependentes que se adaptam ao longo do tempo, fortalecendo suas influências e abrangências dentro de determinados contextos, em diferentes esferas de atuação. Nesse contexto, cada processo é condicionado não apenas por processos anteriores, mas também pelo padrão de atores e instituições que evoluíram ao longo do tempo (Van Assche; Duineveld; Beunen, 2015). Tal interdependência, ou coevolução, aumenta a probabilidade de surgirem diferenças entre jurisdições, pois em cada jurisdição os conjuntos de instituições que mais intimamente coevoluem, e as circunstâncias das mudanças provavelmente serão diferentes, com desafios ambientais predominantes em um lugar, mudanças econômicas em outro, ou um desastre ou risco específico impulsionando a mudança em um terceiro lugar.

Portanto, o estudo dos processos de institucionalização no campo da gestão urbana requer atenção indispensável (Sorensen, 2018). Ao reconhecer a desigualdade entre os indivíduos, o institucionalismo histórico expõe as relações de poder incorporadas às instituições e suas redes que privilegiam determinados atores

e grupos em detrimento de outros (Lowndes, 2001). Logo, as instituições podem ser reconhecidas como estruturas de coerção, poder e controle (Moe, 2005).

O institucionalismo histórico se destaca, pois, pela capacidade explicativa quanto à continuidade das instituições por meio da compreensão de suas origens, dos artifícios que adotam para se manter e de sua capacidade adaptativa. Nesta perspectiva, o exame do processo de urbanização requer reconhecer que se trata de “uma forma de estruturação do território, onde o peso dos lugares varia historicamente em função dos condicionantes e processos sociais, econômicos, políticos e, por vezes, culturais que tomam corpo” (Limonad, 1999, p. 82).

Ao caracterizar as cidades como “campos de força institucionais” inseridos em uma conjuntura de reformas regulatórias de contínua transformação e desigualdades (Peck; Theodore; Brenner, 2013), as pesquisas sobre os estudos urbanos se dedicam a compreender, também, as redes, regimes e coalizões formal e informalmente estabelecidas principalmente envolvendo parcerias público-privadas ou multiorganizacionais e a maneira com as quais são originadas e sustentadas. Dessa forma, as instituições podem, seguidamente, dispor de um formato não organizacional, mas serem compostas por regras criadas e controladas pelos atores políticos (Lowndes, 2001). Utilizando a lente do neoinstitucionalismo, vê-se que não é somente o planejamento urbano que impacta na produção social da cidade, mas sim, todo o conjunto de instituições envolvidos. Essa lente teórica oferece um embasamento teórico para investigar as dinâmicas políticas urbanas e a diversidade de planejamento urbano em escalas diferentes (Sorensen, 2018).

Analisar as dinâmicas das parcerias multiorganizacionais contribui expressivamente para o entendimento das políticas públicas de planejamento. Peck, Theodore e Brenner (2013) criticam as formulações de políticas de planejamento urbano adotadas que se configuram como soluções já tão repetidas que remetem a uma “câmara de eco” (*ibid*, p. 1094). Roy (2005) questiona a adoção de práticas e teorias de planejamento urbano em países em desenvolvimento a partir de soluções adotadas por países desenvolvidos. Por outro lado, defende-se que tais conjunturas geram lições importantes para o desenho institucional visto que o aumento nas

parcerias proporciona uma série de recursos institucionais que podem fornecer elementos para produzir um novo código de governo (Edelman, 2016).

A partir do exposto, a teoria dos regimes urbanos corrobora na discussão do neoinstitucionalismo por estudar as coalizões de base local, principalmente as relações entre grupos com algum poder, como instituições públicas governamentais e interesses econômicos privados que possuem capacidade de direcionar uma agenda de transformações na cidade (Silva et al., 2018). Os regimes urbanos são frutos de longos processos, conquistas, disputas que moldam a relação dos atores com a cidade e podem ser interpretados como constituídos por regras capazes de modificar as ações e o comportamento dos indivíduos (Lowndes, 2001; Sorensen, 2017; Silva et al., 2018). Consequentemente, ignorar a institucionalização dos regimes urbanos é nocivo: o argumento reside precisamente na maneira como os regimes impõem restrições estáveis e eficazes ao comportamento político local” (Lowndes, 2001).

2.2 INFORMALIDADE URBANA

O segundo eixo de discussão do Referencial Teórico está focado na interpretação da informalidade como uma das formas de urbanização e não como disfuncionalidade do planejamento urbano, tal como argumentam AlSayyad (2004), Ananya Roy (2005), Watson (2009a, 2009b, 2011), Schindler (2014; 2017) e Marx e Kelling (2018). Segundo essa abordagem, a legitimidade é elemento-chave na classificação dos tipos da informalidade no meio urbano. Por um lado, tem-se assentamentos informais com condições precárias de infraestrutura, habitação e insegurança de posse e, por outro, edificações que violam os parâmetros de uso e ocupação do solo, mas que foram obtidas através de transações financeiras legais. Ambas as situações possuem características informais, mas incorporam diferentes bases de legitimidade, o que implica na estigmatização da primeira e na recorrente complacência sobre a segunda. Essa dissonância na abordagem da informalidade torna o conceito impreciso e vago, com limitações na capacidade de apreensão das complexidades das dinâmicas urbanas, em sua totalidade (Marx; Kelling, 2018).

Nesse contexto, “a informalidade deve ser entendida não como objeto de regulação de Estado, mas sim como produzida pelo próprio Estado” (Roy, 2005,

p.149). As esferas estatais estão diretamente relacionadas na criação da informalidade habitacional quando definem os limites do que é formal ou informal, gerando paradoxalmente o que as normas não cobrem, e legitimando apenas certos tipos de ocupações na cidade (Roy, 2005; Gonçalves, 2021). Tal legitimidade é socialmente construída sobre questões e agente locais, expressando um determinado grau de concordância com as convenções formais ou informais estabelecidas, ou seja, com a própria instituição (Scott, 2008).

Ainda, Watson (2009a) corrobora com a discussão ao abordar a incompatibilidade entre o planejamento urbano tradicional e a natureza complexa dos centros urbanos. A autora argumenta que sistemas e práticas de planejamento urbano mais institucionalizados tendem a mudar lentamente – como abordado pelo conceito de dependência de trajetória do institucionalismo histórico – e existe um grande intervalo de tempo entre o surgimento dos problemas urbanos e a capacidade dos governos para responder a essas emergências.

Não obstante, Watson (2009a) replica o questionamento de Roy (2005) e Fernandes (2006) sobre a incompatibilidade das ferramentas e parâmetros utilizados nos instrumentos de planejamento urbano com a realidade socioeconômicas de parte da população das cidades do Sul Global. Como exemplo, a autora aborda zoneamentos e parâmetros construtivos, que normalmente possuem padrões muito altos para serem seguidos pela população de baixa renda, e por serem difíceis de controlar pela falta de capacidade da própria gestão.

Observa-se, então, um sistema de deslegitimação dos assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda em espaços urbanos, dinâmica produzida pelo próprio Estado. Dada essa conjuntura, vê-se que o Estado tem dificuldades de prover o direito à moradia adequada, citado inicialmente na Declaração Universal dos Direitos humanos, aprovada em 1948 pela Assembleia Geral da ONU, e incluso na Constituição Federal de 1988 no Brasil como direito fundamental social. O direito à moradia adequada engloba tanto o direito de ter uma casa e uma comunidade com segurança (Calixto; Dias, 2015; Iacovini, 2019). A moradia adequada deve incluir: segurança da posse, disponibilidade de serviços e infraestrutura, custo acessível,

habitabilidade, priorização de grupos vulneráveis, localização adequada e adequação cultural (Brasil, 2013; Osório, 2013; Iacovini, 2019).

Tal como pormenorizado em seção subsequente, muitos países do Sul Global direcionam suas prioridades de agenda para o aprimoramento do espaço urbano e de suas infraestruturas, provisão de Habitação de Interesse Social (HIS) e, de forma secundária, para a a titulação de propriedade. Como Roy (2005) pontua em seu trabalho, esses tipos de políticas possuem várias limitações, como o longo tempo de aplicação, a falta da capacidade da gestão, mencionada anteriormente, e o fato de nem sempre serem a resposta adequada para todos os tipos de assentamentos. Não obstante, na urbanização de assentamentos o que costuma ser aprimorado é apenas o espaço urbano, ao invés da vivência, inserção urbana e a moradia adequada dessa população, causando uma “estetização da pobreza” (Roy, 2004; 2005).

Ainda, a autora (*ibid.*) reitera que a questão da urbanização de assentamentos vai além dos limites financeiros e da viabilidade de tais medidas: ela questiona quem participa da formação da agenda política. Muitas das limitações das políticas relacionadas aos assentamentos informais são produtos de quais grupos de atores políticos estão envolvidos nos processos. O que geralmente se observa é a legitimação de um padrão de tomada de decisões no modelo *top-down*, incluindo políticos, técnicos e gestores, e excluindo a população dos próprios assentamentos informais, que é diretamente afetada pela agenda e os processos políticos em questão. Roy sugere que o conhecimento e a experiência desse público seriam extremamente relevantes no processo, trazendo outros pontos de vistas que podem corroborar com a formação de agenda.

Por fim, outra questão ainda é a acessibilidade financeira: grande parte do público-alvo de programas de habitação e regularização fundiária não possui meios de se sustentar dentro do mercado imobiliário formal da cidade. Ademais, as habitações e assentamentos informais são definidos por Roy (2004) e Watson (2009a) como mercados imobiliários urbanos nos quais a acessibilidade financeira é mais significativa do que as regulações do planejamento urbano. Uma vez incluídos no mercado formal, a população sofre dificuldades para se manter nesse contexto, o que

impede a garantia da moradia adequada, principalmente por não garantir a segurança da posse dessa população.

Isso posto, a autora ainda aborda algumas opções mais baratas para a garantia de segurança de posse e com menores períodos de tempo para aplicação, como *community land trusts*, políticas de microempréstimos para moradia e outras políticas afins. Dessa forma, o princípio da autora é assegurar uma variedade de medidas jurídicas focadas em diferentes contextos e necessidades.

Essa temática se torna relevante a partir do reconhecimento da segurança da posse como aspecto chave na redução da pobreza, como estabelecido pela UN-Habitat of the Global Campaign for Secure Tenure, o Banco Mundial e outras instituições envolvidas em programas de regularização fundiária (Payne, 2009).

Considerando a relevância das políticas de segurança de posse para a discussão, avança-se na análise do campo por meio de Revisão Sistemática de Literatura, em correspondência com os procedimentos metodológicos apresentados no tópico 3.2 e exposta no capítulo 4, contribuindo com uma compreensão ampliada de experiências internacionais.

Complementarmente, os quadros 1 e 2 oferecem uma sistematização para entender como os conceitos abordados pelo Neoinstitucionalismo Histórico interagem com o estudo da informalidade urbana e das políticas de regularização fundiária. A associação dos dois quadros permite delinear as categorias de análise que orientam a pesquisa de campo.

Assim, é possível estruturar como regras, narrativas e práticas interagem com conceitos de legitimidade, conjunturas críticas e dependência de trajetória. Ela sugere ângulos pelos quais poderá ser explorada a institucionalização das políticas de regularização fundiária, identificando como cada elemento contribui para a eficácia e a sustentabilidade dessas políticas.

Quadro 1 - Relação entre modos de restrição e conceitos do neoinstitucionalismo histórico

	Regras	Narrativas	Práticas
Legitimidade	Análise de como a legislação contribui para a percepção de validade das políticas.	Estudo do papel das diretrizes e discursos no reforço da aceitação pública das políticas.	Investigação da implementação de projetos como meio de ganhar confiança e apoio da população.
Conjunturas Críticas	Avaliação de como as leis são adaptadas ou criadas em resposta a crises ou mudanças significativas.	Exame de como as narrativas são empregadas para moldar a compreensão e a resposta às crises.	Observação de como as práticas são ajustadas ou transformadas durante períodos de mudança intensa.
Dependência de Trajetória	Reflexão sobre o impacto das leis históricas nas possibilidades de reforma futura.	Análise de como o discurso histórico pode limitar ou habilitar novas narrativas políticas.	Exame de como as práticas anteriores estabelecem padrões ou expectativas para ações futuras.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 2 - Categorias de análise do processo de institucionalização.

	Regras Formais e Informais	Restrição de Comportamento	Políticas Públicas Urbanas
Legitimidade	Explorar como a legislação é percebida e aceita pela sociedade e em que medida isso reflete os interesses do poder.	Investigar como as normas e expectativas influenciam a aceitação das políticas de regularização por comunidades informais.	Analisar a eficácia das políticas urbanas em questão em obter reconhecimento legal e social na integração de assentamentos informais.
Conjunturas Críticas	Examinar como as leis e regulamentos são adaptados ou emergem em resposta a crises que afetam a estrutura urbana.	Observar as mudanças nas restrições comportamentais em resposta a eventos críticos que impactam a urbanização informal.	Avaliar a resposta das políticas urbanas a crises, como aguçamento dos problemas sociais, e sua capacidade de adaptação e reforma.
Dependência de Trajetória	Avaliar o impacto das legislações e normas anteriores na capacidade de mudança e reforma das políticas atuais.	Considerar como as práticas históricas afetam as expectativas e comportamentos atuais em áreas informais.	Analisar como as políticas anteriores moldam e restringem as opções atuais e futuras para o desenvolvimento urbano.

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, o capítulo 3 apresentará os processos metodológicos utilizados para compreender e analisar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil, uma das respostas mais comuns do Estado à informalidade urbana. Posteriormente, nos capítulos 4 e 5, serão discutidos os resultados da pesquisa, que se iniciam com a compreensão das políticas de segurança da posse e de resposta à informalidade, para posteriormente se aprofundar no caso brasileiro.

3. METODOLOGIA

Tem-se como objetivo geral desta dissertação investigar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil, compreendendo as bases de legitimação que conformaram um formato específico de atuação pública ao longo das últimas décadas. O desenvolvimento da pesquisa se baseia no Neoinstitucionalismo como lente de análise, o que permite o reconhecimento de três variáveis de estudo dessa fase, que são os três modos de restrição utilizados pelas instituições como meios de operação: *regras, narrativas e práticas* (Lowndes; Roberts, 2013).

Em termos gerais, a pesquisa foi dividida em quatro fases. A primeira, de caráter exploratório, responde ao objetivo específico (a) e busca identificar fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos relevantes para a dissertação. Empreendeu-se, pois, uma revisão narrativa de literatura focada na Teoria Neoinstitucional à luz de suas contribuições para os estudos urbanos, concomitante à discussão sobre informalidade urbana e suas repercussões sobre sua legitimação pela gestão urbana.

A segunda e a terceira fase, de natureza exploratória e vinculadas ao objetivo específico (b) possibilitaram a compreensão das normas e marcos legislativos relacionados às políticas de segurança de posse e regularização fundiária no Brasil e em outros países do mundo. Na segunda fase, foi realizada uma revisão sistemática de literatura sobre segurança de posse, cujos procedimentos metodológicos permitiram o aprofundamento da discussão teórico-conceitual acerca do assunto, dedicando-se a questões mais pontuais e direcionadas, como será mais detalhado no tópico 3.2. Na terceira fase, foi feita uma pesquisa sobre o histórico das políticas de segurança de posse e regularização fundiária no Brasil.

A quarta fase teve como foco o objetivo específico (c), investigando as narrativas incorporadas nos processos políticos. Por fim, a quinta fase, de caráter analítico, visou articular aportes teóricos e evidências coletadas do caso de estudo para investigar os processos de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil. Assim, a pesquisa foi estruturada nas quatro fases apresentadas no Quadro 3 e detalhadas nas subseções subsequentes.

Diante da natureza exploratória e qualitativa, adota-se do Ciclo de Política Pública (*Policy Cycle*) como modelo heurístico de partida da pesquisa, por ser uma referência da área que simplifica o complexo processo de políticas públicas, fornecendo um quadro de referência para a análise processual (Frey, 2000; Souza, 2006; Mainardes, 2018; Howlett, 2019; Nascimento Neto, 2021). O *Policy Cycle* divide os processos de políticas públicas em quatro etapas sequenciais: (i) formação de agenda, (ii) formulação de políticas, (iii) implementação de políticas e (iv) avaliação de políticas (Nascimento Neto, 2021). Nesta pesquisa, a análise privilegia as duas primeiras fases: a formação de agenda, foco privilegiado do referencial teórico, analisando a constituição do problema público – informalidade e direito e segurança de posse; e a segunda fase, formulação, analisando as respostas a estes problemas no Brasil – políticas de regularização fundiária. Assim, a pesquisa se organiza a partir de um estudo de caso, que torna possível estruturar esse contexto frente às normas, práticas e narrativas que moldam a ação pública em nível federal.

Quadro 3 – Fases de desenvolvimento da pesquisa

Fases	Natureza	Descrição	Objetivo correspondente	Resultado
Fase 01	Caráter exploratório	Identificação de fundamentos teóricos, conceituais e metodológicos	a. Estabelecer relações teóricas entre a informalidade urbana no Sul Global e a Teoria Institucional, particularmente a partir da vertente do Neoinstitucionalismo histórico	Capítulo 2: Base teórica-conceitual da pesquisa
Fase 02	Caráter exploratório	Identificação de processos relacionados a políticas públicas de segurança de posse	b. Inventariar os fundamentos, normas e sistemáticas inerentes às políticas de segurança de posse e regularização fundiária no Brasil e no mundo	Capítulo 4: Compreensão das respostas do Estado na promoção da segurança da posse
Fase 03	Caráter exploratório	Identificação de marcos legais relacionados a políticas públicas de segurança de posse e regularização fundiária no Brasil	b. Inventariar os fundamentos, normas e sistemáticas inerentes às políticas de segurança de posse e regularização fundiária no Brasil e no mundo	Capítulo 5.1: Compreensão das conjunturas críticas de institucionalização da RF no Brasil

Fase 04	Caráter descritivo	Pesquisa documental de discursos e documentos oficiais	c. Investigar os valores, ideias e bases de legitimação incorporados nas narrativas, normas e práticas da regularização fundiária no Brasil	Capítulo 5.2: Compreensão das bases de legitimação da RF no Brasil
Fase 05	Caráter analítico	Avaliação das políticas de RF e os discursos compilados	Geral: investigar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil	Capítulo 6: Compreensão ampliada do processo de institucionalização da RF no Brasil

Fonte: elaborado pelo autor com base nos objetivos específicos da pesquisa.

3.1 FASE 1: BASE TEÓRICO-CONCEITUAL

Em uma primeira fase da pesquisa, foi desenvolvido o referencial teórico-conceitual por meio de métodos exploratórios e descritivos, embasado em técnicas de levantamento bibliográfico e documental, fundamentada em aporte teórico-conceituais a partir de dois temas centrais: neoinstitucionalismo e informalidade urbana, como foco em políticas de regularização fundiária e segurança de posse. Esse conjunto teórico-conceitual subsidia a pesquisa e os procedimentos metodológicos aplicáveis à investigação.

A partir de uma revisão narrativa de literatura, buscou-se compreender a discussão da teoria institucional dentro dos estudos urbanos, investigando como o Neoinstitucionalismo contribui para os estudos de políticas públicas urbanas, ou seja, quais são os conceitos e contribuições para os estudos urbanos, buscando entender como a legitimidade conecta o neoinstitucionalismo e a informalidade urbana.

3.2 FASE 2: PROMOÇÃO DA SEGURANÇA DE POSSE: ANÁLISE EXPLORATÓRIA

A segunda fase tem como objetivo identificar as diferentes políticas de promoção da segurança da posse a partir do que fora abordado pelo Estado da Arte da literatura, contribuindo com uma compreensão ampliada de experiências internacionais. Para tanto, realizou-se uma revisão sistemática de literatura, com foco nos estudos sobre

informalidade urbana, assentamentos informais e as respostas do Estado para a segurança de posse de tais assentamentos. A revisão sistemática de literatura é comumente empregada a partir de uma questão clara a ser respondida, seguindo procedimentos sistemáticos e um protocolo reconhecido (Kauchakje; Rosa, 2020).

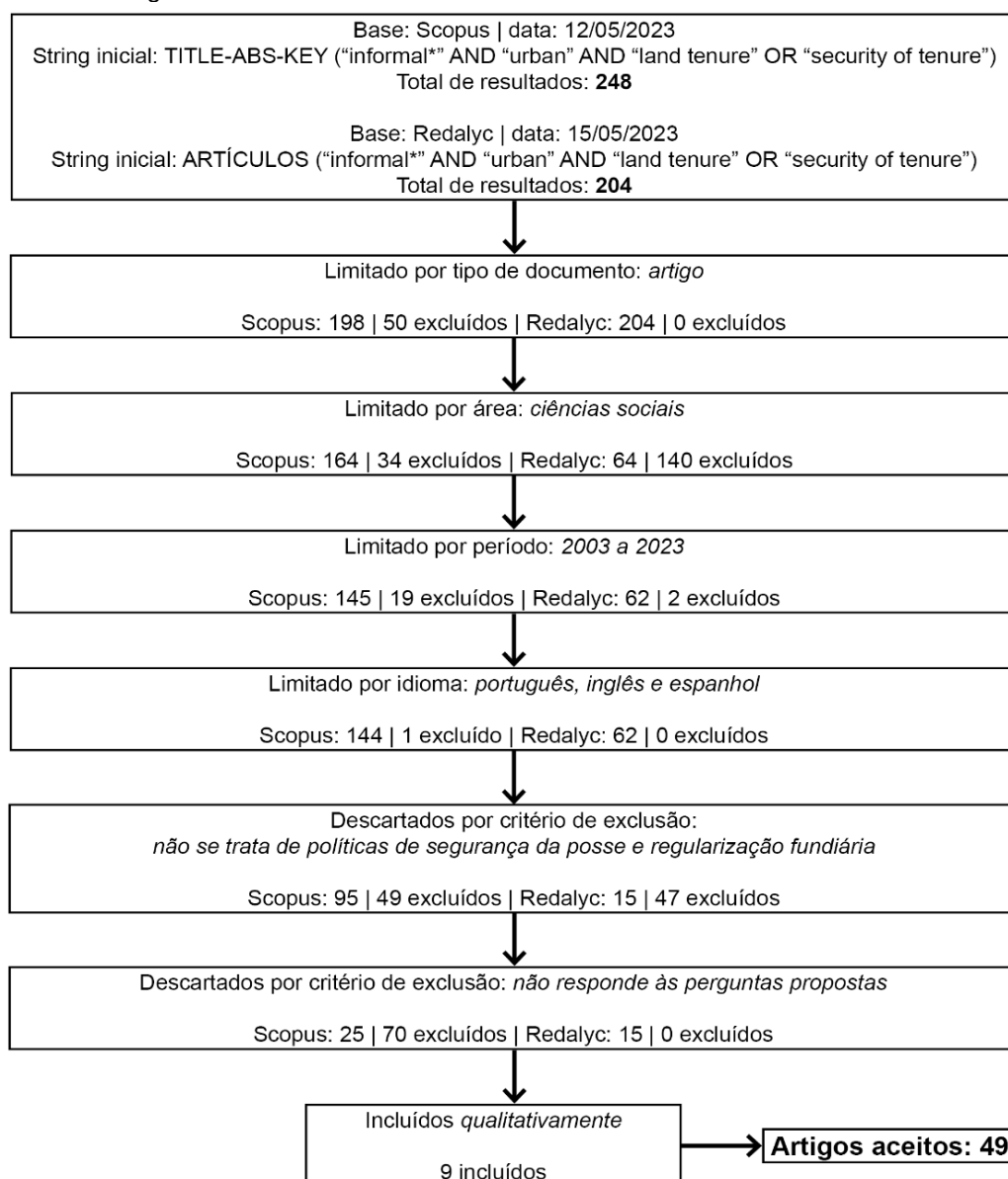
Nesta pesquisa, a revisão atuou como suporte à delimitação conceitual da informalidade urbana e políticas de segurança de posse. A fim de explorar respostas possíveis à informalidade urbana, buscou-se entender como outros países respondem à questão da informalidade urbana e a insegurança de posse dos ocupantes em assentamentos informais. Assim, essa revisão buscou responder: i) o que a literatura de estudos urbanos conceitua como segurança de posse, ii) quais são as respostas do Estado relativas à promoção da segurança de posse aplicadas no mundo e iii) quais os impactos dessas políticas aplicadas.

Para sua realização foram utilizadas duas bases indexadoras, Scopus e Redalyc. A primeira se justifica pela sua amplitude em termos de periódicos e artigos científicos indexados, inclusive para a área de Ciências Sociais. A Redalyc, por sua vez, se justifica pela sua amplitude no conjunto da América Latina, possibilitando englobar artigos científicos não incorporados em bases como Scopus e Web of Science.

Pela expectativa de maior rigor na produção dos resultados, optou-se por incluir no corpus de análise apenas artigos acadêmicos. Complementarmente, restringiu-se a busca aos periódicos da área de Ciências Sociais, afetas à discussão pleiteada para o tema. Optou-se também por restringir a pesquisa apenas ao intervalo dos últimos vinte anos (2003 – 2023), de forma a dialogar com a literatura contemporânea. Também, foram excluídos textos que tratassem de economia informal e políticas de infraestrutura urbana, de forma a focar apenas nas políticas com foco na segurança de posse. Por fim, foram incluídos nove artigos de uma edição especial da Revista Habitat International, em 2004, com foco em artigos de segurança de posse, a partir do dossiê da edição encontrado anteriormente na base Web of Science (Payne, 2004).

Os procedimentos metodológicos empregados e seus critérios de filtragem estão sintetizados no protocolo de busca (Figura 2). Os textos elencados que compuseram o corpus de análise encontram-se no Apêndice A.

Figura 2 – Protocolo de busca da revisão sistemática de literatura.



Fonte: elaborado pela autora.

3.3 FASE 3: QUADRO NORMATIVO E REGULATÓRIO DA RF NO BRASIL

Complementarmente, a fase 3 voltou-se a pesquisa documental, na qual foram identificados os marcos históricos da questão fundiária brasileira e das políticas de regularização fundiária, analisados à luz da lente teórica adotada da pesquisa. Para tanto, foram utilizados artigos científicos e documentos que abordassem marcos

legais de regularização fundiária no Brasil como base da pesquisa documental (e.g., Alfonsin B., 2007; 2020; 2021; Fernandes, 2002; 2006; 2010; D'Ottaviano, 2015; Ribeiro, 2021; Balbim, 2022; 2023). Posteriormente, buscou-se as legislações e programas por meio das bases oficiais governamentais (e.g., portal do Congresso Nacional e do Planalto), de forma a possibilitar a análise aprofundada dos objetos de pesquisa em questão.

A partir do neoinstitucionalismo histórico, buscou-se compreender as conjunturas críticas do processo de instituição da RF no Brasil, mobilizando categorias importantes como a construção de legitimidade, dependência de trajetória, feedback positivo, contexto, reconhecimento, efeito coletivo e passividade de demonstração. O foco, pois, esteve nas *regras formais*, ou *normas*.

Ainda nessa fase, as *práticas* foram identificadas a fim de corroborar com a discussão, mas, por conta da limitação metodológica da pesquisa – âmbito federal -, não foi possível se aprofundar na discussão da implementação das práticas, dado que todos os programas identificados tem como base o financiamento para atuação dos níveis subnacionais.

3.4 FASE 4: BASES DE LEGITIMAÇÃO DA RF NO BRASIL

Vinculado ao terceiro objetivo específico (c), relacionado à investigação dos ideais e bases de legitimação incorporados nas políticas de regularização fundiária no Brasil, as fases 3 e 4 são de caráter descritivo.

O estudo foi realizado com base nas políticas de segurança de posse e regularização fundiária no Brasil. Sob o aspecto metodológico, é reconhecido pelo campo das políticas públicas a complexidade de um sistema jurídico, por ser um conjunto de atos executados por diferentes agentes em diferentes camadas de atuação. Ainda assim, a presente pesquisa tem como foco a dimensão da regulação legal, em âmbito federal. Essa escolha é fundamentada em como há uma maior legitimidade democrática da regulação legal em relação a outras questões jurídicas nesse caso, valorizando a importância das normas federais ao estabelecerem possibilidades, restrições e condicionalidades nos outros âmbitos. Além disso, ela desempenha outras funções, como apontar tendências, coordenar atividades e

relações sociais, bem como fortalecer a credibilidade nas estruturas de governança (Milhaupt; Pistor, 2008; Ribeiro, 2021).

Dessa forma, será adotado um recorte temporal de estudo de 1964 até os dias atuais, dado a relevância histórica desse momento, com o início da Ditadura Militar e a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), marco recorrente na literatura sobre o tema. Nesse cenário, podem ser observadas as primeiras iniciativas políticas para enfrentar a questão fundiária urbana, dado que em 1979, na lei 6766, é a primeira vez que o termo “regularização fundiária” é abordado (Ribeiro, 2021).

Na fase 3, foi possível adquirir dados para fazer a análise de um dos modos de restrição das instituições descritos por Lowndes e Roberts (2013), as *regras* e as *práticas*, a partir da identificação dos marcos legais brasileiros relevantes para a pesquisa.

Já a fase 4 tem como meta a compreensão das políticas e medidas encontradas na fase 3, utilizando como principal metodologia a Análise de Discurso Crítica (ADC), visando decodificar relações entre a linguagem, narrativas, poder e ideologia (Fairclough, 1992; Reyes, 2011), dado que a ADC sempre leva em consideração o contexto social e histórico para realizar tais análises, dando ênfase nas realidades sociais existentes como restrições produzidas pela sociedade, e na explicação histórica de como e por que tais realidades sociais surgiram (Fairclough, 2013).

Particularmente nesta pesquisa, será adotada a abordagem da Legitimação no Discurso (Van Dijk, 2005; Van Leeuwen, 1996; 2007; 2008; Van Leeuwen; Wodak, 1999; Reyes, 2011), com base em cinco estratégias de legitimação, propostas por Reyes (2011).

A primeira é a estratégia de “legitimação através de emoções”, que permite enviesar a opinião dos interlocutores, a quem o discurso se dirige, referente a algum assunto específico. A ideia é atribuir uma representação negativa de determinados atores e suas ações, permitindo que quem fala o discurso crie dois lados de lados de uma história ou evento, o lado retratado positivamente, e os atores retratados negativamente. São utilizados termos que associam recursos semióticos em determinado discurso a variáveis semânticas (sociais, culturais, históricas ou políticas); para determinar a utilização dessa estratégia, buscou-se os termos

relacionados a emoções, como “medo”, “alegria”, “desejo”, ou até mesmo situações que evoquem determinadas emoções ao serem pronunciadas, como “penalização” e “pandemia”.

A segunda estratégia se refere à “legitimação através de um futuro hipotético”, que busca posicionar uma ameaça futura que requer uma ação ou decisão política imediata no presente. Geralmente, são utilizadas sentenças condicionais, através da conjunção “se”, atribuindo uma condição para que determinado cenário aconteça ou não no futuro. A terceira estratégia diz respeito à “legitimação através da racionalidade”, estratégia proposta tanto por Van Leeuwen (2007) como Reyes (2011), e se trata de quando atores apresentam em seu discurso um processo no qual decisões foram feitas após um procedimento bem avaliado e ponderado. É comum utilizar formas de discurso como “após consulta com especialistas”, sendo considerado uma escolha racional consultar outras fontes e explorar todas as opções possíveis para fazer uma decisão, ou a utilização de expressões que explicitam decisões feitas anteriormente para justificar a ação atual.

De maneira similar, a quarta estratégia é a “legitimação através de vozes de *expertise*”, que são destacadas no discurso para mostrar aos interlocutores que especialistas estão apoiando a proposta de determinado ator com declarações fundamentadas. Essa forma de legitimação também se evidencia quando atores apresentam fontes autorizadas em contextos formais. São utilizados aqui verbos que indicam processos verbais, como “dizer”, “anunciar”, “reportar”, “afirmar”, entre outros.

Por fim, a quinta estratégia é a “legitimação altruísta”, a qual utiliza o discurso para assegurar que as propostas e ações dos atores não são impulsionadas apenas por interesses sociais, mas sim, que servirão como um bem comum que trarão melhores condições. Atrelada a algum tipo de avaliação moral (Van Leeuwen, 2007; Reyes, 2011), essa estratégia está relacionada à ideia de altruísmo, descrevendo ações e políticas institucionais como benéficas para um grupo ou sociedade.

Os objetos de análise dessa etapa foram as Mensagens de Encaminhamento do Poder Executivo ao Poder Legislativo, apresentadas juntamente com os Projetos de Lei e Medidas Provisórias referentes à regularização fundiária, por representarem os desejos e intenções por trás de determinado Projeto de Lei ou Medida Provisória, a

partir da fundamentação jurídica. Complementarmente, foram analisados todos os discursos presidenciais que mencionassem regularização fundiária e segurança de posse, dentro do recorte temporal, com vistas à obtenção do segundo modo de restrição das instituições, as *narrativas*.

3.5 FASE 5: PROCESSO DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA RF NO BRASIL

Por fim, a fase 5, vinculada ao objetivo geral desta dissertação, visa analisar o processo de consolidação das políticas de regularização fundiária como instituição. Esse processo consiste na triangulação dos resultados previamente obtidos, integralizados segundo os modos de restrição de Lowndes e Roberts (2013), considerando que as instituições são intrínsecas a determinado contexto político, são reconhecidas por agentes, possuem um efeito coletivo e podem ser demonstradas, tal como argumentam os autores. nessa fase, a ser desenvolvida após a etapa de qualificação, espera-se integrar os resultados das fases anteriores, o que permitirá discutir de forma consistente o caso estudado.

4. POLÍTICAS DE SEGURANÇA DA POSSE: COMPREENSÃO AMPLIADA

Este capítulo tem por objetivo identificar as diferentes políticas de promoção da segurança da posse a partir do que fora abordado pelo Estado da Arte da literatura, contribuindo com uma compreensão ampliada de experiências internacionais e, para isso, parte de uma revisão sistemática de literatura, cujos procedimentos e critérios foram pormenorizados no capítulo 3. A partir do conjunto de 49 artigos científicos publicados entre 2003 e 2023, foi possível compreender diferentes políticas voltadas à segurança da posse. Assim, essa revisão buscou responder: i) o que a literatura de estudos urbanos conceitua como segurança de posse, ii) quais são as respostas do Estado relativas à promoção da segurança de posse aplicadas no mundo e iii) quais os impactos dessas políticas aplicadas.

Foram criadas três subseções neste capítulo. A seção 4.1 responde à primeira pergunta orientadora da RSL, trazendo conceitos fundamentais da segurança de posse, como o assunto é abordado nas pesquisas e quais são as bases de legitimação envolvidas nesse contexto; já as seções 4.2 e 4.3 respondem as outras duas perguntas orientadoras, dividindo a discussão entre titulação individual de propriedade e outras medidas, dada a ênfase dos estudos da área para a titulação individual e, também, pelo fato de ser a medida mais popular em diversos países do mundo. Na literatura encontrada, se destacam alguns autores na área, como Geoffrey Payne (2001; 2004; 2009), Daniel Bromley (2004; 2005; 2009), Jean-Louis Van Gelder (2009; 2010) e Edésio Fernandes (2006; 2008), esse último autor com foco em políticas de regularização fundiária.

4.1 SEGURANÇA DE POSSE: BASES DE LEGITIMAÇÃO

A posse de terra, ou propriedade, é definida por Payne (2001) como o modo como a propriedade é mantida e possuída, assim como o conjunto de relacionamentos entre pessoas referentes a uma propriedade ou seu produto. Da mesma forma, a posse se relaciona com os direitos de propriedade – a depender da situação, os direitos podem variar desde ocupar, usar, restringir acesso, comprar, herdar, desenvolver, investir, cultivar, locar, acessar crédito, acessar serviços e infraestrutura,

entre outros – que alguém possui sobre um determinado espaço. Assim, a segurança de posse é o direito de ter uma proteção efetiva pelo Estado contra expulsões ou realocações forçadas sem 'processos legais e compensações (Payne, 2001; Rao, 2022). Como consequência disso, a classificação dos tipos de posse conforme a UN-Habitat se divide da seguinte maneira:

- Direitos formais:
 - Registrados/titulados;
 - Documentados (aluguéis, arrendamento);
 - Direitos familiares/de grupo (direitos consuetudinários, tribais, fundos comunitários);
 - Não registrados e não documentados (usucapião, direitos de ocupação);
- Direitos não formais:
 - Documentados (acordos escritos entre proprietários e inquilinos);
 - Não documentado;
- Moradores de rua.

Essa classificação pode servir de amparo a diferentes políticas públicas que almejam garantir a segurança de posse de diferentes assentamentos informais precários, considerando que existe mais de uma maneira de fazê-lo.

A segurança é um conceito relativo, e engloba não apenas o status legal (Payne, 2009), podendo se dividir em três subcategorias, quais sejam: a posse *de jure*, *de facto* e percebida (Van Gelder, 2010; Patel, 2016; Rao, 2022). A segurança posse *de jure* diz respeito ao conjunto de direitos de propriedade com reconhecimento legal concedido através de registro ou titulação. A segurança de posse *de facto* engloba fatores não legais e oficiais, como a duração da ocupação, a organização de comunidades, suporte político e não governamental, acesso à infraestrutura básica, entre outros. Por fim, a segurança de posse percebida trata da probabilidade de expulsão a partir da estimativa dos próprios ocupantes.

Os diferentes tipos de segurança de posse possuem bases de legitimação que influenciam a segurança da posse em si. Como será abordado mais à frente, apesar da segurança de posse *de jure* parecer mais absoluta, no sentido de que o Estado é a esfera com maior poder, e que o reconhecimento legal impediria a expulsão dos

ocupantes, Payne (2004) afirma que a experiência das pessoas com os governos passados e presente de determinado país podem influenciar na segurança de posse percebida por elas, não legitimando a posse *de jure* obtida por essas pessoas. O autor afirma que há gestões removem moradores que possuem títulos de propriedade para liberar áreas para “propósitos públicos”, como de assentamentos da Índia (Sukumaran, 1999). Isso indica uma base de legitimação da ação política sobre o direito das pessoas de ocuparem determinados espaços na cidade, e a não legitimação da posse reconhecida legalmente, o que pode parecer paradoxal.

Muitos estudos da área trabalham a partir dos impactos da implementação dessas políticas sobre a segurança de posse de determinadas populações, tanto a *de jure*, *de facto* e a percebida (Aristizabal, 2004; Calderón, 2004; De Souza, 2004; Farfan, 2004; Khemro, 2004; Kundu, 2004; Taylor, 2004; Mahadevia, 2010; Kusaluka, 2018; Flower, 2019; Rao, 2022; Ribeiro, 2022; Umar, 2023), sendo um dos tópicos abordados mais comuns como se dá a legitimação das diferentes medidas aplicadas. Por outro lado, diversos autores se limitam à investigação da eficiência ou dos impactos das políticas implementadas, tanto por um viés jurídico, urbanístico ou até ambiental, sem ênfase na segurança de posse (Porio, 2004; Gouvea et al., 2009; Cardoso et al., 2014; Costa et al., 2014; Virgilo et al., 2014; Mito, 2015; Guevara, 2016; Andrés, 2019; Ugartamendía, 2020; Granja; Magalhães, 2021; Miosso, 2021).

Existem diversos modelos de políticas que visam a segurança de posse, e que atendem a diferentes cenários e demandas sociais. De acordo com Payne (2004), as populações mais pobres priorizam morar em localizações mais próximas de oportunidades de emprego, ao invés de priorizar a própria segurança de posse. Já para a população de baixa renda de estrato intermediário, o interesse por mobilidade é menor quando comparado à segurança de posse, de forma que esse grupo tende a buscar alternativas de posse mais consistentes a curto prazo, ainda que apresentem restrições. Por fim, o grupo com baixa renda mais “superior” buscam formas de posse de propriedade mais permanentes, como títulos de propriedade ou aluguéis. Em países como Filipinas (Porio, 2004) e Cambodia (Khemro, 2004) as medidas mais comuns são com base na titulação individual e urbanização de assentamentos. No entanto, os autores afirmam que medidas intermediárias se fazem necessárias

justamente por conta de as medidas atuais não serem muito responsivas às necessidades locais.

Analisando sob a ótica do neoinstitucionalismo, as escolhas de quais modelos implementar podem depender de diversos fatores. Muitos governos justificam suas políticas de segurança de posse a partir do que é menos custoso para manutenção (Rao, 2022), outros, a partir da demanda observada, criando sistemas mais complexos com diferentes tipos de medidas (Kusiluka, 2018; Manara, 2022), ou até através da influência de diversos atores sociais, englobando modelos que atendam diferentes interesses de forma a conseguir um *feedback* positivo e legitimar suas ações.

Na sequência, serão analisadas as medidas abordadas nos estudos encontrados pela RSL, passando desde a titulação individual de propriedade até medidas de posse coletiva e concessão de direitos de uso – exemplos dos modelos mais comuns encontrados. Complementarmente, será feita uma investigação das bases de legitimação dos modelos de forma a corroborar com a discussão da legitimação e institucionalização da regularização fundiária, modelo predominante no Brasil.

4.2 RESPOSTA DO ESTADO VIA TITULAÇÃO INDIVIDUAL

A titulação individual de terras, ou de propriedade, implica fornecer títulos aos ocupantes de casas e outras propriedades previamente enquadradas como informais. É uma forma amplamente utilizada de garantia da segurança de posse, transformando o bem em um sistema de posse *de jure*, reconhecido pelo Estado (Nakamura, 2014; Rao, 2022). Essa é a medida de segurança de posse mais popular e, supostamente o mais efetivo, dado o estado legal absoluto que ela oferece, o que facilita a administração dessas propriedades ao diminuir a complexidade de medidas a serem geridas. Além disso, em muitos países, o título de propriedade é uma ambição das populações mais carentes (Calderón, 2004), e o acesso à moradia segura é reconhecido como uma condição para o acesso a serviços, infraestrutura urbana e oportunidades de emprego e meios de sustento (Rakodi; Lloyd-Jones, 2002), o que endossa o emprego da titulação individual em políticas públicas.

Todavia, como Payne (2009) aponta em seu artigo, paradoxalmente em algumas situações a titulação pode diminuir a segurança da posse a longo prazo, dado que a titulação aumenta o valor da terra e, a longo prazo, pode induzir gentrificação na região, principalmente em regiões centrais e outras localizações com grande potencial para especulação.

O fenômeno da insegurança de posse, então, não se restringe à ausência de um título (Litsek, 2019). A influência de atores do mercado imobiliário também pode estimular a expulsão da população causa pelo aumento de custo de vida ou pressão para venda das propriedades. Assim, ao mesmo tempo que a titulação responde à questão da informalidade urbana de forma concisa, surge a insegurança causada pela dinâmica do mercado formal (Ribeiro et al., 2022).

Conforme Payne (2009), a segurança de posse pode depender tanto do status legal de um assentamento ou residência, tanto da percepção dos residentes sobre os governos passados e o governo presente. O autor afirma que há gestões removem moradores que possuem títulos de propriedade para liberar áreas para “propósitos públicos”, como de assentamentos da Índia (Sukumaran, 1999) e da Tanzânia (Gwaleba, 2018). Em outros casos, como o da Colômbia, que remoções forçadas são raras e os moradores podem receber serviços públicos e infraestrutura, desde que paguem por eles, o que torna a posse *de jure*, ou a titulação, algo desinteressante ou sem prioridade para essa população. Em alguns casos na Tanzânia (Kusiluka, 2018), títulos eram considerados de extrema relevância para garantir a segurança de posse. Nesse sentido, para o autor, a questão-chave se relaciona à percepção dos residentes e às ameaças de expulsão de determinada gestão, não necessariamente à titulação.

Além de prever a segurança da posse, outro argumento para aplicação de titulação se refere ao estímulo de investimentos para as casas, assim como prover acesso à crédito e financiamentos. O princípio é de que as famílias com os títulos são inseridas no mercado imobiliário formal da cidade, e que a propriedade pode ser utilizada inclusive como recurso econômico e estimular o mercado. Contudo, a literatura demonstra (Bromley, 2005; 2008; Payne, 2009; Parsa, 2011; Kusiluka, 2018; Rao, 2022; Umar, 2023) que as famílias contempladas com títulos não veem a propriedade como um ativo financeiro, e sim, como um lar, um espaço para criar uma

família e para participar da vida em comunidade: “eles veem suas propriedades como ativos sociais, não como *commodities* para serem negociadas no mercado” (Payne, 2009, p. 449, tradução nossa).

Da mesma forma, essas famílias não costumam utilizar suas propriedades como garantia para conseguir empréstimos e outras fontes de crédito para investimentos, novos negócios ou aprimoramentos para as casas. Também, não há evidências de uma maior probabilidade de assegurar empréstimos com bancos privados a partir da titulação das propriedades, sendo o motivo principal de rejeição a baixa capacidade de pagamentos pelas famílias após os empréstimos, como no caso de assentamentos titulados na Zâmbia (Umar, 2023), onde se observou que o uso dos títulos de propriedade para realizar empréstimos foi amplamente rejeitado pelas instituições financeiras, e no caso da Tanzânia (Kusiluka, 2018), a maior dificuldade observada foi financeira, em relação ao pagando do empréstimo com altas taxas de juro, dificuldade de encontrar empregos estáveis, entre outros fatores.

A partir do exposto, nota-se que alguns dos argumentos a favor de políticas com foco na titulação individual partem de uma perspectiva financeira, como redução de custos administrativos, inserção dos ocupantes no mercado formal e possibilidade de utilização de títulos como garantia para empréstimos. Considerando diversos contextos e a multiplicidade e complexidade de interesses de diversos atores envolvidos na propriedade de terras, como Estado, beneficiários e mercado imobiliário, a Teoria de Direitos e Propriedade e a Teoria de Custos de Transação, baseadas no neoinstitucionalismo, tornam-se relevantes nesse contexto em específico ao afirmarem que é importante implementar sistemas que definam clara e objetivamente os direitos de propriedade para garantir que a propriedade será usada para geração de renda dentro de uma sociedade (North, 1994; Kusiluka, 2012; 2018).

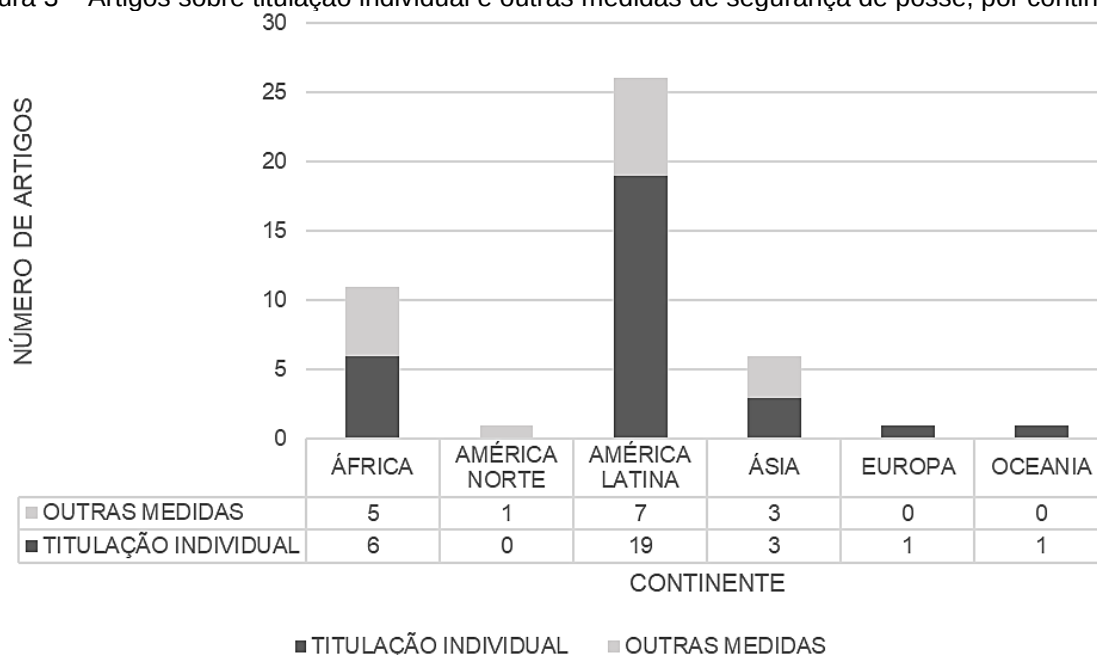
Ainda, esses argumentos a favor da titulação têm grande influência do economista Hernando de Soto (2000), inspiradas por um viés neoliberal ao inferir que a titulação individual surge como uma maneira para que a população de baixa renda “se ajude” a se inserir no mercado formal sem a ajuda do Estado, garantindo a propriedade como recurso financeiro (Roy, 2005).

Como será visto mais a frente, essas ideias influenciaram diversos países a desenvolver políticas com foco na titulação individual, sendo o Peru o caso mais famoso a partir da criação da Comissão de Formalização de Propriedade Informal (COFOPRI), que distribuiu mais de um milhão de títulos de propriedades entre 1996 e 2002 (Calderón, 2004). Nesse caso, Calderón (ibid.) afirma que menos de 1% dos contemplados conseguiu acesso a créditos bancários, o que refuta a hipótese de uma relação linear entre títulos e créditos.

Entre outras premissas da titulação e políticas públicas relacionadas, entende-se que só a titulação asseguraria o acesso à infraestrutura urbana e serviços públicos, como malha viária, coleta de lixo e efluentes, acesso a água, luz e energia. No entanto, não há evidências de que a titulação interfere na provisão de serviços públicos (Payne, 2009). Na Colômbia, assentamentos que forem contemplados com *urban legalisation*, um modal de legalização de posse intermediário – como será explicado mais a frente –, são elegíveis para serviços públicos, independente de títulos (Aristizabal; Gomez, 2004). No Peru, após os famosos programas de titulação de propriedade, como os do COFOPRI em Lima, no início dos anos 2000, foi constatado de que, apesar dos serviços estarem inclusos nos programas, foi constatado que em alguns assentamentos titulados em Lima redes de água e esgoto não foram fornecidos após o processo (Ramirez-Corso; Riofrio, 2005). Já no México e no Egito, os programas de titulação não incluem a oferta de serviços e infraestrutura (Azuela; Duhau, 1998; Sims, 2002). Em compensação, no caso da Namíbia, Karuaihe (2018) relata que os assentamentos devem ser titulados para obter acesso aos serviços públicos.

A partir da RSL, percebeu-se grande ênfase dos estudos de implementação das políticas de titulação individual ao redor do mundo. A Figura 3 demonstra uma síntese das medidas estudadas nos artigos avaliados.

Figura 3 – Artigos sobre titulação individual e outras medidas de segurança de posse, por continente.



Fonte: elaborado pela autora.

Os dados apresentados acima mostram como a titulação individual possui grande espaço dentro das políticas públicas ao redor do mundo, dentro da amostragem da RSL, com destaque para a América Latina. Nos países da África e Ásia, nota-se um certo equilíbrio entre os dois campos. Com base nisso, estipula-se que há uma maior institucionalização da titulação individual como resposta à informalidade urbana, dominando o campo de políticas públicas urbanas. Como bases de legitimação, observa-se forte presença das justificativas da ação política, e não coletiva, não partindo de uma demanda popular, mas sim, predominantemente por fundamentos técnicos e políticos.

4.3 OUTRAS RESPOSTAS DO ESTADO PARA PROMOÇÃO DA SEGURANÇA DE POSSE

Como mencionado anteriormente, a medida mais comum e mais conhecida para a segurança de posse é a titulação individual de propriedade, e a literatura aponta que não é uma solução que atende a todos os cenários da informalidade urbana. A Revisão Sistemática de Literatura realizada permitiu a identificação de políticas de

segurança de posse aplicadas em diversos países, a fim de investigar outras medidas possíveis.

As medidas encontradas podem ser categorizadas em concessão de uso e propriedade coletiva. Na primeira situação, temos o caso do sistema de *pattas*, definido como o direito não transferível de uso de terras públicas por um determinado tempo. É um modelo intermediário de posse utilizado na Índia e partes da Ásia desde a década de 1980, garante o acesso a serviços públicos e permite o uso da propriedade como garantia para empréstimos (Banerjee, 2022). A autora alega que o uso de *pattas* aumentou a segurança de posse de muitas famílias, incitando o aumento de investimentos para as próprias residências.

Outro sistema que chamou atenção é o programa de Odisha Land Rights to Slum-Dwellers (OLRSD), de 2017, um sistema intermediário de posse mais recente aplicado no estado de Odisha, Índia. Conforme o programa, toda pessoa sem terra que ocupa um espaço em um assentamento até 2017 dá direito a um Certificado de Direito de Terras (ou *Land Right Certificate*, LRC). Ele não dá o direito de propriedade plena, apenas dá o direito de uso, de herança, pode ser usado em empréstimos, e não é transferível (Rao, 2022). O programa foi previsto com projetos de urbanização, incluindo serviços e infraestrutura pública nos assentamentos, os quais foram implementados de forma parcial a depender das cidades e das estruturas urbanas existentes. De acordo com o autor, as famílias dos assentamentos estudados já desfrutavam de segurança de posse de facto e percebida antes da implementação por conta da baixa ameaça de remoções forçadas. O OLRSD serviu para garantir a segurança de jure, mais investimentos para as casas e infraestrutura urbana. Ainda, é uma medida que não sobrecarregou as capacidades de gerenciamento do governo.

Os modelos de *pattas* e OLRSD se assemelham a alguns sistemas existentes no Brasil, como a Concessão do Direito Real de Uso, Concessão para Uso de Moradia e Usucapião Urbana. Nos dois primeiros casos, não há transferência da propriedade, apenas a concessão do uso da propriedade por um determinado período de tempo renovável. Já no terceiro caso, o residente adquire a propriedade plena após a ocupação de terras privadas de até 250 m² por cinco anos. De Souza (2004) aborda a utilização desses modelos em Recife (PE) e Porto Alegre (RS) na década de 1980,

e afirma que os principais obstáculos da implementação dessas medidas se referem à demora nos processos burocráticos, da ausência de identificação dos residentes e da não participação efetiva nos processos legais. A usucapião se tornou comum também em países como a Bolívia (Farfan, 2004) e Uganda (Bird, 2020), como um mecanismo comum para grupos de baixa renda para garantir o acesso a direitos de propriedade em cidades pequenas e médias.

Ainda, observa-se a utilização de sistemas similares aos mencionados acima, o *Certificate of Right of Occupancy* (CRO) e *Residence of Licence* (RL), na Tanzânia (Manara, 2022) e o *Certificate of Rights* (COR) em Botswana (Nkwae, 2021). No primeiro caso, o CRO concede direitos de propriedade parciais, de arrendamento, por 33, 66 ou 99 anos, e o RL concede direitos provisórios para moradia de curto prazo através de contrato de arrendamento. Manara (2022) atesta que esses tipos de títulos são essenciais para garantir a segurança de posse e acesso a crédito no país, e não são métodos muito populares por conta dos valores a serem pagos, a falta de conhecimento integral das políticas envolvidas. Já em Bostwana, o COR é uma opção intermediária de posse mais simplificada e com menos custos do que a titulação. Ao longo do tempo, pode evoluir para a titulação de propriedade plena. A demarcação de terras é simplificada, a fim de diminuir custos de implementação, e as terras com COR eram providas de infraestrutura mínima. Todavia, o sistema não atinge toda a população de baixa renda e de assentamentos informais por conta dos requisitos mínimos de renda para pagar taxas de serviço e desenvolvimento das propriedades. Assim, Nkwae (2021) afirma que o sistema é inovador no país, porém são necessárias outras políticas públicas para alcançar a população com menor renda.

Por fim, no Quênia há o sistema de posse chamado *Temporary Occupation License* (TOL), que garante a ocupação temporária de terras públicas, na condição de que as edificações sejam feitas de estruturas temporárias. Geralmente, utiliza-se esse modelo para atividades geradoras de renda, como comércios e serviços locais, e as terras são administradas pelo governo local. Também, o sistema permite o acesso a serviços públicos e a crédito formal (Taylor, 2004).

Por outro lado, outras medidas identificadas na RSL envolvem sistemas de posse coletivas, como no caso de Bogotá, Colômbia, com o *urban legalisation*, um

sistema intermediário de posse de terras que concede direitos coletivos a um determinado assentamento informal. Esse sistema permite o acesso a serviços e infraestrutura. Também, é permitida a compra, venda e herança de propriedades que estejam dentro do sistema de *urban legalisation*. Todavia, não permite o acesso a créditos e empréstimos formais e certos subsídios do governo. De acordo com Aristizabal e Gomez (2004), esse modelo foi considerado inovador por permitir a segurança de posse de facto, com suporte das leis colombianas, e facilita futuros processos de titulação oficial. É um processo que pode ser iniciado tanto pela comunidade, como pela gestão. Dessa forma, os residentes estão seguros contra remoções forçadas, exceto em casos de ocupações em áreas de proteção ambiental ou de risco. O autor afirma que esse modelo intermediário de posse do país vem de políticas focadas em suprir as demandas das populações mais pobres, porém, apesar do número de assentamentos informais ter reduzido, ainda há muitas ocupações sem direitos de propriedade e segurança de posse. Segundo o autor, essa situação se deve à falta de capacidade das secretarias e da gestão em suprir toda a demanda, além da lentidão dos processos.

Outro sistema muito conhecido que se distinguiu é o *community land trust* (CLT), um modelo de gestão territorial coletiva que visa fomentar a segurança de posse para as famílias, assegurar acessibilidade econômica às habitações e o fortalecimento comunitário (Ribeiro et al., 2022). Para tanto, o modelo separa a propriedade da terras das edificações. Assim, a terra é transferida para a titularidade de uma entidade jurídica composta e administrada – mas não vendida ou transferida - pelos residentes ou organização relacionada. Enquanto isso, as construções são mantidas como propriedade individual das famílias, preservando assim a liberdade de venda e aluguel, desde que conforme com as diretrizes estabelecidas nos regulamentos do CLT em questão.

Taylor (2004) aponta que os CLT's são amplamente utilizados no Quênia desde a década de 1980, principalmente na sua capital Nairobi. Também tem destaque o *Tanzania Bondeni Community Land Trust* na cidade de Voi, esse sendo a primeira experiência de CLT no continente africano. De acordo com Ribeiro et al. (2022), esse

modelo tem sido essencial para garantir a posse de terra formal para a população de baixa renda.

Na América Latina, a primeira experiência de CLT se trata do *Fidelcomiso de la Tierra Caño Martín Peña*, em San Juan, Porto Rico (Ribeiro et al., 2022). Foi iniciada em 2000, em um contexto de melhorias de infraestrutura urbana na região, que impediria inundações no assentamento mas que poderia desencadear a expulsão dos residentes pela valorização da região e especulação imobiliária. Assim, a fim de impedir a gentrificação na região, foi desenvolvido o CLT que prospera até hoje, após momentos de lutas pela validação e regulação do modelo, garantindo a segurança de posse dos moradores, e é um grande exemplo de movimentos de participação popular que obtiveram êxito.

No Brasil, o modelo vem se consolidando desde 2018, com o nome Termo Territorial Coletivo (TTC) e com foco no Rio de Janeiro. De acordo com Ribeiro (2020), a legislação brasileira permite a implementação do TTC sem necessidade de novas regulações ou legislações novas. O modelo pode ser estruturado a partir das leis de regularização fundiária, formas societárias, cooperativismo habitacional, Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Direito de Superfície. O TTC cresceu muito, e foi incluso na revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro de 2021, agora considerado um instrumento da política urbana para garantir o acesso e segurança de posse da terra e moradia. A participação popular tem sido chave para o êxito da implementação do modelo CLT.

Em suma, a partir da Revisão Sistemática de Literatura, foi possível explorar a literatura que envolve a temática da segurança de posse como respostas à informalidade urbana em diferentes países. A discussão sobre o assunto é de extrema relevância para compreender a institucionalização da regularização fundiária no Brasil – objetivo geral dessa dissertação – por esta ser uma medida de titulação individual predominante no país, como será abordado mais a frente.

Entende-se, com base na pesquisa exploratória relatada no capítulo 4, que os modelos de políticas com foco em titulação individual de propriedade são predominantes na América Latina, o que pode ter influenciado a instauração da regularização fundiária no Brasil. No capítulo 5, a discussão sobre segurança de

posse e informalidade serão aprofundados, a partir da identificação dos marcos legislativos pertencentes ao histórico da política em questão, buscando aplicar conceitos do neoinstitucionalismo histórico na análise.

5. POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: O CASO BRASILEIRO

Neste capítulo busca-se identificar os marcos históricos da questão fundiária brasileira e das políticas de regularização fundiária, analisados à luz da lente teórica adotada da pesquisa, o neoinstitucionalismo histórico. Para tanto, foram analisados artigos e documentos que abordam os marcos legais de regularização fundiária no Brasil, tendo por base uma pesquisa documental, com especial menção à Alfonsin, B. (2007; 2020; 2021), Fernandes (2002; 2006; 2010), D'Ottaviano (2015), Ribeiro (2021) e Balbim (2022; 2023). A ênfase do capítulo está, então, nas regras formais da regularização fundiária.

O foco esteve em responder ao segundo objetivo específico ao inventariar os fundamentos, normas e sistemáticas inerentes às políticas de regularização fundiária no Brasil, o que corrobora na revisão dos processos históricos das políticas em questão, já que a teoria neoinstitucional reconhece que os processos de urbanização são uma forma de estruturação do território, no qual processos sociais, econômicos, políticos e culturais o moldam ao longo dos anos (Limonad, 1999), o que torna a análise dos processos históricos relevante para a investigação da institucionalização das políticas de regularização fundiária.

5.1 TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL: QUADRO NORMATIVO E REGULATÓRIO

A partir da pesquisa documental empreendida segundo os procedimentos metodológicos descritos no capítulo 4, os marcos normativos nacionais afetos à regularização fundiária no Brasil foram identificados, compilados e analisados com o objetivo de compreender sua trajetória de institucionalização. A partir da lente institucional, tais normas foram interpretadas segundo o conjunto de conceitos institucionais, como a construção de legitimidade, dependência de trajetória, *feedback* positivo, contexto, reconhecimento, efeito coletivo e passividade de demonstração, relevando cinco conjunturas críticas que permitem compreender o cenário nacional, quais sejam: (i) Brasil Colonial, (ii) A inserção da terra em um mercado imobiliário, (iii) Industrialização e urbanização intensa no país, (iv) Consolidação da regularização

fundiária plena, (v) Tensionamentos da regularização fundiária plena e (vi) Retomada da regularização fundiária plena. Em linhas gerais, é possível observar padrões de dependência de trajetória em todo o período analisado. Ademais, percebe-se que as duas primeiras conjunturas definidas possuem períodos maiores de tempo do que as conjunturas seguintes, o que pode indicar que havia menos abertura política para mudanças institucionais na época, consequenciando em longos momentos de *feedback* positivo das políticas implementadas pelos atores envolvidos.

5.1.1 Primeira conjuntura crítica: Brasil Colonial

O período que caracteriza a primeira conjuntura crítica, a do Brasil Colonial, é marcado pela presença portuguesa na gestão e legislação urbana brasileira. A gestão de terras é considerada precária, por conta da incapacidade do regime de capitânias hereditárias em promover a ocupação efetiva do território brasileiro - implementado de 1530 até o fim do período colonial, em 1822 -, além de que o Brasil adotava a legislação portuguesa, sem adaptar à realidade do país, o que era problemático considerando o tamanho da colônia.

Ainda, nesse sistema de doação de terras, era adotado o regime de distribuição de terras, as sesmarias, que inicialmente passou por dificuldades pelo baixo número de unidades administrativas do regime, e depois passaram a ser administradas por instituições de poder local, como câmaras. Nesse sistema também era comum a prática de aforamento de terras, estas concedidas a qualquer morador mediante pagamento de foros anuais para as câmaras. Para aumentar os rendimentos, era comum a não medição das áreas para registro, o que permitia a oficialização de áreas sobrepostas e conflitos fundiários (Ribeiro, 2021).

A partir dessas práticas, formou-se a classe denominada senhorio colonial, que com base no seu crescente poder local, espoliavam posseiros com cobranças para determinar quem seria o efetivo sesmeiro (Alveal, 2007). Assim, a Coroa Portuguesa, com vistas ao controle desse poder local e dos registros fundiários, limitou o cultivo como principal fonte de acesso e manutenção das sesmarias.

Nessa primeira conjuntura crítica, a partir das regras formais estabelecidas - legislações, por exemplo -, percebe-se um caráter de descontrole registral do território

da colônia portuguesa, causada principalmente pela incapacidade de gestão e a não adaptação da legislação portuguesa ao cenário local. Assim, diversas práticas e regras informais se firmaram, principalmente em relação ao estímulo de estratégias não oficiais para aquecer as dinâmicas de aforamento e as classes de senhorios sendo estabelecidas pela insuficiência da fiscalização pela Coroa Portuguesa, causando um esvaziamento da prática de sesmarias, principal instrumento de gestão fundiária da época.

5.1.2 Segunda conjuntura crítica: A inserção da terra em um mercado imobiliário

A segunda conjuntura se caracteriza principalmente pela mudança do regime político do país, de colônia à monarquia, em 1822, e pela instituição da Lei 601, mais conhecida como a Lei de Terras, em 1850, regulamentada pelo decreto 1.318/1854. A principal função dessa lei foi a de permitir a transição de um sistema de doação de terras para um sistema de propriedade plena (Silva, 1996). De acordo com Ribeiro (2021), a lei possuía um caráter extremamente violento por legitimar inicialmente apenas os latifúndios, estabelecendo preferência legal para aquisição de terras para aqueles que já tinham posses, a partir de comprovação legal. Assim, os mais pobres foram condenados à irregularidade fundiária. Ainda, Motta (1998) explicita a intenção de atração de imigrantes ao país, considerando que a lei permitiria um regime jurídico mais estruturado que o sistema de sesmarias.

Esse é um dos cenários que esclarece o conceito de legitimidade de Schumann (1995), tratado anteriormente. Apesar da lei ter um forte apelo para imigrantes, ela enfrentou muitas resistências, principalmente de algumas elites brasileiras que perdiam seus privilégios e status, entendendo que a propriedade poderia limitar seu poder e sua extensão, dado os conflitos fundiários mencionados anteriormente. Percebe-se uma legitimidade frágil, ou quase inexistente, da legislação, quando se vê que a posse predominou o sistema fundiário até 1930, e não a propriedade formalizada (Pedroza, 2011).

Considerando a abolição da escravidão em 1888, Guimarães (2009) afirma que a lei abria brechas para que libertos pudessem registrar terras que ocupavam por

posse, herança, doação ou legado senhorial. Por conta das exigências burocráticas, era comum esse registro acontecer apenas nas regiões não interessantes economicamente para as elites da época. Dessa forma, os libertos foram afastados das áreas valorizadas e consolidando a concentração da formalidade a uma parcela da elite econômica da época (Rangel, 2012).

Nota-se, então, uma heterogeneidade entre as relações jurídicas (regras formais) e sociais (regras informais) do sistema fundiário brasileiro. Novamente, houve uma tentativa de “regulação” da propriedade, dessa vez com o Código Civil de 1916. O Código reforçou o ideal absoluto de propriedade, além de incitar o status social dos proprietários (Ribeiro, 2021). O problema foi a falta de políticas relacionadas à correção dos conflitos fundiários decorrentes ainda do sistema sesmario, o que fragilizou a homogeneização da terra pelo Código.

5.1.3 Terceira conjuntura crítica: Industrialização e urbanização intensa no país

Todo esse cenário fundiário e jurídico heterogêneo do Brasil é agravado pelos incentivos à industrialização e a consequente urbanização dos polos metropolitanos entre as décadas de 1930 e 1970. Tais fatores favoreceram a quebra da predominância do complexo rural e permitiram o crescimento desenfreado dos centros urbanos, o que contribuiu com o crescimento das áreas irregulares (Rangel, 2012). Diversos autores afirmam que o principal motivo para o aumento da informalidade é a incapacidade do Estado em controlar e fiscalizar o uso e a ocupação do solo (Grostein, 2001; Maricato, 1996; 2003), situação observada desde a conjuntura do Brasil Colonial. Além do aumento de áreas irregulares e assentamentos informais, vemos que a parcela da população que não consegue pagar o preço de viver nas áreas centrais é expulsa para as periferias, áreas não valorizadas no mercado imobiliário formal das cidades (Kowarick, 1997; Maricato, 1996).

Observada essa mudança brusca nas dinâmicas fundiárias no período, optou-se por estabelecer uma terceira conjuntura crítica, visto que a atual situação demandava por novas maneiras de lidar com a questão fundiária, criando espaço para novas decisões políticas e, portanto, novas estruturas institucionais.

Pode-se perceber também vários padrões das políticas fundiárias que se repetem ao longo da história, como o controle registral inconsistente e a tendência de favorecer as elites. Desse modo, percebe-se a aplicação de mais um conceito importante do neoinstitucionalismo histórico, a dependência de trajetória. Pierson (2004, p. 21, nossa tradução) advoga que os processos sociais “apresentam *feedback* positivo e assim geram padrões de desenvolvimento histórico”. Sorensen (2018) sustenta que processos políticos possuem dependência de trajetória pois é necessário que, para mudar esses processos, devem ser feitas ações coletivas, instituições estabelecidas com maior complexidade e retornos positivos aos atores com mais poder.

É somente nessa conjuntura que o sistema de sesmarias se dissolve para dar espaço ao mercado imobiliário e o sistema de propriedade privada, mas ainda se vê a população de baixa renda ocupando áreas desinteressantes para o mercado, ator com grande poder nessa conjuntura. Assim, padrões se repetem porque os processos políticos seguem os interesses dos atores mais influentes, e políticas de reparação e regularização fundiária, por exemplo, não seguem os interesses do mercado imobiliário capitalista.

Em meados de 1930, tem-se uma inovação no âmbito legal com a Constituição Federal de 1934, que trouxe a vinculação da propriedade à sua função social. Apesar de não ter muita aplicação prática, esse marco legal foi escolhido para essa conjuntura por trazer um discurso muito diferente do mostrado no Código de 1916, e isso se deve principalmente ao contexto histórico de incentivo à industrialização do Governo Vargas. Ainda, na Constituição de 1934, destaca-se a Usucapião Rural, que supostamente teria um impacto maior na regularização de terras rurais, permitindo a aquisição da propriedade desde que cumpridos alguns requisitos legais, mas que não houve efeitos significativos (Ribeiro, 2021).

No início da Ditadura Militar, vê-se ainda uma preocupação com a regularização fundiária rural com a implementação do Estatuto da Terra (1964), trazendo em seu texto a regulação dos direitos e deveres dos bens rurais para reforma agrária e promoção da política agrícola, com vistas a incentivar a produção rural. Contudo,

como afirma De Salis (2008), esse Estatuto não teve efeitos significativos na formalização de terras em áreas rurais por ser uma lei de difícil operacionalidade.

Depois desse marco, as políticas relacionadas à “correção da irregularidade fundiária” só se destacam anos depois com a criação do BNH no início da Ditadura Militar, em 1964. Em suas políticas, o termo “regularização fundiária” começa a ser usado, mas seus objetivos são muito influenciados pelo contexto da gestão da época. A produção de unidades habitacionais, de acordo com o BNH, traria maior disciplinamento e responsabilidade aos novos proprietários, objetivando torná-los “aliados da ordem” (Azevedo, 1988). Ainda, de acordo com Alfonsin, B. (1997), somente a produção de unidades habitacionais para reassentamento da população não caracteriza uma política de regularização fundiária, que engloba diversas outras medidas em âmbito jurídico, social e territorial.

Assim, em 1979, há a promulgação da lei 6.766, a qual se destaca por ser a primeira vez na história brasileira que o tema da regularização fundiária é expressamente abordado e mais efetivo, considerando que passa a prever sanções penais para loteadores que causaram irregularidades de seus próprios loteamentos. Ademais, vê-se que a lei aborda aspectos civis, administrativos, urbanísticos e penais (Romeiro, 2008) e, por isso, observa-se uma mudança crítica nas narrativas da regularização fundiária como política urbana, apesar da lei se limitar a loteamentos clandestinos.

5.1.4 Quarta conjuntura crítica: Consolidação da regularização fundiária plena

Após a lei 6766/79, destaca-se a ruptura no regime político brasileiro com o término da Ditadura Militar, em 1985, deixando espaço para mudanças nas decisões políticas e, conseqüentemente, o desenvolvimento de uma nova conjuntura crítica. A quarta conjuntura aqui estabelecida mostra uma tendência de elaboração de políticas urbanas com foco na função social da propriedade e na criação de instrumentos de ordenamento urbano, que foram relevantes para a composição da lei federal 11.977 / 2009. Pode-se citar a Constituição Federal de 1988, que abordou o conceito de função social da propriedade e apresentou instrumentos de ordenamento territorial, como o

Plano Diretor (PD), o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) e a Usucapião Especial Urbana, facilitando a regularização fundiária.

Ademais, destaca-se a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, como o marco nacional de regulamentação da política urbana no país. O Estatuto reafirma a função social da propriedade e regulamenta os instrumentos da Constituição de 1988, mas não se estende no tópico de regularização fundiária. A Lei apenas coloca o processo de regularização como uma das diretrizes gerais a serem seguidas e se limita a fazer recomendações e obrigações aos atores e entes federativos sobre políticas urbanas (Ribeiro, 2021). Além disso, um dos instrumentos mencionado pelo Estatuto se refere às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), importante instrumento que destina áreas da cidade para habitações de interesse social.

Também, o Código Civil de 2002 traz instrumentos de suporte a políticas de regularização fundiária, como a concessão de uso para fins de moradia e a concessão de direito real de uso, além de alterações nos prazos da regulamentação de usucapião; todos os instrumentos, então, facilitavam a regularização.

Ribeiro (2021) afirma que essas três legislações - Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade e Código Civil de 2002 – constituíram importantes bases para a subsequente edição da Medida Provisória 459/2009, posteriormente convertida na Lei Federal 11.977/2009. É notável que a urbanização intensa de meados do século XX foi uma mudança tão brusca para o paradigma fundiário brasileiro que uma nova conjuntura crítica surgiu nas políticas de regularização fundiária. Antes, via-se políticas que, mesmo em sua narrativa, possuíam um caráter segregador, com foco no estabelecimento da propriedade privada plena e nas tentativas (falhas) de estabelecer um controle registral fundiário no Brasil. Posteriormente, com o cenário observado pela urbanização acelerada e o agravamento dos assentamentos informais, verifica-se a mudança na narrativa das políticas urbanas, criando uma nova conjuntura crítica.

O primeiro programa de regularização fundiária em nível federal é o Programa Papel Passado, formulado em 2003, logo após a criação do Ministério das Cidades, com o objetivo de apoiar a “regularização fundiária de assentamentos precários em áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda” (Brasil, 2004, p. 57). O

Programa se baseava na premissa que a condição informal da moradia dos mais pobres seria um empecilho à integração dessa população na cidade, considerando que o reconhecimento formal da posse do terreno permitiria a implantação da infraestrutura e equipamentos urbanos para essas áreas. (Gonçalves; Santos, 2021). Assim, o Programa passou a integrar os planejamentos orçamentários e contou com uma dotação na Lei Orçamentária anual (LOA) de 2004, porém não houve o repasse regular ao longo dos anos posteriores, fazendo com que entre 2004 e 2008 houvesse apenas seis seleções de propostas, e entre 2008 e 2013 não houvesse processo de seleção.

Apenas em 2013 é criado um novo edital para a alocação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU) destinados especificamente à regularização fundiária urbana (Brasil, 2013). Todavia, o processo de seleção mostrava diversos critérios que poderiam impossibilitar a participação no programa. Os critérios incluíam ocupação nos assentamentos informais há mais de cinco anos sem oposição, cuja situação ambiental, de risco e jurídica não comprometesse o processo de regularização fundiária, áreas que apresentassem melhores condições para a regularização fundiária, áreas que fossem de propriedade da União, ou ainda cujos proponentes fossem titulares do seu domínio teriam prioridade (Brasil, 2013). Isso gerou a distorção de propostas para que se adequassem aos critérios, mesmo que não correspondessem à situação de determinados assentamentos, como o caso dos Conjuntos Habitacionais Carlos Gomes e Hípica, em Niterói, no Rio de Janeiro, conforme dissertam Gonçalves e Santos (2021), mostrando diversos impasses e a não conclusão do Programa Papel Passado na cidade, o que, de acordo com os autores, corroboram o papel do Estado na produção da informalidade.

Em 2007, tem-se a primeira regulamentação nacional sobre a regularização fundiária urbana, com a Lei Federal 11.481/2007, trazendo um primeiro conceito de regularização fundiária de interesse social, essa definida como a regularização fundiária destinada a atender famílias com renda familiar mensal não superior a cinco salários-mínimos e a regularização fundiária em bens da União (Brasil, 2007). Ainda, foi lançado um programa de investimentos em infraestrutura – o Programa de Aceleração de Crescimento (PAC), em 2007, com o propósito de promover o

desenvolvimento econômico; foram previstos investimentos a serem aplicados nas áreas de Logística, Energia e Saneamento, Habitação e Transporte Urbano. Esse foi dividido em dois eixos, o PAC 1 - com foco em Infraestrutura Social - e o PAC 2 – incluído no Programa Minha Casa Minha Vida (Cardoso; Denaldi, 2018). O PAC permitiu a ampliação das intervenções em assentamentos informais, privilegiando a urbanização integral, desde a adequação do sistema viário, infraestrutura, requalificação ambiental, novos equipamentos sociais, promoção de melhorias habitacionais, produção de novas moradias e regularização fundiária (*ibid.*, 2018).

O PAC se destaca por ter sido aplicado em muitas cidades brasileiras, resultando em um conjunto de experiências muito diversas. Em cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife, foram observados efeitos positivos como a ampliação das áreas de abrangência de intervenções para assentamentos informais e continuação de urbanizações já iniciadas (Cardoso; Denaldi, 2018). Os autores abordam como o PAC constituiu uma oportunidade para diversos centros urbanos, servindo como catalisador de intervenções e processos de urbanização, incluindo regularização fundiária. Apesar de tal aspecto, os autores sinalizam para dificuldades na trajetória do programa, como foi visto em Belém, com diversas ações inconclusas de regularização fundiária devido a dificuldades procedimentais e burocráticas, e no Rio de Janeiro, com o deslocamento forçado de famílias que residiam em áreas urbanas consolidadas para áreas isoladas e sem provisão de infraestruturas urbanas.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), por sua vez, foi regulamentado pela Lei Federal n. 11.977/2009, a partir da Medida Provisória nº 183/2009, pautada na Lei 11.811/2007 e nas legislações expostas anteriormente. No presente trabalho, tal lei ganha destaque por tratar da regularização de áreas de “moradia de baixa renda” (Brasil, 2009). Dessa forma, pela primeira vez a legislação federal abordou o conceito de regularização fundiária plena, abarcando desde a titulação da habitação, passando por medidas de ordenação do espaço, até a oferta de infraestrutura e urbanização, com vistas a garantir os direitos à cidade e à moradia adequada (Ribeiro, 2021). Vê-se no artigo 46:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a

garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 2009, art. 46).

Aqui, percebe-se a vinculação da urbanização com a regularização fundiária, o que traz uma preocupação com as condições urbanísticas dos assentamentos informais. Ainda, nota-se o foco na titulação da propriedade privada como forma principal de segurança de posse. No entanto, tal como discute Ribeiro (2021), a lei 11.977/2009 mostrou-se pouco efetiva, notadamente por demandar atuação da esfera municipal para sua implementação, o que pode ter ocasionado dispersão de esforços e, por consequência, variação no grau de efetividade em diferentes realidades urbanas.

De fato, ela serviu como base de políticas urbanas direcionadas à regularização fundiária plena e à promoção de direitos às populações em condições precárias de moradia. Entretanto a autora (*ibid.*) ainda cita a insuficiência de recursos para aplicação das políticas nos estados e municípios, além de que:

Outros dois empecilhos importantes derivam do histórico das relações entre as elites brasileiras e a terra [...]. O primeiro deles se refere ao baixo apelo eleitoral das medidas constitutivas dos processos de regularização fundiária plena, por se tratarem de trabalhos demorados, custosos e de baixa visibilidade até a titulação, entendida até então como a última etapa do processo. O segundo se refere à resistência de algumas elites locais aos processos de regularização, que se reproduz desde o século XIX e se justifica pelas vantagens colhidas por estas elites a partir das situações de irregularidade, que permitem a expansão de “suas terras” pela invasão e ocupação, bem como sustentam suas redes de poder e prestígio local (Ribeiro, 2021, p. 173).

Dessa forma, vê-se que a lei 11.977/2009, no período de sua vigência, constitui um importante marco nacional para a regularização fundiária, ainda que se reconheça a necessidade de aprimoramento das medidas legais, administrativas e urbanísticas para, de fato, promover os direitos à cidade e à moradia adequada.

5.1.5 Quinta conjuntura crítica: Tensionamentos da regularização fundiária plena

A quinta conjuntura crítica tem como início a mudança da estrutura normativa vigente de regularização fundiária, inicialmente com a Medida Provisória nº 759/2016,

posteriormente convertida na Lei Federal n. 13.465/2017. Essa conjuntura, em face de menor tempo de vigência, implica em menor quantidade de estudos disponíveis relacionados à sua aplicação.

Neste trabalho, parte-se do pressuposto de que há uma mudança de conjuntura por conta da narrativa diferente que essa lei traz. Tal como argumenta Ribeiro (2021), trata-se de um viés neoliberal, com vistas à transformação da propriedade em um ativo financeiro, tirando o foco da urbanização como elemento significativo da regularização fundiária e privilegiando a titulação de propriedade privada individual. A conjuntura tem seu início com a edição da Medida Provisória n. 759 que, em seu texto, anuncia a ênfase em “dinamizar e simplificar - inclusive sob uma perspectiva registral - o processo da regularização fundiária urbana no país, permitindo que este efetivamente alcance seus fins” (Brasil, 2016, item 86).

Percebe-se um foco em um suposto desenvolvimento econômico e social, baseado na “Teoria do Capital Morto” de De Soto (2001), a qual defende que a irregularidade fundiária imobiliza ativos que podem ser usados pela população de baixa renda para se integrar na economia formal da cidade. Todavia, as aplicações dessa teoria no Peru não tiveram impactos significativos, por desconsiderar a complexidade da dinâmica dos mercados de solo e crédito informais, o contexto histórico e as relações sociais com a terra, tal como Ribeiro (2021) e Fernandes (2022) defendem.

A Medida foi criada logo após o processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016, o que mostra uma ruptura de uma trajetória histórica dos governos prévios com caráter progressista. O aspecto problemático da referida Medida Provisória se encontra na supressão de um trecho da definição de regularização fundiária plena apresentado pela Lei 11.977 (Brasil, 2009), em que se lia: “de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado” (*ibid.*, art. 46). Isso implica na desvinculação da urbanização e da regularização fundiária, reduzindo esta última a um instrumento de titulação de propriedade privada individual.

Ainda, percebeu-se que as ZEIS não eram contempladas como medida de segurança de posse na medida provisória, e previu um novo instrumento, a

legitimação fundiária, que permite a titulação de qualquer área ocupada até 19 de dezembro de 2016 de forma rápida e simplificada, em oposição à aplicação de medidas urbanísticas e sociais. Até a promulgação da lei 13.465/2017, diversas emendas foram apresentadas, e foi divulgado um Projeto de Lei de Conversão (PLV), a PLV 12 (Brasil, 2017), com a inclusão das ZEIS, um melhor tratamento de outros instrumentos da lei 11.977/2009, inserção das figuras do condomínio de lotes e urbanos simples e a instituição da figura jurídica dos conjuntos habitacionais. Ao fim do processo legislativo, em julho de 2017, foi promulgada a Lei Federal nº 13.465/2017.

É relevante pontuar que diversos municípios tardaram a regular a lei para o âmbito municipal. Florianópolis (SC) instituiu apenas em 2021 uma comissão técnica de regularização fundiária por meio do decreto municipal 22.900/2021 (Florianópolis, 2021). Os municípios de Curitiba (PR) e São Paulo (SP), por sua vez, a regulamentaram apenas em 2022, por meio do decreto municipal 1.488 (Curitiba, 2022) e da lei municipal 17.734 (São Paulo, 2022).

Em 2021, foi promulgada a lei 14.118 (Brasil, 2021), que regulamenta o Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), substituindo o PMCMV. A lei foi instituída pela Medida Provisória 996/2020, alterando outras leis, como a 11.977/2009 e a 13.465/2017. De acordo com Balbim (2022), a lei é pautada em um tripé de habitação, regularização e destinação de terras. No âmbito de regularização fundiária, integrado no PCVA, foi regulamentado o Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (RegMel), através da IN nº 2/2021.

Dessa forma, ela associa a política de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e de interesse específico (Reurb-E) – criadas no Marco Legal de 2017 -, expandindo o mercado da regularização fundiária, com uma nova política para a destinação de imóveis públicos da União (inclusive para outros usos além do habitacional) e continua com o financiamento de provisão habitacional e reforma de imóveis, mas retirando os investimentos às classes de mais baixa renda; estes, agora, só possuem acesso à política habitacional a tomada de empréstimos pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) para realizar a regularização fundiária através de

titulação cartorial e algumas melhorias habitacionais, conduzidas exclusivamente pelo setor privado (Guerreiro; Rolnik, 2020; Balbim, 2022; Euclydes et al., 2022).

Um dos propósitos do PCVA foi de melhorar a imagem do governo em questão a partir de uma “jogada de marketing” ao substituir na íntegra o nome MCMV: com a Medida Provisória nº 996/2020, o PMCMV passa automaticamente a se chamar PCVA. Ainda, Balbim (2022) corrobora com a definição da quinta conjuntura crítica estabelecida ao afirmar que o Marco Legal de 2017 e o fim dos investimentos para produção habitacional destinados às classes de mais baixa renda no PCVA marcam a ruptura no cenário da política nacional habitacional e regularização fundiária.

Por fim, com a eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em julho de 2023 foi promulgada a lei 14.620 (Brasil, 2023), retomando o Programa Minha Casa, Minha Vida (3ª versão) e extinguindo o PCVA. De acordo com Balbim (2023), as diretrizes do novo programa inovam ao abordar uma política habitacional expandida, tratando não apenas de produção de novas unidades habitacionais, como era o primeiro PMCMV, mas sim novas linhas de atendimento, como locação social, melhoria habitacional e provisão de lotes urbanizados. Todavia, não há menção a ZEIS no novo PMCMV, instrumento central no confronto dos avanços do mercado imobiliário e que ganhava destaque na primeira versão do programa, em 2009. Em relação à regularização fundiária, não foram revogados os mecanismos previstos na lei 13.465/2017 e no PCVA, além de que o programa retoma os financiamentos para a população de mais baixa renda apenas associada à regularização fundiária (Balbim, 2023).

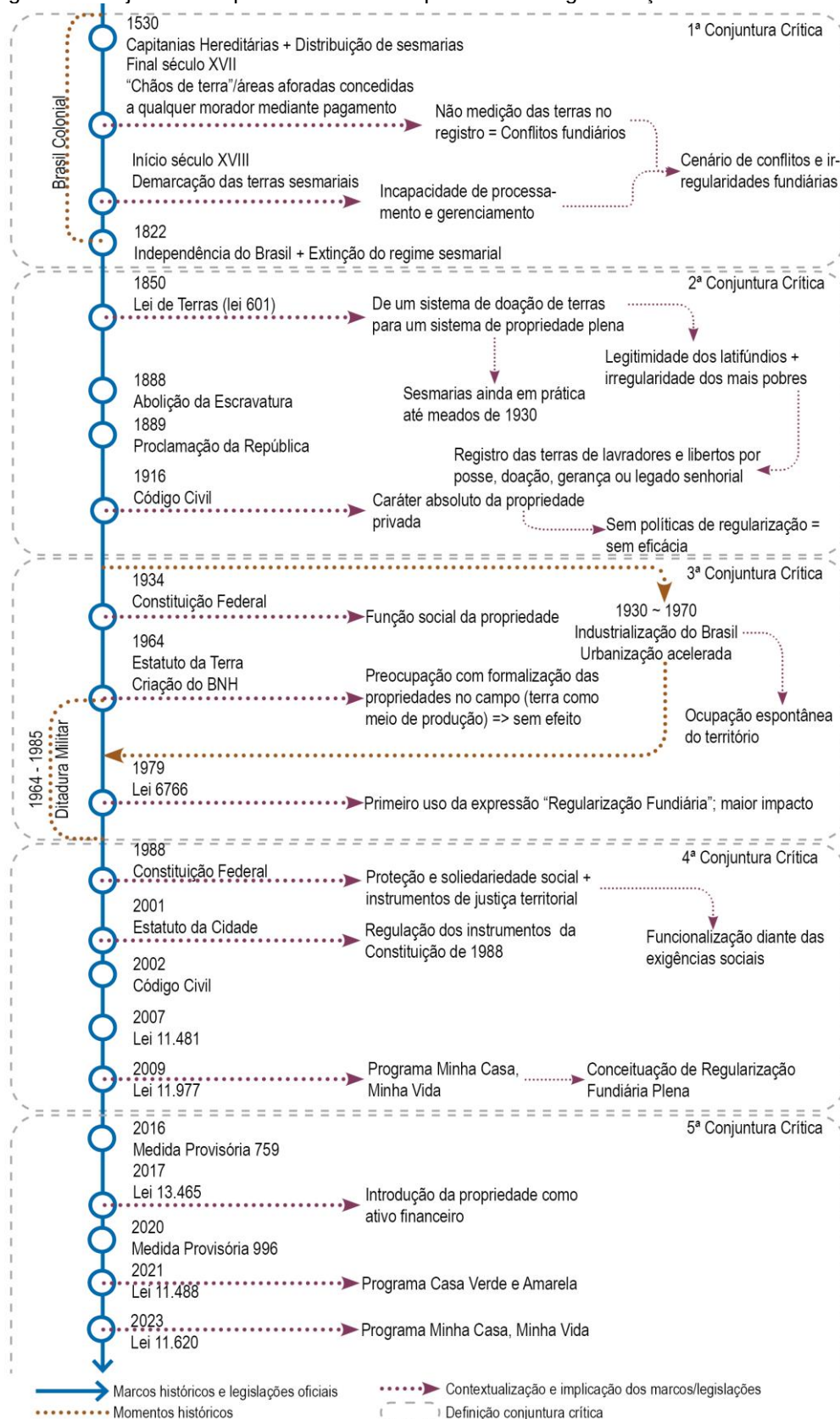
Com base no exposto, seria esperado que houvesse uma retomada da regularização fundiária plena, mas a regularização fundiária aparenta ficar em segundo plano, dando mais abertura para a provisão habitacional e a urbanização. Dentre os principais avanços do novo PMCMV, observam-se novas linhas de atendimento, como locação social e melhoria habitacional, além do reconhecimento ampliado do interesse social e da concepção do direito de moradia (Balbim, 2023). Destarte, o tratamento da regularização fundiária parece sinalizar para uma continuidade conjuntural e, assim, optou-se em manter esse marco legislativo na 5ª

conjuntura, dado que a ausência de um corpo maior de dados até o momento não permite identificar a ruptura da conjuntura.

Não obstante, todas as leis de regularização fundiária desde o PMCMV I surgiram a partir de Medidas Provisórias, o que se mostra problemático no sentido de que a regularização fundiária tem se manifestado unilateralmente, não sujeita à convalidação pelas casas legislativas. Como resultado, verifica-se uma situação atípica e não natural.

A partir da análise documental empreendida, é possível identificar as conjunturas críticas de institucionalização da Regularização Fundiária no Brasil, ilustrado na Figura 4 e no Quadro 4.

Figura 4 - Trajetória da questão fundiária e políticas de regularização fundiária no Brasil



Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme pode ser observado, percebe-se que continuamente existiu uma tentativa de regularização e controle fiscal da instável situação fundiária brasileira. No entanto, nas conjunturas 1 a 3 nota-se uma tendência de as decisões políticas focarem em algumas elites e, na conjuntura 4, observa-se como a mudança do cenário rural para o urbano em meados do século XX impactou nas narrativas e decisões políticas da época, criando uma trajetória de marcos legais cada vez mais próximos da concretização do conceito de Regularização Fundiária Plena e com vieses mais progressistas. Também, como comentado anteriormente, a partir da urbanização acelerada na terceira conjuntura, os períodos entre conjunturas começam a diminuir, mostrando maior frequência de tensionamentos e momentos críticos.

Apenas na conjuntura 5 que a narrativa muda novamente, passando para um discurso de viés neoliberal, a partir da alteração política e social do impeachment da presidenta Dilma Rousseff e o tensionamento das políticas de regularização fundiária plena. Assim, resta a dúvida se a lei conseguirá, de fato, efetivar a regularização fundiária de forma efetiva, já que tem-se uma retomada de viés progressista a partir da eleição do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Apesar de restabelecer políticas de ordenamento urbano e regularização fundiária com base em perspectivas sociais, como é o caso do novo programa Minha Casa, Minha Vida, os elementos analisados não permitem identificar a sinalização de mudanças mais significativas no âmbito da regularização fundiária.

Considerando a etapa de análise de discurso feita nesta pesquisa, o quadro 4 apresenta a síntese das conjunturas críticas definidas e de suas características.

Quadro 4 - Quadro-síntese das conjunturas críticas da questão fundiária no Brasil

Conjuntura	Característica
1. Brasil Colonial	Período marcado pela fragilidade do controle fundiário causado pela incapacidade de adaptação da legislação portuguesa às características locais.
2. A inserção da terra em um mercado imobiliário	Período marcado pela delimitação da propriedade da terra, estabelecendo a compra e venda como principal forma de aquisição.
3. Industrialização e urbanização intensa no país	Período marcado pelo crescimento acelerado dos centros urbanos, aumentando a precariedade dos problemas fundiários e a precarização da habitação.
4. Consolidação da Regularização Fundiária Plena	Período marcado pela concepção de vários marcos legais de política urbana e a definição do conceito de Regularização Fundiária Plena.
5. Tensionamentos da Regularização Fundiária Plena	Período marcado pelo Marco Nacional de Regularização Fundiária de 2017 (lei 13.465), com foco na dimensão financeira da propriedade.

Fonte: elaborado pela autora.

5.2 TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL: DISCURSOS E NARRATIVAS

Com foco no terceiro objetivo específico, foram analisados documentos que pudessem demonstrar a construção das narrativas no processo de institucionalização da regularização fundiária brasileira, a partir da Análise de Discurso Crítica, explicitando os valores e ideias embutidos discursos oficiais. Para isso, foram selecionados todos os discursos presidenciais e Mensagens de Encaminhamento do Poder Executivo ao Poder Legislativo apresentadas em paralelo à Medidas Provisórias e Projetos de Lei relevantes à temática da regularização fundiária urbana e, posteriormente, foi realizada a avaliação de todos os objetos de análise selecionados para a etapa.

Apesar da informalidade urbana entrar na agenda política desde o começo da Ditadura Militar, com a implementação do BNH, em 1964, constatou-se que a regularização fundiária só entrou nos discursos políticos a partir do Estatuto da Cidade, em 2001.

Dentre os documentos oficiais encontrados, foram selecionados textos que contivessem conteúdo relacionado à regularização fundiária urbana, resultando em quatro Mensagens de Encaminhamento. Não foram encontradas menções à regularização fundiária em Mensagens anteriores a 2001. Da mesma forma, foram

selecionados discursos presidenciais relacionados à regularização fundiária, que pudessem expressar como a narrativa da temática foi construída. Considerando que todas as políticas federais de regularização fundiária desde o Estatuto da Cidade foram promulgadas a partir de Medidas Provisórias, como exposto na seção 5.1, optou-se por buscar discursos presidenciais. Como resultado, foram encontrados dez discursos no período investigado.

Como não foram encontrados textos relevantes dos mesmos gêneros mencionados anteriores à 2001, foram objeto de uma breve análise as Mensagens ao Congresso dos presidentes nos anos de 1965 a 2000, como forma de construir o cenário no qual o debate sobre regularização fundiária surgiu, como será tratado no tópico 4.2.1. Já no tópico 5.2.2, serão tratados os resultados obtidos com base nos textos expostos nos Quadros 5 e 6, abordando as narrativas do processo de institucionalização da regularização fundiária urbana a partir da Análise de Discurso Crítica (ADC).

5.2.1 Discursos e narrativas antes do Estatuto da Cidade

A questão da informalidade urbana ganha atenção do Estado na agenda política com a instituição do BNH em 1964. Na Mensagem ao Congresso de 1965, o primeiro presidente do período da Ditadura Militar, Castelo Branco (1964 – 1967), o tema é abordado ao discorrer sobre o surgimento de assentamentos informais, decorrente do déficit habitacional e inflação. Na época, políticas habitacionais, como a criação do BNH, ganham destaque, como mostra o trecho abaixo:

Um dos mais graves problemas sociais que o Gôverno se viu obrigado a enfrentar foi o da escassez habitacional, dramaticamente exposta na proliferação de favelas e moradias anti-higiênicas. [...] O crescimento demográfico explosivo e o baixo nível de renda real per capita ôbviamente contribuíram para a acumulação dêsse déficit. Todavia, a maior responsabilidade coube à falta de adaptação da nossa legislação à conjuntura inflacionária. Com efeito, a inflação e as limitações da taxa de juros atrofiaram a oferta de financiamentos a longo prazo para a compra de habitações, confinando-a virtualmente a uma oferta restrita por instituições oficiais; dessarte, a casa própria tornou-se o privilégio daqueles que eram bastante abastados [...]. Viu-se o Gôverno obrigado a reformular as leis relacionadas com o problema habitacional, a fim de restaurar o interêsse do setor privado nesse campo. [...] Com o auxílio do Banco Nacional de Habitação, mas principalmente pelo seu esforço próprio, essas entidades

privadas deverão suprir os recursos necessários ao financiamento em larga escala da casa própria. (Brasil, 1965, p. 92-93).

Inicialmente, observa-se como o problema da informalidade urbana se resume à formação de assentamentos informais e a repulsa pela condição precária desses lugares. A expressão “proliferação de favelas” apresenta uma conotação negativa, como se comparasse os assentamentos a uma doença ou praga. Além disso, aos olhos da gestão, a questão problema era o de escassez habitacional e problemas econômicos da época, ignorando a questão do planejamento urbano e suas leis de Uso e Ocupação do Solo como causadores da informalidade. Vê-se, também, o destaque dado à propriedade privada plena a partir da expressão “casa própria” mais de uma vez no pequeno trecho exposto, legitimando um discurso conservador de direitos individuais de propriedade.

A expressão “regularização fundiária” não é cunhada até a Mensagem ao Congresso de 1967, mas ali ela surge apenas nos contextos de regularização fundiária rural e Reforma Agrária. O foco parece estar na correção de irregularidades perimetrais e das atividades rurais realizadas que, de acordo com a Mensagem, essas irregularidades “impedem em muito a mobilidade social das camadas mais baixas da população” (Brasil, 1967, p. 97).

Todos os aspectos mencionados até aqui se repetem em um padrão de todas as Mensagens ao Congresso do período da Ditadura Militar (1964 – 1985). O trecho citado acima da Mensagem de 1965 (Brasil, 1965) representa bem a essência dos discursos das Mensagens ao Congresso da época. A partir dos anos 1970, há menção do recém-criado Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Na Mensagem ao Congresso de 1971, o presidente Emílio Médici utiliza o termo “desfavelamento”, ao mencionar o “programa de desfavelamento do Grande Rio” que obteve êxito ao construir e entregar conjuntos residenciais e remover favelas (Brasil, 1971), inferindo ainda uma conotação negativa dos assentamentos informais como repulsivos. Na Mensagem ao Congresso de 1974, há uma pequena mudança no discurso quando o presidente Médici menciona experiências pontuais de projetos de urbanização de assentamentos existentes, ainda sem utilizar a expressão regularização fundiária, mas com indícios de mudança de discurso.

Este primeiro grande projeto de urbanização justifica o cuidadoso aconhamento sócio-econômico que se lhe dispensa no intuito de aperfeiçoar a experiência e repetí-la em outras grandes cidades brasileiras, onde áreas urbanas bem localizadas, por força de processo espontâneo e muitas vezes predatório de ocupação, se transformaram em favelas, impondo aos seus ocupantes condições higiênicas e educacionais absolutamente inaceitáveis (Brasil, 1974, p. 17).

Também, a partir de 1978, no governo do presidente Ernesto Geisel (Brasil, 1978), nota-se a adição da regularização fundiária de terras indígenas às mensagens, com a mesma significação das propriedades no contexto da Reforma Agrária.

Depois do término da Ditadura, destaca-se a promulgação da Constituição de 1988, mas não se encontra menção às políticas urbanas em discursos presidenciais e Mensagens ao Congresso da época, apenas é dado ênfase à promoção do desenvolvimento econômico e social pela Constituição na Mensagem de 1989, do governo José Sarney (Brasil, 1989). No âmbito da regularização fundiária, o padrão do discurso se mantém da Ditadura Militar, mostrando uma dependência de trajetória.

Ainda, entre a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, em 2001, não houve marcos legais significativos na história fundiária brasileira. Como D'Ottaviano e Silva (2010) afirma, as experiências de regularização fundiária urbana ocorreram de forma pontual e isolada em diversos municípios após a publicação da Constituição, que instituiu instrumentos de regularização fundiária e segurança da posse, como já exposto no tópico 5.1.

5.2.2 Discursos e narrativas depois do Estatuto da Cidade

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a), a expressão “regularização fundiária” começou a ser amplamente utilizada para além do contexto rural e da Reforma Agrária, incorporado ao discurso da política urbana. Foram encontrados nove discursos presidenciais relacionados à regularização fundiária urbana, como mostra o quadro 5, e quatro Mensagens de Encaminhamento do Poder Executivo ao Poder Legislativo apresentadas em paralelo à Medidas Provisórias relevantes, como mostra o quadro 6.

Quadro 5 – Discursos presidenciais analisados na fase 04.

Presidente	Ano	Tema do discurso
Fernando Henrique Cardoso	2001	Pronunciamento após sanção do projeto de lei relativo ao Estatuto da Cidade
Luiz Inácio Lula da Silva – 1º mandato	2003	Discurso durante o lançamento de Programa de Regularização Fundiária em Favelas
	2005	Discurso durante cerimônia de entrega de unidades habitacionais do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), de certificados do Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e de cartões do Programa Bolsa Família
	2006	Discurso por ocasião da cerimônia de Regularização Fundiária – entrega de títulos de posse aos moradores de Alagados
Luiz Inácio Lula da Silva – 2º mandato	2008	Discurso durante cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC na comunidade da Rocinha
	2009	Entrevista coletiva após cerimônia de entrega de escrituras de regularização fundiária no bairro Juscelino Kubitschek
	2009	Discurso durante lançamento do Plano Habitacional
Michel M. E. Temer Lulia	2017	Discurso durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Regularização Fundiária
Jair Messias Bolsonaro	2019	Discurso na cerimônia de Regularização Fundiária

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 6 - Lista de documentos oficiais analisados na fase 04.

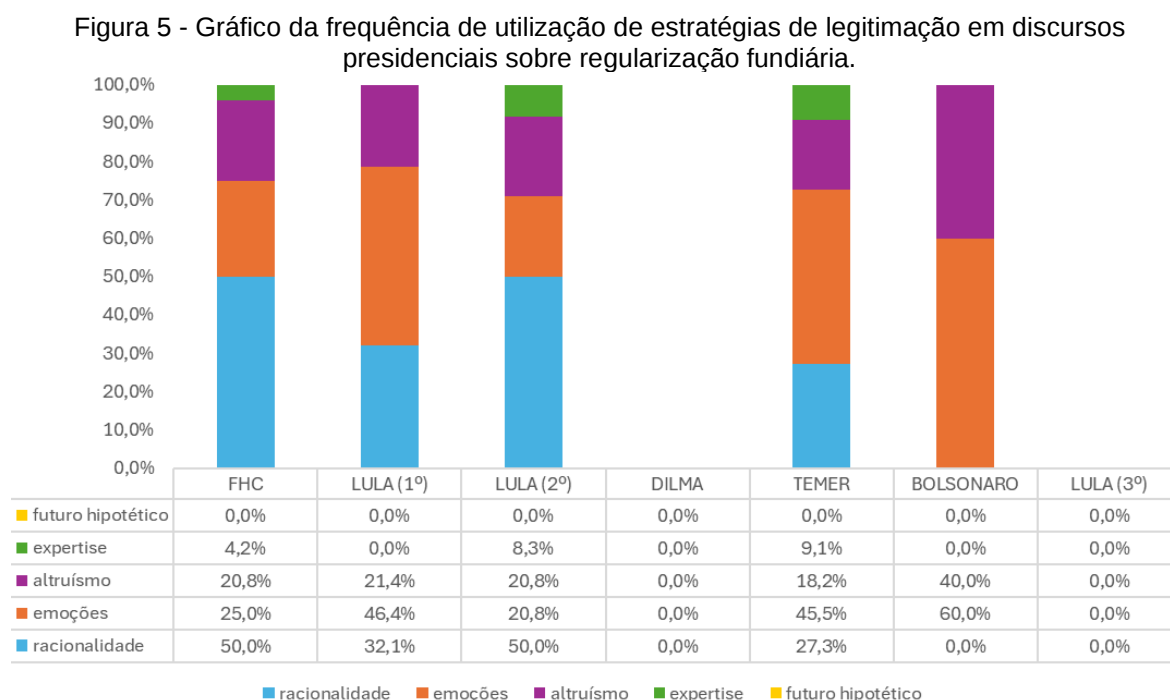
Identificação	Nome	Ano	Medida Provisória	Lei relacionada
MSC183	Mensagem n. 183	2009	MPV 459/09	Lei 11.977/09
MSC690	Mensagem n. 690	2016	MPV 759/16	Lei 13.465/17
MSC479	Mensagem n. 479	2020	MPV 996/20	Lei 14.118/21
MSC71	Mensagem n. 71	2023	MPV 1162/23	Lei 14.620/23

Fonte: elaborado pela autora.

A análise dos textos foi dividida entre discursos e Mensagens de Encaminhamento por se tratarem de gêneros textuais e contextos diferentes e, portanto, a utilização das estratégias de legitimação ocorre de maneira diferente. Ao

final do capítulo, as duas análises serão reunidas a fim de fazer a triangulação das investigações feitas. Além do mais, a análise de discurso implementada nesta fase permitiu categorizar e investigar cinco diferentes estratégias de legitimação, conforme explicitado no tópico 3.4, visando avaliar o processo de institucionalização da regularização fundiária urbana no modo de restrição narrativas. Ao todo, foram identificados 164 sentenças que abordam a RF nos textos analisados, como mostram os apêndices C a H em detalhe.

Como ponto de partida, a figura 5 mostra a frequência das estratégias de legitimação utilizadas nos discursos presidenciais analisados conforme quadro 5.



Fonte: elaborado pela autora.

Na promulgação do Estatuto da Cidade, o presidente Fernando Henrique Cardoso mostra em seu discurso (Brasil, 2001b) a argumentação de como a questão urbana entrou na agenda política ao alegar que 80% da população brasileira vive em cidades e, dessa vez, os assentamentos não são tratados com repulsa, mas sim, com indignação pelas condições informais dos assentamentos: “E as periferias urbanas têm uma espécie de caos em relação ao que diz respeito à legalização da propriedade, do uso, da posse, etc.” (Brasil, 2001b). Apesar do termo regularização fundiária urbana

não ter sido expressamente cunhado, percebe-se o início da preocupação com a regularização, e não somente com a habitação. Em seguida, há uma grande ênfase na regulamentação das políticas urbanas, como a Usucapião, IPTU progressivo, Solo Criado, fomentando uma legitimação técnica das medidas aprovadas, previamente discutida. Dessa forma, ao abordar como funcionam os instrumentos mencionados, há foco na legitimação por racionalidade, considerando que o presidente em questão utilizou diversos argumentos e expressões similares à uma argumentação jurídica, considerando como resultado de longas discussões e decisões já feitas anteriormente. Apesar da regularização fundiária não ter sido foco do Estatuto, no final do discurso, o presidente ressalta a necessidade de políticas que alcancem as populações mais carentes, permitindo uma maior democratização da gestão:

Em suma, trata-se, praticamente, de uma reforma urbana, em termos modernos, em termos contemporâneos, dotando o morador mais pobre de condições de acesso a sua casa, permitindo que ele regularize melhor, mais facilmente, a posse da sua casa, permitindo à prefeitura uma maior capacidade de ação na gestão e democratizando o conjunto das ações (Brasil, 2001b, p. 99).

Já nos dois primeiros governos Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2010), percebe-se uma maior frequência de legitimação por emoções nas narrativas, em comparação com o presidente Fernando Henrique Cardoso, com grande foco na habitação e desenvolvimento social e econômico. Ainda, a legitimação por emoções foi mais empregada nos discursos do primeiro mandato do que no segundo. Esse fato pode ser observado devido à formalização da regulação da regularização fundiária acontecer apenas em 2009, com a lei do PMCMV, no final do 2º mandato, após anos de discussões e experiências em outros programas - como o Papel Passado e o PAC, como estudado no tópico 4.1.5. Dessa forma, nota-se que no 1º mandato havia o apelo à formação da agenda de RF, influenciando as estratégias utilizadas para a legitimação desses instrumentos. Não obstante, não houve resultados expressivos em relação a discursos dos programas mencionados, sendo que no PAC, o foco narrativo foi nas intervenções em saúde e saneamento.

No 1º mandato, o presidente deu três discursos (Brasil, 2003; 2005; 2006) tratando de regularização fundiária. Nas suas falas, nota-se em diversos momentos a

ênfase na conscientização dos efeitos negativos do desordenamento das cidades e da ocupação imprópria de espaços de preservação ambiental, como inundações em áreas urbanas, através de histórias da sua própria experiência de vida. Também, destaca-se diversas falas sobre a remoção forçada de indivíduos que, apesar de habitarem casas adequadas, são expulsos por serem edificações ilegais:

[...] só o fato de eu ter entregue estas quatro escrituras definitivas para estas três mulheres e para este homem – de 400 títulos que nós vamos entregar, definitivos – eu já poderia voltar para Brasília com a consciência tranqüila do dever cumprido, porque para um chefe de família não tem nada mais importante do que a escritura definitiva da sua terrinha, onde ninguém nunca mais vai pôr a mão (Brasil, 2005, p. 1).

Pode-se identificar a legitimação por meio de emoções quando o presidente aborda a regularização com ênfase na propriedade privada individual no discurso de 2006, ao tratar da titulação individual como um desejo e uma necessidade da população.

Já no segundo mandato, nota-se uma maior frequência de discursos voltados ao PAC. Entretanto, apenas no discurso dado na favela da Rocinha (Brasil, 2008), o presidente menciona a segurança de posse por meio da titulação individual. Dessa vez, ele argumenta a necessidade da regularização para incentivar possíveis investimentos e melhorias habitacionais, um dos pontos favoráveis clássicos relacionados à titulação individual:

Primeiro, quem não tiver título da terra, Márcio, nós vamos ter que dar o título de propriedade para que as pessoas tenham mais segurança para melhorar as suas casas. Porque tem gente que está há muito tempo e como não tem o título, não faz uma melhoria porque tem medo que um dia apareça alguém dizendo que é dono da terra e queira tomar a casa das pessoas. (Brasil, 2008, p. 2).

Ainda, ao ser questionado em uma entrevista na entrega de escrituras de regularização fundiária no bairro Juscelino Kubitschek, em Porto Velho - RO (Brasil, 2009), em uma conotação negativa sobre o governo distribuir casas e títulos, o presidente afirma que isso é necessário por conta das parcelas da população mais pobres que não tem condição de realizar pagamentos ou prestações. Ou seja, que não se inserem no mercado formal, destacando a legitimação por altruísmo ao justificar tais ações políticas feitas para o bem da população.

Nos mandatos da presidente Dilma Rousseff não houveram resultados significativos. Os discursos tem foco nos programas Minha Casa Minha Vida, apenas no âmbito habitacional e não de regularização fundiária, e em relação ao PAC, há menção apenas aos setores de mobilidade urbana. Dessa forma, não foram analisados discursos desse período.

A ausência da presidente Dilma no contexto da regularização fundiária chama atenção, principalmente pelo fato de que parece partir de um pressuposto que a política de regularização fundiária já está bem estabelecida com o PMCMV I, sendo apenas uma questão de aplicá-la, e de que cria uma lacuna na institucionalização da regularização fundiária, considerando que esta não foi incitada na agenda política em um grande período de tempo.

O próximo texto analisado se refere ao discurso proferido pelo presidente Michel Temer no lançamento da lei 13.465 (Brasil, 2017). Há um expressivo uso de termos relacionados à legitimação por emoções, com conotações morais, e a legitimação por altruísmo, justificando a nova lei por ter grande alcance social e por simplificar os processos de regularização. As expressões utilizadas remetem à inclusão e pertencimento da população de baixa renda na cidade e, conseqüentemente no mercado imobiliário formal e a dignidade atrelada a esse fato. Tal conjunto, aliado à simplificação dos processos, explicita um viés economicista embutido em sua fala, em conexão clara com as ideias formuladas por de Soto (2001) sobre a regularização fundiária.

Portanto, [...] a terra é distribuída e, portanto, o trabalhador, seja da terra, da área rural, seja da área urbana, vai ter um endereço, vai ter um CEP, vai ter a sensação de que ele pertence ao grupo da cidadania brasileira (Brasil, 2017).

No mandato do presidente Jair Bolsonaro, os discursos seguem um viés semelhante, empregando a dignidade como principal argumento na política de regularização fundiária e, novamente, a propriedade privada individual é valorizada, sendo abordada como absolutamente necessária para a segurança de posse. Aqui, há muito mais o uso de estratégias de legitimação por emoções e altruísmo, sendo utilizados termos chaves do presidente e ênfase na nacionalidade brasileira,

corroborando um discurso patriota, atrelando a condição de regularizado e formalizado como o desejado para ser um “cidadão de bem”:

são cidadãos de bem, esses assentados são pessoas decentes, são brasileiros, são famílias que dependiam desse pedaço de papel que é o título de propriedade definitiva (Brasil, 2021).

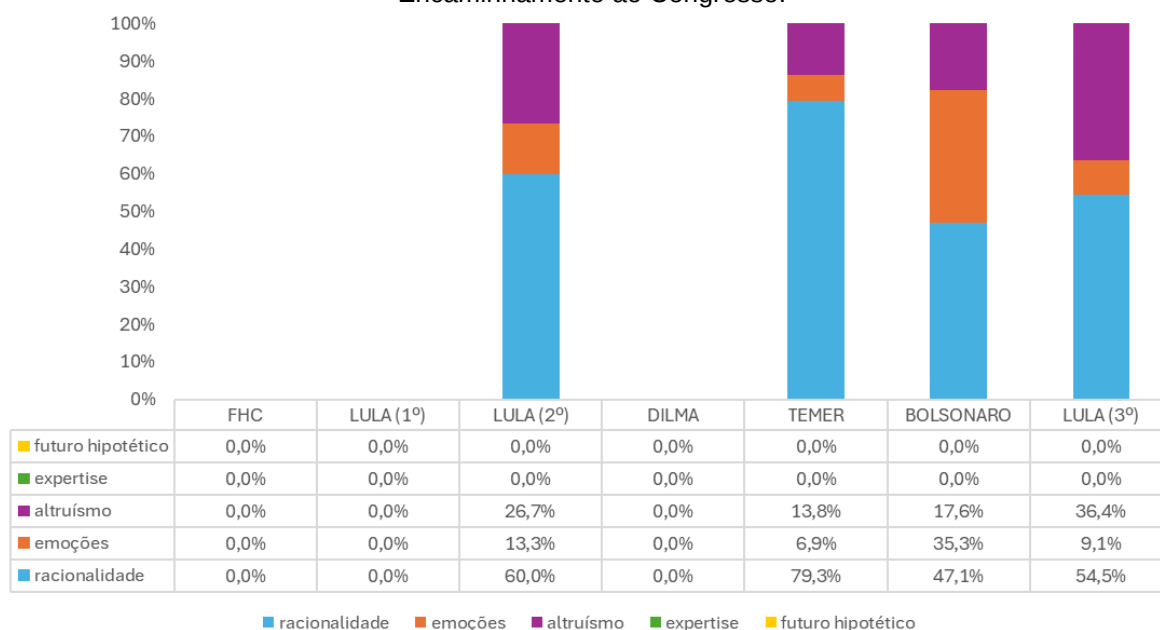
Nota-se também que a regularização fundiária tem aparecido cada vez menos nos discursos presidenciais. Os dois últimos discursos sobre regularização fundiária documentados até o momento foram durante o mandato do presidente Jair Bolsonaro, e ainda de forma vaga e rápida. Outro ponto observado se refere à ausência de legitimação por futuro hipotético e a baixa frequência da legitimação por expertise.

Esses pontos permitem questionar se a regularização fundiária, pelo menos como política e instrumento de política urbana, pode ter se tornado um tema “envelhecido” e desgastado. Guerreiro e Rolnik (2020), por exemplo, alegam que o PCVA aborda a regularização fundiária como inovadora, desconsiderando que tal prática já é adotada há décadas, tanto em experiências municipais na década de 1990, como nos programas Papel Passado e PAC I e II, o que provavelmente tem ocasionado a diminuição de menções à política nos discursos políticos. Ademais, parece ser menos eficaz o emprego narrativo das estratégias de futuro hipotético e de expertise, considerando que a informalidade urbana e suas consequências já são bem conhecidas.

Destarte, o fato do tema estar envelhecido evidencia a dependência de trajetória da apropriação discursiva da questão fundiária na agenda política urbana; a forte presença da titulação da propriedade privada individual nas políticas de enfrentamento da informalidade urbana se desenvolve durante todo o percurso da questão fundiária, influenciando as políticas de regularização fundiária e como elas são construídas e implementadas.

Já no contexto das Mensagens de Encaminhamento, a abordagem da questão fundiária se difere dos discursos por se tratar de um gênero literário com outros objetivos, visando a justificação jurídica. A figura 6 diz respeito à frequência das estratégias de legitimação utilizadas em Mensagens de Encaminhamento ao Congresso.

Figura 6 - Gráfico de frequência de utilização de estratégias de legitimação em Mensagens de Encaminhamento ao Congresso.



Fonte: elaborado pela autora.

Diferentemente dos discursos, nota-se a utilização da legitimação de racionalidade com maior frequência, devido principalmente à natureza do gênero literário. Nesse momento, foram analisados apenas quatro documentos, referentes às Mensagens de Encaminhamento das Medidas Provisórias de legislações de regularização fundiária urbana.

A MSC183, referente à Medida Provisória 459/09 do PMCMV, inicialmente traz a legitimação altruísta, no sentido de que a regularização fundiária é necessária para a garantia do direito de moradia, “especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional” (Brasil, 2009). Ainda, a MSC endossa a necessidade da regularização fundiária para resolver problemas de ordem ambiental, urbanística e jurídica, facilitando a integração da população mais pobre à cidade legal, e o aumento de investimentos em infraestrutura e serviços nos assentamentos, dada a ausência de qualquer legislação específica para regularização fundiária urbana até o momento. O desenvolvimento da lei 11.977/09 procura, então, legitimar a ação política através das estratégias de racionalidade e altruísmo essencialmente.

O próximo texto analisado se refere à MSC690, relativa à Medida Provisória 759 (Brasil, 2016), por não terem sido encontrados mensagens relevantes entre o período do governo Lula e do governo Temer (2016 - 2018). O texto, de imediato, mostra seu caráter de rupturas das narrativas apresentadas até então. Na seção sobre regularização fundiária urbana, nota-se um caráter muito mais técnico e político do que coletivo.

Tenta-se legitimar as medidas a partir de um viés econômico:

87. Antes, porém, convém ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória.

88. É que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais, titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras, reduzindo custos de crédito, por exemplo.

89. Também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação [...].

90. Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais. Isto faculta a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana. A regularização fundiária urbana serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano. (Brasil, 2016, p.13).

Nesse trecho, é possível perceber uma argumentação relevante sobre segurança de posse do presente trabalho. Na Mensagem, o presidente alega que o reconhecimento formal dos assentamentos era a única lacuna nas políticas federais de promoção da função social da cidade e da propriedade, relatando que a demanda habitacional era suprida pelo PMCMV, e a correção do déficit habitacional era atendido pelo Programa Cartão Reforma. Há uma breve menção ao bem-estar da população de menor renda que seria incluída nas políticas em questão, e o resto das narrativas tem o foco em legitimar a racionalidade das medidas e o potencial de desenvolvimento econômico. A influência dos ideais de Hernando de Soto (2001) é evidente nessa Mensagem, especialmente no sentido de diminuir o tempo necessário para cada processo, e no potencial econômico que a titulação individual agregaria a cada beneficiário das medidas.

Ainda, na Mensagem, é relatada a nova forma de aquisição da propriedade através da legitimação fundiária, a qual permite um reconhecimento global da aquisição originária de propriedade pelos beneficiários da regularização, e não somente o processo tradicional de títulos individuais de propriedade. O presidente argumenta que esse processo novo é inovador e excepcional pela “amplitude e simplificação procedimental” (Brasil, 2016).

Em seguida, o próximo texto analisado diz respeito à MSC479, relativa à Medida Provisória 996 (Brasil, 2020), com foco no Programa Casa Verde e Amarela. Na Mensagem, há grande ênfase no âmbito habitacional e financiamentos, deixando a regularização fundiária mais secundária. De acordo com o texto, o PCVA se justifica pela “necessidade de corrigir erros do passado com o aprimoramento dos programas habitacionais existentes e a diversificação do catálogo de opções ofertado, tendo em vista as realidades diversas sobre as quais a política habitacional deve incidir” (Brasil, 2020, p. 3). Vê-se uma legitimação por racionalidade e, de forma secundária, altruísta. Há um enfoque na necessidade de medidas mais simplificadas, “por meio de programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional” (*ibid.*, p. 3).

Dessa forma, percebe-se como há mudanças sutis e levemente incrementais nas políticas na quinta conjuntura, gerando um feedback positivo e legitimando esse discurso de eficácia, baixos custos de implementação e com foco no desenvolvimento econômico e inserção da população de menor renda nos mercados formais.

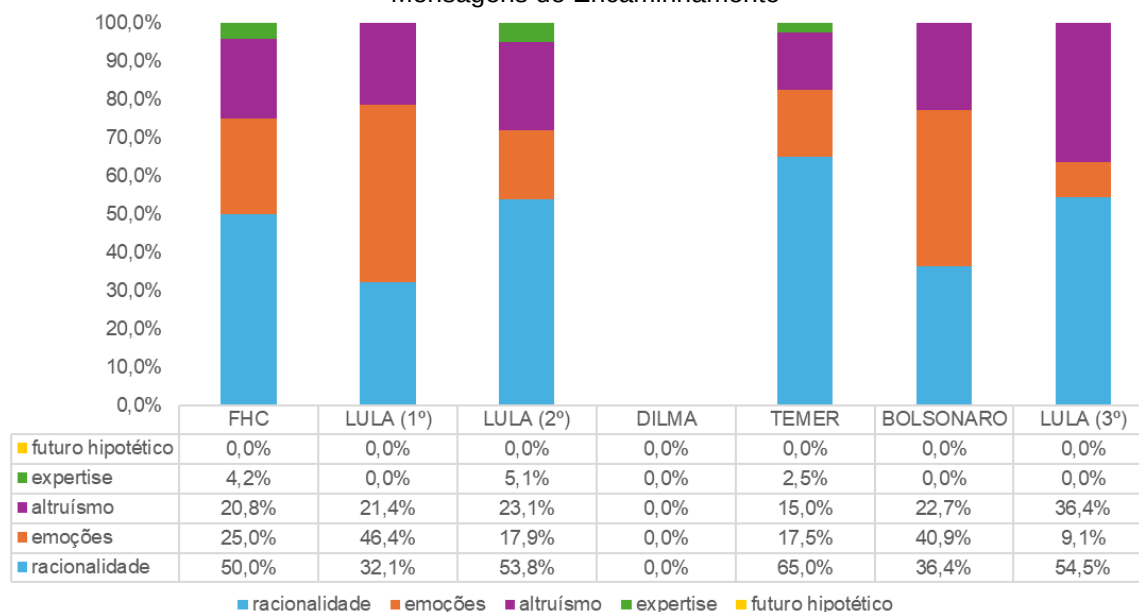
Por fim, referente à Mensagem nº 71 de 2023, referente ao novo Programa Minha Casa, Minha Vida, vê-se um texto muito sucinto, com ênfase na habitação e apenas um parágrafo sobre regularização fundiária. Grande parte dessas narrativas se dá como legitimação por racionalidade, justificando a retomada do PMCMV por conta da pandemia da COVID-19 e do descuido dos governos anteriores nas políticas em questão. Ainda, o texto é muito similar à Mensagem nº 479, do PCVA, no sentido de trazer à tona a abordagem por melhorias habitacionais e regularização fundiária, exposto como a essência dos dois programas, dando um caráter inovador para a política habitacional brasileira. A legitimação por altruísmo também aparece, em menor escala.

Por fim, a figura 7 apresenta a união dos dados coletados em ambas as tipologias de textos, a fim de permitir uma análise sintetizada do exposto até o momento. Em suma, a análise dos dados apresenta a diminuição do uso das estratégias de emoções aos longos dos mandatos do presidente Lula, provavelmente causado por uma abordagem mais emocional no início, como forma de chamar atenção para o assunto, e depois, após longos períodos de discussão e aplicação de programas, as estratégias se tornaram mais racionais. Também, pode-se salientar a ausência de narrativas relacionadas à regularização fundiária nos mandatos da presidente Dilma.

Foi possível observar também a ausência das estratégias de futuro hipotético e a baixa frequência de uso das estratégias de expertise, provocado pela longa história relacionada à questão fundiária, tornando o uso dessas estratégias menos eficientes no contexto das narrativas.

Por fim, nota-se como existe um certo padrão do uso de estratégias de legitimação, independente do partido e contexto político analisado. As estratégias por racionalidade e por emoções são amplamente mais utilizadas do que as outras, sendo que o 1º mandato do presidente Lula e o mandato do presidente Bolsonaro possuem configuração similar, com maior uso de estratégias de emoções, e o 2º mandato do presidente Lula mostra similaridades com os mandatos do FHC e Temer, apesar de apresentarem vieses políticos diferentes.

Figura 7 - Gráfico de frequência de utilização das estratégias de legitimação em discursos e Mensagens de Encaminhamento



Fonte: elaborado pela autora.

5.3 SÍNTESE DO ESTUDO DA TRAJETÓRIA DE INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL

O estudo da trajetória de institucionalização parte do objetivo de investigar a regularização fundiária como uma instituição, tradicionalmente interpretada apenas como instrumento. A partir dos resultados obtidos, observa-se que, de fato, a regularização vai muito além da sua dimensão instrumental. Para explorar essa questão, serão retomadas as quatro características de uma instituição, defendidas por Lowndes e Roberts (2013): contexto, reconhecimento, efeito coletivo e demonstração.

Em relação ao contexto, dois fatores se destacam: a inserção da terra em um mercado imobiliário crescente, com a promulgação da Lei de Terras (1850), e o processo acelerado de urbanização das cidades na década de 1960. O primeiro se destaca por ser um catalisador da desigualdade espacial e da informalidade urbana, permitindo a especulação imobiliária das áreas mais interessantes para o mercado que, aliado a gestão precária das terras desde o início do período do Brasil Colonial, prejudica a questão fundiária em centros urbanos. O segundo fator se sobressai por ser um momento crítico na história das cidades brasileiras, ocasionando diferentes

problemas que entraram em diversas agendas políticas a partir da Ditadura Militar, além de ser repetidamente exposto em diversos discursos e mensagens de encaminhamento como justificativa de novas políticas urbanas.

Em relação ao reconhecimento, observa-se em muitos discursos analisados e outros estudos acadêmicos mencionados a importância da regularização fundiária como parte da política urbana habitacional e de informalidade. A abordagem do instrumento em determinados textos mostra que as políticas de RF aplicadas até o momento tem um caráter curativo (Fernandes, 2022), e que para garantir o direito à cidade e à moradia, é reconhecido o papel da regularização dentro de políticas mais amplas, sendo um dos pilares da agenda da reforma urbana no país.

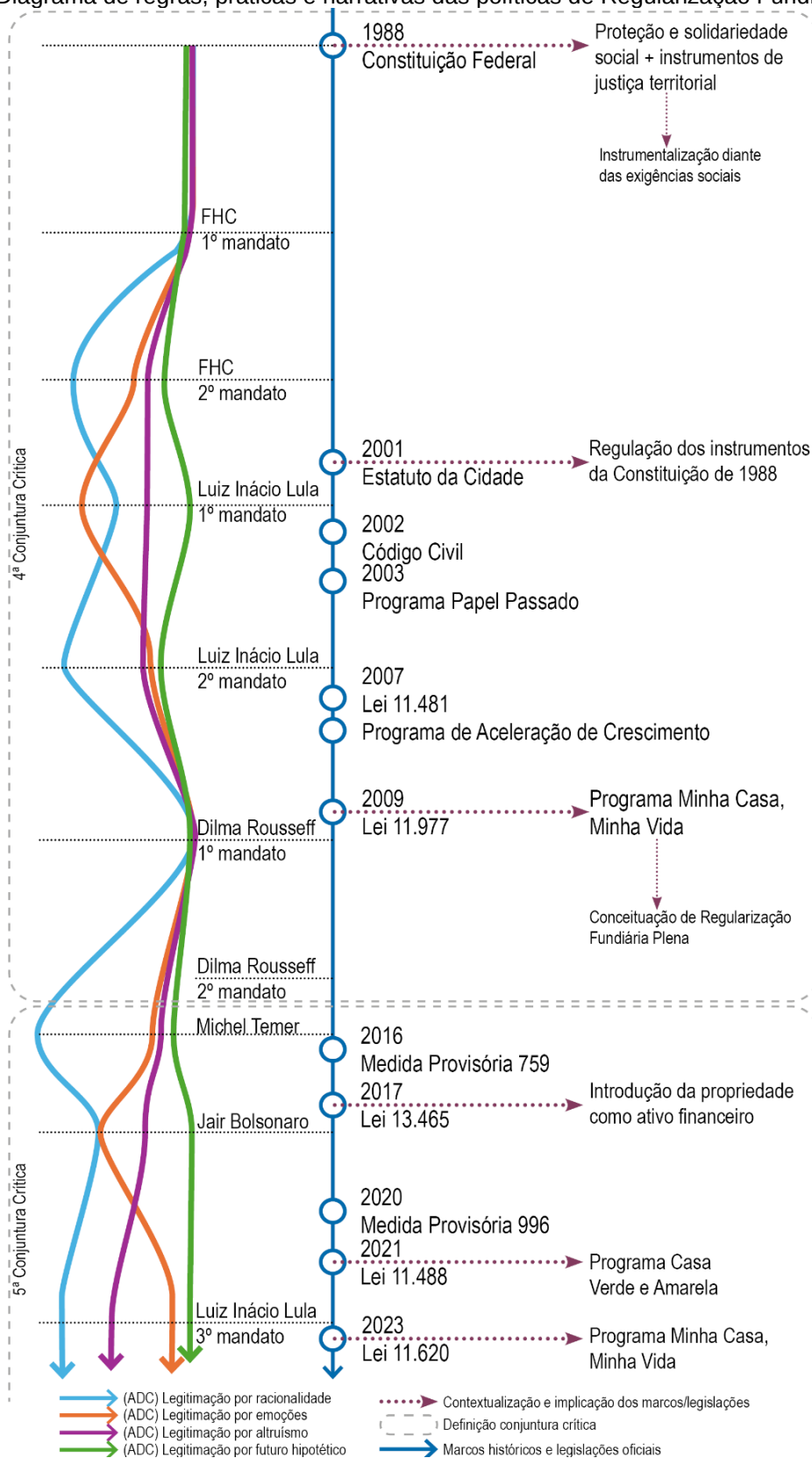
A análise dos programas, normas e discursos realizada no capítulo 5 também endossa o reconhecimento da regularização fundiária pelos atores da esfera política. Desde a Constituição de 1988, houveram diversos momentos de promoção da regularização como política de direito à moradia, com uma tentativa de articular urbanização e legalização, propondo a segurança individual de posse e integração à cidade (Fernandes, 2022), com destaque para o pronunciamento do presidente Fernando Henrique Cardoso na promulgação do Estatuto da Cidade, em que a ênfase é dada nos instrumentos de legalização fundiária, e não apenas na titulação individual, diferentemente dos discursos dos outros presidentes. Não obstante, nos últimos anos, foi enfatizado o seu potencial de “liberdade econômica” da regularização fundiária e nos direitos e interesses individuais, como apontado na 5ª conjuntura crítica.

No quesito efeito coletivo, a participação popular, embora de alcance e efetividade questionável durante os processos de tomada de decisão, possui papel primordial para a legitimação das práticas e políticas urbanas bem como para a implementação dos programas criados. Além do mais, os programas Papel Passado, PAC e PMCMV mostram o potencial de repercussão de programas federais em escalas municipais, afetando as vivências de muitas famílias em assentamentos informais. Não obstante, os discursos relacionados às políticas de regularização fundiária usaram uma grande quantidade de estratégias de legitimação por altruísmo, sendo essas políticas guiadas pelo efeito coletivo que possam ter.

A regularização fundiária, enquanto instituição, é evidenciada pelas diferentes esferas de influência tanto legal como coletiva. Legalmente, a regularização fundiária possui seu papel como instrumento de uma política de reforma urbana. Por outro lado, coletivamente, a regularização ultrapassa o conceito tradicional de instrumento e passa a ser reconhecido como instituição, com poucas alterações ao longo do tempo. Os dados coletados mostram que a regularização fundiária tem tido enormes dificuldades para se concretizar no contexto dos assentamentos informais principalmente pelo aspecto paradoxal de implementação abordado por Roy (2005) e Guerreiro e Rolnik (2020), dado que a informalidade é causada pelo próprio planejamento urbano, dificultando o processo de regularização, conforme evidenciado pela análise exploratória, além de ter aplicabilidade restrita, evidenciando uma apropriação discursiva e não necessariamente uma realidade presente nos centros urbanos, como mostram os PCVA e PMCMV de 2023.

A partir da produção deste estudo, foi desenvolvido um diagrama que sintetiza a trajetória das normas, práticas e narrativas da política de regularização fundiária, com ênfase nas 4ª e 5ª conjunturas críticas da história da questão fundiária brasileira, momento em que essa política se concretizou no contexto nacional.

Figura 8 - Diagrama de regras, práticas e narrativas das políticas de Regularização Fundiária Urbana



Fonte: elaborado pela autora.

O diagrama (figura 8) demonstra, do lado esquerdo, a presença dos discursos ao longo dos marcos legais e programas de regularização fundiária relevantes. O diagrama torna visível o fenômeno institucional a partir da utilização das linhas dos discursos, cuja curvatura indica a quantidade das suas estratégias de legitimação, com foco na racionalidade, altruísmo e emoções. Nota-se a variação das estratégias empregadas, como a maior frequência da estratégia de emoções usada entre os anos 2001 e 2006 para embasar a inclusão da regularização fundiária na agenda política nacional.

Ainda, nota-se o uso da racionalidade predominante na maioria dos contextos, e percebe-se um aumento progressivo do uso das estratégias de altruísmo desde o mandato do Michel Temer. Todavia, ainda observam-se similaridades entre o uso de estratégias de determinados partidos e vieses políticos diferentes, como o 1º mandato do presidente Lula e o mandato do presidente Bolsonaro possuírem configurações parecidas entre si, com maior uso de estratégias de emoções, e o 2º mandato do presidente Lula mostra similaridades com os mandatos do FHC e Temer.

Pode-se, assim, inferir que há uma dependência de trajetória no uso de estratégias de legitimação, considerando as similaridades entre alguns mandatos, embora existam algumas variações na frequência de determinadas estratégias ao longo dos anos.

6. CONCLUSÕES

Esse trabalho interpreta a regularização fundiária como uma das instituições da gestão urbana brasileira, como forma de resolução da questão fundiária e da informalidade urbana do país. Nesse contexto, definiu-se como objetivo geral investigar o processo de institucionalização das políticas de regularização fundiária no Brasil. Para tanto, explorou-se inicialmente, por meio de uma Revisão Sistemática de Literatura, o tema da segurança de posse e como outros países no mundo lidam com a informalidade urbana. Ademais, realizou-se um estudo de caso da questão fundiária brasileira a partir de uma perspectiva histórica ampliada, desde o período colonial até a formação de políticas de regularização fundiária das últimas décadas. Assim, partiu-se da análise dos marcos legais (regras e práticas) e da Análise Crítica de Discurso (ADC) para a investigação dos discursos e mensagens de encaminhamento relacionadas ao processo legislativo (narrativas).

Considerando as discussões da teoria do neoinstitucionalismo, constatou-se que as políticas de regularização fundiária se comportam como instituição, por serem um conjunto de protocolos oficiais e oficiosos característicos da estrutura organizacional política, a partir da definição de Hall e Taylor (2003) e, também, com base na análise das variáveis de Lowndes e Roberts (2013) - contexto, reconhecimento, efeito coletivo e demonstração.

Conforme os estudos investigados nessa pesquisa, pode-se afirmar que, desde o período colonial, o Brasil teve dificuldades com o controle registral fundiário, devido à insuficiência de fiscalização e ausência de adaptações de grandes atores como as elites e o mercado imobiliário na manutenção desses padrões, criando uma segregação socioespacial no território do país. Esse cenário perdura até os dias atuais, criando uma grande dependência de trajetória, apesar de mudanças críticas que alteraram as narrativas das estruturas normativas ao longo dos séculos, como exposto. Ainda, a segregação da população de baixa renda para as periferias mostra-se consequência da estrutura econômica vigente, agravada pela urbanização intensa do século XX. Tal dinâmica coloca o mercado imobiliário como um dos atores com maior influência no ordenamento territorial brasileiro.

É imprescindível destacar que as políticas de regularização fundiária apenas se consolidam como instituição a partir da questão fundiária do país e o foco na propriedade privada desde a promulgação da lei de Terras (Brasil, 1850). Somente na 4ª conjuntura crítica se identificam registros em nível federal vinculados à regularização fundiária urbana na agenda política brasileira, e de outras medidas de segurança de posse sem a titulação de propriedade, como concessão de uso para fins de moradia. No entanto, com base no conceito de dependência de trajetória, ainda se observa com muita clareza o foco no estabelecimento da propriedade privada, evidenciando a tradição elitista e tecnocrática do planejamento e gestão urbanos, nos quais parece prevalecer uma visão conservadora dos direitos de propriedade.

Em relação às narrativas institucionais, observou-se o uso da estratégia de legitimação de racionalidade com maior frequência, e um alto grau de variação do uso de estratégias de legitimação de emoções e altruísmo, sendo que a primeira foi mais utilizada no primeiro mandato do presidente Lula e no mandato do presidente Bolsonaro, e um crescimento ascendente da estratégia de altruísmo a partir do governo do presidente Temer, o que evidenciou como foi construída a narrativa da informalidade urbana e regularização fundiária na agenda política.

Outro ponto observado se refere à ausência de legitimação por futuro hipotético e a baixa frequência da legitimação por expertise. Com base nisso, ponderou-se que a regularização fundiária, pelo menos como política e instrumento de política urbana, pode ter se tornado um tema “envelhecido” e desgastado, considerando que tal prática já é adotada há décadas, tanto em experiências municipais na década de 1990, como nos programas Papel Passado e PAC I e II, o que provavelmente também tem ocasionado a diminuição de menções à política nos discursos políticos ao longo dos anos. Ademais, parece ser menos eficaz o emprego narrativo das estratégias de futuro hipotético e de expertise, considerando que a informalidade urbana e suas consequências já são bem conhecidas.

Destarte, os resultados da pesquisa revelam como a temática da regularização foi exaustivamente abordada ao longo das últimas décadas, tanto nas práticas como nas narrativas, ocasionando uma imagem negativa à regularização fundiária como política urbana e criando um caráter não instrumental, por ter aplicabilidade restrita,

evidenciando uma apropriação discursiva e não necessariamente uma realidade presente nos centros urbanos.

Em suma, este trabalho contribui para a construção da abordagem institucional na gestão urbana, avaliando a dimensão instrumental das políticas de regularização fundiária, ainda em escala federal, o que se mostra relevante no desenvolvimento de mais pesquisas com a Teoria do Neoinstitucionalismo nos estudos urbanos, podendo enriquecer as pesquisas em diferentes áreas de políticas públicas. Sua contribuição para a gestão urbana se evidencia ao elucidar a regularização fundiária mediante titulação individual como resposta hegemônica à informalidade urbana, deixando outras medidas em segundo plano, e como os marcos legais parecem estar altamente sujeitos aos ciclos políticos e às perspectivas de abordagem do grupo político que está no poder.

Por fim, entende-se que este estudo cria uma série de questionamentos e reflexões obtidos, principalmente sobre como o processo de institucionalização da regularização fundiária ocorre em âmbito municipal. Apesar do estudo tomar partido das políticas em nível federal por conta da maior legitimidade democrática da regulação legal, estabelecendo condicionalidades e possibilidades, é indispensável a análise da implementação em nível municipal a fim de obter resultados mais precisos em relação às práticas e suas particularidades.

Dessa forma, em pesquisas futuras, indica-se o aprofundamento da pesquisa a fim de investigar a aplicação dos programas no âmbito das cidades, com foco nas práticas, convidando à discussão mais minuciosa do tema, considerando que essa foi uma das limitações desta dissertação. Espera-se que este estudo possa instigar futuras investigações sobre a temática, servindo de base para a produção de novos e incrementados estudos.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, Cecília; Bezerra, G. Cidade, ambiente e política: problematizando a agenda 21 local. São Paulo: Garamond, 2006.

ALFONSIN, Betânia. **Direito à moradia:** instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.

_____. **A trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre – Século XX.** 2000. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

_____. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, R. et al. **Regularização Fundiária Plena:** referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p. 68-99.

_____. Descaracterização da política urbana no Brasil: desdemocratização e retrocesso. **Revista Culturas Jurídicas**, vol. 7, n. 16, 2020.

ALFONSIN, Betânia et al. Da nova lei de regularização fundiária à extinção do Ministério das Cidades. In: CARDOSO, A. L.; D’OTTAVIANO, C. **Habitação e Direito à cidade:** desafios para as metrópoles em tempos de crise. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2021, p. 51-75.

ALFONSIN, Jacques. In: **Os desafios da regularização fundiária no Brasil:** Seminário Nacional promovido pela União Nacional por Moradia Popular, durante o Fórum Social Mundial. 1ª ed. São Paulo: União Nacional por Moradia Popular, 2021.

ALVEAL, Carmen. **Converting land into property in the Portuguese atlantic world, 16th - 18th century.** Tese de doutorado. Johns Hopkins University – EUA, 2007.

ALSAYYAD, Urban informality as a “new” way of life. In: ROY, Ananya e AlSayyad N (eds.) **Urban informality:** Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia. Oxford: Lexington Books, p. 7-30, 2004.

AZEVEDO, Sergio. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH. **Revista de Administração Pública**, vol. 22, n. 4:107, Rio de Janeiro, 1988.

BALBIM, Renato Nunes. **Do Casa Verde e Amarela ao Banco Nacional de Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida:** uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2022.

_____. **O MCMV voltou:** dos tons de cinza do CVA ao policromatismo das pautas identitárias, quais revisões e possibilidades a MP nº 1162 e suas 253 emendas anunciam? Brasília, DF: Ipea, jul. 2023. (Dirur: Nota técnica, 37).

BARNETT, Clive; PARNELL, Susan. Ideas, implementation and indicators: epistemologies of the post-2015 urban agenda. **Environment and Urbanization**, vol. 28, n. 1, p. 87-98, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1177/0956247815621473>

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 601**, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Decreto 1.318**, de 30 de janeiro de 1854. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dim/dim1318.htm>. Acesso em: 05 de dezembro de 2022.

_____. **Lei 3.071**, de 01 de janeiro de 1916. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l3071.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 4.505**, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 6766**, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 11.481**, de 31 de maio de 2007. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11481.htm>. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 11.578**, de 26 de novembro de 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11578.htm. Acesso em 06 de setembro de 2023.

_____. **Lei n. 11.977**, de 07 de julho de 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 13.465**, de 11 de julho de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em 02 de dezembro de 2022.

_____. **Lei n. 14.118**, de 12 de janeiro de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14118.htm. Acesso em 06 de setembro de 2023.

_____. **Lei n. 14.620**, de 13 de julho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14620.htm. Acesso em 06 de outubro de 2023.

_____. **Medida provisória nº 459**, de 25 de março de 2009. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 mar. 2009.

_____. **Medida provisória nº 759**, de 22 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 2016.

_____. **Medida provisória nº 996**, de 25 de agosto de 2020. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 ago. 2020.

_____. **Medida provisória nº 1.162**, de 15 de fevereiro de 2023. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 fev. 2023.

_____. **Mensagem nº 183**, de 25 de março de 2009. Brasília, 2009.

_____. **Mensagem nº 690**, de 22 de dezembro de 2016. Brasília, 2016.

_____. **Mensagem nº 479**, de 25 de agosto de 2020. Brasília, 2020.

_____. **Mensagem nº 71**, de 02 de junho de 2023. Brasília, 2023.

_____. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

_____. Presidente (1964-1967: Castello Branco). **Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão**

Legislativa de 1965. Brasília, DF, 01 de março de 1965. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-sessao-legislativa-de-1965>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (1964-1967: Castello Branco). **Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1967.** Brasília, DF, 01 de março de 1967. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/castello-branco/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-na-abertura-da-sessao-legislativa-de-1967>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (1969-1974: Emílio Médici). **Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1971.** Brasília, DF, 31 de março de 1971. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-de-1971>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (1969-1974: Emílio Médici). **Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1974.** Brasília, DF, 01 de março de 1974. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/emilio-medici/mensagens-ao-congresso/mensagem-nacional-de-1974>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (1985-1990: José Sarney). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 3ª sessão legislativa da 48ª legislatura.** Brasília, Presidência da República, 15 de fevereiro de 1989. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/mensagens-ao-congresso/mensagem-ao-congresso-nacional-jose-sarney-1989.pdf>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura.** Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 17 de fevereiro de 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2003>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura.** Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 16 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2004>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 52ª legislatura.** Brasília, Presidência da República, Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, 15 de fevereiro de 2006. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-ao-congresso/2006>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (2019-2022: Jair Messias Bolsonaro). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 3ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª legislatura.** Brasília, Presidência da República, 2021. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-do-presidente-ao-congresso-nacional-2021.pdf>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (2019-2022: Jair Messias Bolsonaro). **Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª legislatura.** Brasília, Presidência da República, 2021. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-2022>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (2023-presente: Luiz Inácio Lula da Silva). **Mensagem ao Congresso Nacional, 2023** (recurso eletrônico). Brasília, Presidência da República, 2023. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/bolsonaro/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional-2022>>. Acesso em: 06 de agosto de 2023.

_____. Presidente (1995-2002: Fernando Henrique Cardoso). **Pronunciamento após sanção do projeto de lei relativo ao Estatuto da Cidade.** Palácio do Planalto, Brasília, DF, 10 de julho de 2001. 5f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso/discursos/2o-mandato/2001/copy_of_07.pdf/view>. Acesso em 01 de agosto de 2023.

_____. Presidente (2003-2010: Luiz Inácio Lula da Silva). **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião da Cerimônia de Regularização Fundiária – entrega de títulos de posse aos moradores de Alagados.** Salvador - BA, 21 de março de 2006. 4f. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2006/21-03-2006-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-por-ocasio-da-cerimonia-de-regularizacao-fundiaria-2013-entrega-de-titulos-de-posse-aos-moradores-de-alagados/view>>. Acesso em 01 de agosto de 2023.

BROMLEY, Daniel. Regulatory takings and land use conflicts. In: KAPLOWITZ, Michael. **Property Rights, Economics and the Environment.** Routledge: Stamford, 2004.

_____. **The empty promises of formal titles:** creating Potempkin villages in the tropics. University of Winsconsin-Madison, 11 p., 2005.

_____. Formalising property relations in the developing world: The wrong prescription for the wrong malady. **Land Use Policy**, vol. 26, n. 1, p. 20-27, 2009.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism. **World Politics**, 2007, vol. 59, n. 3, p. 341–369.

CARDOSO, Adalto Lucio; DENALDI, Rosana. **Urbanização de favelas no brasil:** um balanço preliminar do PAC. 1ª ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CALIXTO, Juliano; DIAS, Maria Tereza. A efetividade do Direito à Moradia Adequada a partir da segurança da posse no Direito Internacional e no Direito Brasileiro. **Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade**, vol. 1, n. 2, p. 293-312, jul./dez. 2015.

DAVIES, Jonathan; TROUNSTINE, Jessica. Urban politics and the new institucionalism. In: Clarke, Susan; John, Peter; Mossberger, Karen, (eds.) **The Oxford handbook of urban politics**. Oxford Handbooks in Politics & International Relations. Oxford, UK: Oxford University Press. ISBN 9780195367867, 2012.

DEEPHOUSE, David et al. Organizational Legitimacy: Six Key Questions. In: GREENWOOD, ROYSTON et al. (Org.). **The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism**. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2017. p. 1–42. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2849636>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2022.

DE SALIS, Carmem Lúcia Gomes. **Estatuto da Terra:** origem e (des)caminhos) da proposta de reforma agrária nos governos militares. Tese (Doutorado em História - Faculdade de Ciências e Letras de Assis) - Universidade Estadual Paulista, Assis, 2008.

DE SOTO, Hernando. Dead capital and the poor. **SAIS Review**, vol. 21, n.1, p. 13-44, 2001.

DE SOUZA, Jailson; BARBOSA, Jorge L.; SIMÃO, Mário P. **A favela reinventa a cidade**. Mórula Editorial, 2020.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. The Future of Policy Transfer Research. **Political Studies Review**, 2012, vol. 10, n. 3, p. 339-345. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1478-9302.2012.00274.x>

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; PASTERNAK, Suzana. Políticas recentes de melhorias urbanas: municípios médios e favelas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, vol. 17, p. 75-88, 2015.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia Silva. Regularização fundiária no Brasil: Possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade. O caso Jaguar. In: **XIV Enanpur**, 2009, Florianópolis. XIV Encontro Nacional da ANPUR. Florianópolis: Anpur, 2009, vol. 1, p.1-19.

D'OTTAVIANO, Maria Camila Loffredo; SILVA, Sérgio Luís Quaglia Silva. Regularização fundiária no Brasil: Velhas e novas questões. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 34, 2010. Disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/172/185>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2023.

EDELMAN, Lauren B. Working Law: Legal Endogeneity and the Managerialization of Civil Rights. In **Working Law: Courts, Corporations, and Symbolic Civil Rights**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 213, 2016.

EUCLYDES, Filipe; MOREIRA, Vinicius; MARTINS, Andreia; SILVEIRA, Suely. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, e020, 2022.

FAIRCLOUGH, Norman. Discourse and text: Linguistic and intertextual analysis within discourse analysis. **Discourse & Society**, vol. 3, n. 2, p. 193-217, 1992.

_____. **Critical discourse analysis**. In: The Routledge Handbook of discourse analysis. Routledge, 2013, p. 9-20.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: Algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. **Urbana**, vol. 7, n. 30, 2002. Disponível em: http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_urb/article/view/6020. Acesso em 15 de fevereiro de 2023.

_____. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: Comentários e lições. **Oculum Ensaios**, n. 6, p. 48-57, 2006. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351732198004>>. Acesso em 15 de fevereiro de 2023.

_____. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além: Implementando a agenda da reforma urbana no Brasil. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, 2008.

_____. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, vol. 9, n. 49, p.177-187, 2010.

_____. Desafios da regularização fundiária urbana no contexto da lei federal nº 13.465/2017. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico | RBDU**, 2022.

FREITAS, Clarissa; BARBOSA, Guilherme; CARVALHO, Harley. ZEIS e REURB no município de Fortaleza: instrumentos complementares ou caminhos divergentes? **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, vol. 9, n. 16, p. 283-305, jan./jun. 2023.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, 2000.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. 2a ed. São Paulo: Livraria Martins Fontes Editora Ltda., 2003.

GONÇALVES, Norma L.; COSTA, Fernanda C. Zonas Especiais de Interesse Social: novas fronteiras de acumulação urbana? **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, vol. 9, n. 16, p. 35-62, jan./jun. 2023.

GONÇALVES, Rafael. Repensar a regularização fundiária como política de integração socioespacial. **Estudos Avançados**, vol. 23, n. 66, 2009.

GONÇALVES, Rafael; SANTOS, Caroline. 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**, v.23, e202103, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202103>

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 2017.

GRANJA, Laura; MAGALHÃES, Alex. Condições de viabilidade para a regularização fundiária plena: uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora (MG). **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, vol. 23, e202122pt, 2021. DOI: <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202122pt>.

GROSTEIN, Marta D. Metrópole e expansão urbana: a persistência de processos “insustentáveis”. **São Paulo em Perspectiva**. Vol.15 n.1 São Paulo, jan/mar 2001.

GUERREIRO, I.; ROLNIK, R. **Regularização fundiária Verde e Amarela**: endividamento e precariedade. LabCidade, FAU-USP, 8 set. 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade/>. Acesso em 04 de outubro de 2023.

GUIMARÃES, Elione. **Terra de Preto**: usos e ocupação da terra por escravos e libertos. Niterói: Editora da Universidade Federal Fluminense, 2009.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 58, p. 193–223, 2003.

HOWLETT, Michael. Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. **Public Policy and Administration**, vol.34, n.4, p. 405-430, 2019.

HYBELS, Ralph. On legitimacy, legitimation, and organizations: a critical review and integrative theoretical model. **Academy of Management Proceedings**. vol. 1995, n. 1. Briarcliff, NY 10510, 1995.

IACOVINI, Rodrigo. Direito à moradia adequada e urbanização de favelas – reflexões e desafios para uma nova abordagem. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, vol. 5, n. 8, p. 201-232, jan./jul. 2019.

KATZNELSON, Ira. **Periodization and preferences**: reflections on purposive action in comparative historical social science. In J. Mahoney and D. Rueschemeyer (Eds.) *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. 2003. Cambridge, Cambridge University Press: 270–301.

KAUCHAKJE, Samira; ROSA, Maria Arlete. **Produção do conhecimento**: a prática da revisão sistemática da literatura. Curitiba: Universidade Tuiuti do Paraná, 2020. 67p.

KOWARICK, Lúcio. Espoliação urbana, lutas sociais e cidadania: fatias de nossa história recente. **Espaços e Debates**, n. 40, São Paulo, 1997.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o Espaço, o Urbano e a Urbanização. **GEOgraphia**, vol. 1, n. 1, p. 71-91. Rio de Janeiro, 1999. Disponível em: <https://doi.org/10.22409/GEOgraphia1999.v1i1.a13364>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

LOWNDES, Vivien. Varieties of new institutionalism: A critical appraisal. **Public Administration**, v. 74, n. 2, p. 181–197, 1996. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00865.x>>. Acesso em: 7 de setembro de 2022.

_____. Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban politics. **Urban Studies**, v. 38, n. 11, p. 1953–1971, 2001. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1080/00420980120080871>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

LOWNDES, Vivien.; ROBERTS, Mark. **Why Institutions Matter**: The New Institutionalism in Political Science. [S.l.]: PALGRAVE MACMILLAN, 2013.

LUFT, Rosângela. **Regularização fundiária urbana de interesse social**: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do Direito francês. 2014. (Tese de Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

MAINARDES, Jefferson. A Abordagem Do Ciclo De Políticas: Explorando Alguns Desafios Da Sua Utilização No Campo Da Política Educacional. **Jornal de Políticas Educacionais**, vol.12, n. 16, 2018.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507–548, 2000.

_____. **The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America**. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estud. Av.**, São Paulo, v.17, n.48, p.151-166, agosto de 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013&lng=en&nrm=iso; Acesso em 20 de outubro de 2021. <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>.

MARX, Colin; KELLING, Emily. Knowing urban informalities. **Urban Studies**, vol. 56, n. 3, p. 494-509, 2019.

MEYER, John; ROWAN, Brian. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, vol 82, n. 2, p. 340-363, 1977.

MILHAUPT, Curtis; PISTOR, Katarina. **Law & Capitalism: what corporate crises reveal about legal systems and economic development around the world**. Chicago: The University of Chicago Press, 2008.

MOE, Terry M. Power and Political Institutions. **Perspectives on Politics**, v. 3, n. 2, p. 215–233, 2005. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S1537592705050176>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2022.

MOTTA, Marcia. **Nas fronteiras do poder: conflitos de terras e direito agrário no Brasil de meados do século XIX**. Rio de Janeiro: Arquivo Público do estado do Rio de Janeiro, 1998.

NASCIMENTO NETO, Paulo. Precariousness as a rule: contributions to an epistemological repositioning. **VIRUS**, v. 20, 2020.

_____. **Gestão de políticas públicas: Conceitos, aportes teóricos e modelos analíticos**. 1 ed. Curitiba: Editora Saberes, 2021.

NASCIMENTO NETO, Paulo; AERRORTUA, Luis. Financialization of housing policies in Latin America: a comparative perspective of Brazil and Mexico. **Housing Studies**,

Taylor & Francis Journal, vol. 35, n. 10, p. 1633-1660, 2020. DOI: 10.1080/02673037.2019.1680815

NEE, Victor. **The new institutionalisms in economics and sociology**. In: Smelser, N. J. & Swedberg, R. (Eds.). *The handbook of economic sociology* (2a ed.). New York: Princeton University Press, 2005.

NORTH, Douglass. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge University Press, 1990.

NUNES DA SILVA, Madianita et al. Intervenção em favelas na década de 1980 em Curitiba e a emergência de outro paradigma em estágio embrionário. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 13, e20200301, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200301>.

OSÓRIO, Ligia. The social function of property and the Human Rights to security of tenure in Latin America with a particular focus on Brazil. 2013. (Tese de Doutorado) – Universidade de Essex, 2013.

PETERS, Guy. Institutionalism and Public Policy. In: PETERS, G.; FALK, M. *Contemporary Approaches to Public Policy - Theories, Controversies and Perspectives*. London: Palgrave Macmillan London, 2016.

PAYNE, Geoffrey. Urban land tenure policy options: Titles or rights? **Habitat International**, vol. 25, n. 3, p. 215-429, 2001.

PECK, Jamie; THEODORE, Nik; BRENNER, Neil. Neoliberal Urbanism Redux. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 37, n. 3, p. 1091–1099, 2013. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12066>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

PEDROZA, Manoela. **Engenhocas da Moral**. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2011.

PIERSON, Paul. Increasing returns, path dependence, and the study of politics. **American Political Science Review**, v. 94, n. 2, p. 251–267, 2000.

_____. **Politics in time: history, institutions, and social analysis**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.

POLUCHA, Ricardo; NASCIMENTO NETO, Paulo. Zonas Especiais de Interesse Social e idiosincrasias locais: o caso de Curitiba/PR. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, vol. 9, n. 16, p. 387-413, jan./jun. 2023.

RANGEL, Ignácio. **Obras reunidas**, volume 1. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012

REYES, Antonio. Strategies of legitimation in political discourse: From words to action. **Discourse and Society**, 2011, vol. 22, n. 6, p. 781-807. DOI: 10.1177/0957926511419927

RIBEIRO, Tarcyla. **Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano: o caso da regularização fundiária no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. 1ª ed., São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMEIRO, Paulo. Breve histórico e comentários sobre a Lei do parcelamento do solo urbano (Lei Federal 6766/79). In: SAULE JR. Nelson (org). **A perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo**. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

ROY, Ananya; ALSAYYAD, Nezar. **Urban informality: Transnational perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia**. Oxford: Lexington Books, 2004.

ROY, Ananya. Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. **Journal of the American Planning Association**, 2005, vol. 71, n. 2, p. 147-158. DOI:10.1080/01944360508976689

_____. The 21st century metropolis: new geographies of theory. **Regional Studies**, vol. 43, n. 6, p. 819-830, 2009. DOI: 10.1080/00343400701809665

SCHINDLER, Seth. Producing and contesting the formal/informal divide: Regulating Street hawking in Delhi, India. **Urban Studies**, vol. 51, n. 12, p. 2596-2612, 2014.

SCHINDLER, Seth. Beyond a state-centric approach to urban informality: Interactions between Delhi's middle class and the informal service sector. **Current Sociology**, vol. 65, n. 2, p. 248-259, 2017.

SCOTT, W. Richard. Approaching adulthood: The maturing of institutional theory. **Theory and Society**, 37: 427-442, 2008. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007%2Fs11186-008-9067-z>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2022.

SILVA, Alexsandro; CLEMENTINO, Maria do Livramento; ALMEIDA, Lindijane. Governança colaborativa e regimes urbanos: convergências inesperadas em tempos difíceis. **Caderno Metrôpoles**, v. 20, n. 43, p. 841-864, set./dez. 2018.

SILVA, Ligia O. **Terras devolutas e latifúndio: efeitos da lei de 1850**. São Paulo: UNICAMP, 1996.

SKOCPOL, Theda. **Social policy in the United States: Future possibilities in historical perspective**. Vol. 215. Princeton University Press, 1995.

STONE, Diane. Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. **Journal of European Public Policy**, 2004, vol. 11, n. 3, p. 545-566. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501760410001694291>

SORENSEN, André. New Institutionalism and Planning Theory. In: MADANIPOUR, MICHAEL GUNDER; WATSON, ALI VANESSA (Org.). **The Routledge Handbook of Planning Theory**. [S.l.]: Routledge, 2017. p. 250–263. Disponível em: <<https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315696072.ch20>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

_____. Institutions and Urban Space: Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property. **Planning Theory and Practice**, v. 19, n. 1, p. 21–38, 2018. Disponível em: <<http://doi.org/10.1080/14649357.2017.1408136>>. Acesso em: 07 de dezembro de 2022.

_____. Taking critical conjunctures seriously: theory and method for causal analysis of rapid institutional change. **Planning perspectives**, v. 38, n. 5, p. 929-947, 2023.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, vol. 116, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Marcelo. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos (7a ed.). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SUCHMANN, Mark. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571–610, 1995. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/258788>>. Acesso em: 06 de dezembro de 2022.

THELEN, Kathleen; CONRAN, James. **Institutional Change**. In: FIORETOS, O. FALLETI, T. G., et al (Ed.). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. Oxford, UK: Oxford University press, 2016. p.1-25. ISBN 978–0–19–966281–4.

TUMMERS, Lars; STEIJN, Bram; BEKKERS, Victor. Explaining the willingness of public professionals to implement public policies: Content, context and personality characteristics. **Public Administration**, vol. 90, p. 716-736, 2012. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.02016.x>

VAN ASSCHE, Kristof; DUINEVELD, Martijn; BEUNEN, Raoul. **Evolutionary Governance Theory**: Theory and applications. New York, NY: Springer, Berlin Heidelberg, 2015.

VAN GELDER, Jean-Louis. Legal tenure security, perceived tenure security and housing improvement in Buenos Aires: An attempt towards integration. **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 33, n. 1, p. 126-146, 2009.

_____. What tenure security? The case for a tripartite view. **Land Use Policy**, vol. 27, n. 2, p. 449-456, 2010.

VAN DIJK, Teun. War rhetoric of a little ally: Political implicatures and Aznar's legitimatization of the war in Iraq. **Journal of Language and Politics**, vol. 4, n. 1, p. 65-92. 2005.

VAN LEEUWEN, Theo. **The Grammar of Legitimation**. London: School of Media/London School of Printing, 1996.

VAN LEEUWEN, Theo. Legitimation in discourse and communication. **Discourse & Communication**, vol. 1, n. 1, p. 91-112. 2007.

VAN LEEUWEN, Theo. **Discourse and Practice: New Tools for Critical Discourse Analysis**. New York: Oxford University Press, 2008.

VAN LEEUWEN, Theo; WODAK, Ruth. Legitimizing immigration control: A discourse-historical analysis. **Discourse Studies**, vol. 1, n. 1, p. 83-118, 1999.

WATSON, Vanessa. 'The planned city sweeps the poor away...': Urban planning and 21st century urbanisation. **Progress in Planning**, v. 72, p.151-193, 2009a. DOI: 10.1016/j.progress.2009.06.002.

_____. Seeing from the South: Refocusing urban planning on the globe's central urban issues. **Urban studies**, vol. 46, n. 11, 2009b. DOI: 10.1177/0042098009342598

ZANG, Nandiyang, ROSENBLOOM, David; DONG, Changgui. (2021). Deficits Pro forma and Substantive: Multilevel Policy Implementation in China's Administrative Approval Intermediaries Reform. **The American Review of Public Administration**, vol. 51, n.6, p. 467-481. DOI: <https://doi.org/10.1177/02750740211010539>

APÊNDICES

APÊNDICE A - TEXTOS SELECIONADOS PELO PROTOCOLO DE BUSCA DA RSL SOBRE SEGURANÇA DE POSSE

Base	Ano	Título do artigo	Autoria	Publicação
Scopus	2004	Land tenure and property rights: an introduction	Geoffrey Payne	Habitat International, vol. 28, p. 167-179
Scopus	2008	Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian Cities	Joseli Macedo	Land Use Policy, vol. 25, p. 259-270
Scopus	2009	Regularizing land tenure within upgrading programmes in Argentina; the cases of Promeba and Rosario Habítat	Florencia Almansi	Environment & Urbanization, vol. 21, n. 2, p.389-413
Scopus	2009	The limits of land titling and home ownership	Geoffrey Payne; Alain Durand-Lasserve; Carole Rakodi	Environment & Urbanization, vol. 21, n. 2, p. 443-462
Scopus	2010	Research and practice as advocacy tools to influence Angola's land policies	Allan Cain	Environment & Urbanization, vol. 22, n. 2, p. 505-522
Scopus	2010	Tenure security and urban social protection links: India	Darshini Mahadevia	IDS Bulletin, vol. 41, n. 4
Scopus	2011	Informal settlements' needs and environmental conservation in Mexico City: an unsolved challenge for land-use policy	Adrian Aguillar; Clemencia Santos	Land Use Policy, vol. 28, p. 649-662
Scopus	2011	Impact of formalization of property rights in informal settlements: Evidence from Dar es Salaam city	Ali Parsa; Fahad Nakendo; William McCluskey; Mark Page	Land Use Policy, vol. 28, p. 695-705
Scopus	2016	ZEIS maps: comparting areas to be earmarked exclusively for social housing in São Paulo city	Silvio Ribeiro; Marcelo Daniel; Alex Abiko	Land Use Policy, vol. 58, p. 445-455
Scopus	2016	'The law is not for the poor': Land, law and eviction in Luanda	Pétur Waldorff	Singapore Journal of Tropical Geography, vol. 37, p. 363-377
Scopus	2018	Participation of Informal Settlers in Participatory Land Use Planning Project in Pursuit of Tenure Security	Method Gwaleba; Fahria Masum	Urban Forum, vol. 29, p. 169-184
Scopus	2018	Limited access to services for the urban poor in Windhoek, Namibia	Selma Karuaihe; Phillip Wandschneider	Development Southern Africa, vol. 35, n. 4, p. 466-479
Scopus	2018	Assessing land titles application and uptake in regularized informal settlements in Tanzania	Moses Kusiluka; Dorice Chiwambo	International Journal of Urban Sustainable Development, vol. 10, n. 3, p. 279-291

Scopus	2019	Built on Solid Foundations? Assessing the Links between City-Scale Land Titling, Tenure Security and Housing Investment	Benjamin Flower	Planning Theory & Practice, vol. 20, n. 3, p. 358-375
Scopus	2020	Land tenure and land-use in a development city: A qualitative spatial model applied to Kampala, Uganda	Julia Bird, Anthony Venables	Journal of Urban Economics, vol. 119
Scopus	2020	Invasores: Squatters, Informal Cities, and the Co-Optation of the Urban Poor in the Latter Twentieth-Century Mexico	Joseph Lenti	Journal of Global South Studies, vol. 37, n. 1, p. 57-81
Scopus	2020	Impactos da Legitimação Fundiária no Meio Ambiente Urbano	Valmir Pozzetti	Revista Jurídica, vol. 2, n. 59, p. 283-310
Scopus	2021	From certificate of rights to long-term leaseholds in Botswana	Boipuso Nkwae, Dixon Dumba	Habitat International, vol. 34, p. 367-373
Scopus	2021	Resistencias por el derecho a la ciudad: El caso del cooperativismo de vivienda en El Salvador	Natalia Portillo, Sofía García	Modulo Arquitectura CUC, vol. 27, p. 61-80
Scopus	2022	Legal land tenure programmes: security and precarity of the poor in Urban India	Banashree Banerjee	International Journal of Urban Sustainable Development, vol. 14, n. 1, p. 398-401
Scopus	2022	From policy to institution: Implementing land reform in Dar es Salaam's unplanned settlements	Martina Manara	Economy and Space, vol. 54, n. 7, p. 1368-1390
Scopus	2022	Tenure security and property rights: the case of land titling for 'slum' dwellers in Odisha, India	Shobba Rao P.; Jaime Royo-Olid; Jan Turkstra	International Journal of Urban Sustainable Development, vol. 14, n. 1, p. 349-367
Scopus	2022	Property rights in informal settlements	Marco Zazayki; Wesley Silva; Gilnei Moura; Fabíola Kaczam; Claudimar Veiga	Cities, vol. 122, 103540
Scopus	2023	ADUs and the Just City: How additional dwelling units can shape urban environments towards equitable outcomes in Canadian cities	Sarah Cipkar	Front Sustain Cities, vol. 4, 1053439
Scopus	2023	Does the evidence match the rhetoric? Post-formalization land investments and credit access in Zambia: Cases from informal settlements in Lusaka City region	Bridget Umar; Ketiwe Kaluma; Julius Kapembwa; Garikai Membele	Land Use Policy, vol. 129, 106624
Redalyc	2008	Consideraciones generales sobre las políticas públicas de	Edésio Fernandes	Revista Eure, vol. XXXIV, n. 102, p. 25-38

		regularización de asentamientos informales en América Latina		
Redalyc	2009	Títulos de propiedad, mercados y políticas urbanas	Júlio Cockburn	Centro-h, Revista de la Organización latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos, n. 3, p.47-62
Redalyc	2009	A Regularização Fundiária Urbana na Amazônia Legal	Denise Gouvêa; Paulo Ávila; Sandra Ribeiro	R. B. Estudos Urbanos e Regionais, vol. 11, n. 2, p. 73-93
Redalyc	2014	Ações de regularização fundiária e de mensuração das desconformidades urbanas: o caso das terras da União sob a tutela da Universidade Federal do Pará na cidade de Belém (PA)	Myrian Cardoso; Shirley Müller; André Duarte; José Lima	urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 6, n. 3, p. 307-322
Redalyc	2014	Entre a cidade legal e a cidade ilegal: a realidade das pequenas cidades da Amazônia – um estudo de Ponta de Pedras, Pará	Sandra da Costa; Jéssica Mendes, Viviana Lima, Bruno Moreira	urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, vol. 6, n. 1, p. 127-139
Redalyc	2014	Un análisis comaprado sobre la implementación de políticas de regularización de asentamientos informales en Argentina, Brasil y México	María Di Virgilio, Tomás Guevara, María Arqueros	Revista INVI, vol. 29, n. 80, p. 17-51
Redalyc	2015	Notes on the contradictions of housing policy in Latin America today: the situation in Brazil and Venezuela	Beatriz Mito; Pietro Aruto	R. B. Estudos Urbanos e Regionais, vol. 17, n. 2, p. 81-98
Redalyc	2016	¿Y el título para cuándo? El proceso de regularización del barrio Virgen Misionera	Tomás Guevara	Caderno Metrópoles, vol. 18, n. 35, p. 119-144
Redalyc	2017	Los derechos de propiedad en Antigua Guatemala, siglo XIX. Valores liberales en instituciones de Antiguo Régimen	Aquiles Quijas	Revista Pueblos y fronteras digital, vol. 12, n. 24, p. 43-66
Redalyc	2019	Necropolítica de vivienda: 40 años desmantelando la “informalidad” en Madrid (1979-2019)	Eva Álvarez-de Andrés	Revista Eure, vol. 46, n. 139
Redalyc	2020	Trayectoria de la política de regularización del habitat popular urbano en provincia de Buenos Aires, Argetina, 1983-2015	Mariana Ugartamendia	Revista Eure, vol. 29, n. 29
Redalyc	2021	Gestão da informalidade urbana e tolerância precária: uma reflexão crítica em torno dos sentidos implicados em projetos de regularização fundiária	Rafael Gonçalves, Caroline Santos	Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 23, E202103
Redalyc	2021	Condições de viabilidade para a regularização fundiária plena:	Laura Granja; Alex Magalhães	Revista Brasileira de Estudos

		uma problematização a partir da experiência de Juiz de Fora (MG)		Urbanos e Regionais, vol. 23, E202122pt
Redalyc	2021	Tenecia del suelo, normativas y neoliberalismo en Latinoamérica	Emilia Mosso	Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 31, n. 2
Redalyc	2022	Experiências internacionais de Community Land Trusts e lições para a implementação do modelo no Brasil	Tarcyla Ribeiro; Felipe Litsek; Clarissa Avelar; Martim Furtado	Revista de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 23, E202232
Edição sobre segurança de posse da Revista Habitat International	2004	Improving security without titles in Bogotá	Nora Aristizabal; Andrés Gómez	Habitat International, vol. 28, p. 245-258
		The formalization of property in Peru 2001-2002: the case of Lima	Julio Calderón	Habitat International, vol. 28, p. 289-300
		Security of land tenure revised: the case of CRRU in Recife and Porto Alegre, Brazil	Flavio de Souza	Habitat International, vol. 28, p. 231-244
		Formal and customary housing tenure initiatives in Bolivia	Fabian Farfan	Habitat International, vol. 28, p. 221-230
		Improving tenure security for the urban poor in Phnom Penh, Cambodia: an analytical case study	Beng Khemro, Geoffrey Payne	Habitat International, vol. 28, p. 181-201
		Provision of tenurial security for the urban poor in Delhi: recent trends and future perspectives	Amitabh Kundu	Habitat International, vol. 28, p. 259-274
		Property rights, security of tenure and the urban poor in Metro Manila	Emma Porio, Christine Crisol	Habitat International, vol. 28, p. 203-219
		Security of tenure and the way forward: The case of Samakee Pattana, Bangkok	Radhika Savant-Mohit	Habitat International, vol. 28, p. 301-316
		Property rights – and responsibilities? The case of Kenya	Wendy Taylor	Habitat International, vol. 28, p. 275-287

**APÊNDICE B – ANÁLISE POR MEIO DE ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO
(ADC) DOS DISCURSOS NO 2º MANDATO DO PRESIDENTE FERNANDO
HENRIQUE CARDOSO (1999 – 2002)**

Pronunciamento após sanção do projeto de lei relativo ao Estatuto da Cidade (2001)	Estratégia de legitimação
Por que chamo atenção especial para isso? Porque estamos fazendo, no Brasil, um grande esforço de regularização fundiária no que diz respeito ao campo.	altruísmo
Nas cidades, a situação não é menos dramática , só que com outras características. Hoje, 80% da população brasileira vive nas cidades, e uma boa parte vive em metrópoles. Temos cerca de 11 grandes regiões metropolitanas e muitas outras cidades que são focos de atração. Atração de tudo, de serviços, de indústria, mas, sobretudo, de povo, de população.	emoções
E as periferias urbanas têm uma espécie de caos em relação ao que diz respeito à legalização da propriedade, do uso, da posse, etc.	emoções
Esse Estatuto da Cidade permite que haja uma regularização em grande escala, porque regulamenta, de uma maneira mais adequada, o que já está na Constituição,	racionalidade
que é o usucapião urbano, e permite também que haja o que eles chamam de usucapião coletivo, para se resolver questões de favelas, e permite, além do mais, que haja uma transformação do IPTU,	racionalidade
em certas circunstâncias, numa espécie de penalização , quando a pessoa é obrigada a edificar,	emoções
porque os órgãos públicos mandam que se edifique, porque as áreas não estão sendo corretamente aproveitadas, e o proprietário se recusa à edificação.	expertise
Ele vai poder sofrer uma penalização , que é limitada também a uma certa porcentagem de IPTU e a um certo período de tempo.	emoções
Enfim, dota os prefeitos municipais e as Câmaras de instrumentos mais eficazes , mais efetivos para resolver a questão do uso da terra urbana e, se possível, da propriedade,	racionalidade
sobretudo nas zonas periféricas e nas regiões mais pobres das cidades.	altruísmo
Além disso, permite também que haja um melhor aproveitamento do que se chama o solo criado. Ou seja, os lucros que são, hoje, auferidos por aqueles que se beneficiam das transformações que a própria gestão pública provocou vão ser mais bem controlados .	racionalidade
Além desses aspectos, que dizem respeito diretamente ao interesse da população e da população mais carente ou mais pobre,	altruísmo
existem outros aspectos importantes, porque se permite também uma maior maleabilidade para a gestão ambiental e também a preservação do espaço urbano , havendo a obrigatoriedade de consultas à vizinhança quando se vai fazer uma transformação de grande monta na cidade,	racionalidade
ou seja, se restringem os efeitos negativos da especulação imobiliária	emoções
e se faz com que o poder público seja dotado de uma maior presteza na sua ação e de maior eficiência e eficácia , portanto, para alcançar os objetivos colimados, os objetivos desejados.	racionalidade

Acredito que, com isso, vamos ter também, simultaneamente, uma maior democratização da gestão.	racionalidade
Inclusive, aprovei a existência de orçamentos participativos, quer dizer, a discussão, pela sociedade, dos orçamentos. Isso já é feito em muitas cidades.	
Em suma, trata-se, praticamente, de uma reforma urbana, em termos modernos, em termos contemporâneos,	racionalidade
dotando o morador mais pobre de condições de acesso a sua casa , permitindo que ele regularize melhor, mais facilmente , a posse da sua casa,	altruísmo
permitindo à prefeitura uma maior capacidade de ação na gestão e democratizando o conjunto das ações.	racionalidade
Tomara que o Estatuto possa ter efeitos similares aos efeitos que têm ocorrido no campo, onde a reforma agrária, hoje, já não é apenas um desejo .	emoções
É uma prática que se está consolidando, ano a ano, no Brasil. É preciso que, também ano a ano, sobretudo as áreas mais pobres, as pessoas mais carentes, possam encontrar a aspiração de um teto decente pra viver.	altruísmo
E se o teto não for dos melhores, que pelo menos ele tenha a garantia de que não possa ser expulso dali sem que haja, realmente, qualquer proteção.	racionalidade
Acho que a questão urbana no Brasil vai requerer crescente atenção por parte do poder público. Vou definir a formação de um conselho nacional para a gestão dessas questões.	racionalidade
[...]vamos criar também um conselho para fazer essa interação com a sociedade civil	altruísmo
e para permitir que a questão urbana tenha maior vitalidade e as políticas públicas relativas à cidade possam, crescentemente, ter força no País .	racionalidade

**APÊNDICE C - ANÁLISE POR MEIO DE ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO
(ADC) DOS DISCURSOS NO 1º MANDATO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA
DA SILVA (2003 – 2006)**

Discurso durante o lançamento de Programa de Regularização Fundiária em Favelas (2003)	Estratégia de Legitimação
Nós fizemos com a comunidade o Projeto Moradia. Depois fomos agraciados com a aprovação, na Câmara Federal, do Estatuto das Cidades. Depois tomamos posse e eu criei o Ministério das Cidades. E agora nós estamos começando a trabalhar. Estamos colocando as coisas no lugar. O Ministério nem existia. Ele foi criado agora. Faz poucos dias que completamos a estrutura do Ministério.	racionalidade
E, agora, precisamos “arrumar a casa”, no que diz respeito ao dinheiro para a gente poder fazer o que tem que ser feito .	racionalidade
Esta cidade foi ocupada de forma desordenada.	racionalidade
E eu diria que muita gente foi induzida, por irresponsáveis, a ocupar sem saber o mal que ia sofrer logo em seguida.	emoções
Porque, se a gente tiver condições de acompanhar as ocupações, a gente tem condições de evitar que males maiores aconteçam. Não há mais terreno para se comprar, na Grande São Paulo.	emoções
Então, ocupa-se área de manancial, encosta de morro . Porque ninguém dá alternativa. Antigamente, a gente comprava um terreninho, hoje não tem mais.	emoções
Companheira Marta, eu disse ontem, lá no Instituto Butantã, e vou repetir agora, e eu quero pedir perdão a quem não for de São Paulo: todo e qualquer dinheiro que o governo federal investir em São Paulo, não estará favorecendo apenas a cidade , porque São Paulo é uma cidade nacional e mundial.	altruísmo
Porque, pela cara, eu estou vendo: temos muitos nordestinos, aqui, em São Paulo. Temos também japoneses, italianos, espanhóis, portugueses e até pernambucanos. Então, Marta, pode ficar certa, tudo o que pudermos fazer para ajudar esse povo de São Paulo a ter um pouco mais de dignidade na sua vida, nós não mediremos esforços.	altruísmo
Vamos fazer, para todo o Brasil. Mas eu acho que São Paulo não pode, pelo que representa para o Brasil, ser penalizada pela sua grandeza.	altruísmo

Discurso durante cerimônia de entrega de unidades habitacionais do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), de certificados do Programa de Subsídio à Habitação (PSH) e de cartões do Programa Bolsa Família (2005)	Estratégia de Legitimação
Nós sabemos que a maioria das pessoas de baixa renda tem grande dificuldade para conseguir um crédito habitacional devido a sua limitada capacidade de pagamento , sem contar o alto custo das operações financeiras convencionais.	racionalidade
Além de oferecer uma solução para esse problema, o PSH é também uma forma de o governo federal aumentar a capacidade de investimento nos municípios e estados na área de habitação.	racionalidade
Em cidades como Diadema, que apresenta grandes demandas por habitação popular, as famílias com renda de até 740 reais mensais estão recebendo ajuda do governo federal para a compra de casa própria.	racionalidade
Com isso, as famílias passam a ser legítimas proprietárias de seus imóveis	emoções
e podem dormir tranquilas , com a certeza de que não perderão suas casas.	emoções
E aqui, nesta região, nós já temos experiência de pessoas que tinham construído casas de alvenaria e, em um determinado momento, a polícia foi lá, desalojou os companheiros e as companheiras, derrubou as casas de alvenaria que essas pessoas tinham feito, e essas pessoas ficaram na rua da amargura porque não tinham legalizado os seus lotes.	emoções
Agora, essas pessoas que receberam aqui, vão ter os seus lotes legalizados.	racionalidade
Portanto, não correm nenhum perigo de serem pegos de surpresa de madrugada, com a polícia tirando nenhuma família de dentro de casa.	emoções
O governo, por meio do PSH, também vai repassar recursos para outras 243 famílias de Diadema, em conjuntos que serão edificados pela Prefeitura.	altruísmo
Isto significa que cerca de 1000 famílias da cidade serão beneficiadas pelo PSH, graças ao esforço conjunto da nossa prefeitura e do nosso governo federal.	altruísmo

Discurso por ocasião da cerimônia de Regularização Fundiária - entrega de títulos de posse aos moradores de Alagados (2006)	Estratégia de Legitimação
Primeiro, eu quero dizer para vocês, sem fazer discurso, que só o fato de eu ter entregue estas quatro escrituras definitivas para estas três mulheres e para este homem – de 400 títulos que nós vamos entregar, definitivos – eu já poderia voltar para Brasília com a consciência tranqüila do dever cumprido,	emoções
porque para um chefe de família não tem nada mais importante do que a escritura definitiva da sua terrinha, onde ninguém nunca mais vai pôr a mão.	emoções
A segunda coisa que quero dizer para vocês é que a primeira vez que eu visitei os Alagados da Bahia foi, mais ou menos, em 1993, quando eu vim conhecer a situação em que moravam algumas pessoas aqui.	emoções
Eu voltei para casa com a certeza de que a moradia mais quartinho em que cozinham, em que dormiam. E degradante para um ser humano era morar numa palafita, onde não tinha espaço para as crianças brincarem, onde as pessoas tinham que fazer suas necessidades dentro do mesmo quartinho em que cozinham, em que dormiam.	emoções
e quero dizer para vocês que não vai demorar muito tempo e a gente não vai ter mais uma palafita neste país, porque as pessoas vão morar com dignidade, as pessoas vão morar de forma decente.	altruísmo
Hoje, no Brasil, quando a gente investe para o rico, é investimento, quando a gente investe para o pobre, é gasto.	emoções
E eu quero dizer para vocês que cada real que a gente colocar para acabar com a palafita neste país, não é gasto, é investimento que vai trazer retorno para a sociedade brasileira.	racionalidade
Porque durante muitos anos neste país não se fez um investimento necessário em educação, não se fez um investimento necessário para cuidar da família brasileira.	racionalidade
E quando a gente não investe em educação, quando a gente não investe em habitação, o resultado é que a gente vai ter que investir em cadeia, e cadeia fica muito mais caro e é muito pior para a população brasileira.	emoções

**APÊNDICE D - ANÁLISE POR MEIO DE ANÁLISE CRÍTICA DO DISCURSO
(ADC) DOS DISCURSOS E MENSAGENS DE ENCAMINHAMENTO NO 2º
MANDATO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2007 – 2010)**

Discurso durante cerimônia de assinatura de ordem de início das obras do PAC na comunidade da Rocinha (2008)	Estratégia de legitimação
Agora vejam, não basta a gente fazer as obras. É preciso que a gente combine algumas coisas importantes.	racionalidade
Primeiro, quem não tiver título da terra, Márcio, nós vamos ter que dar o título de propriedade para que as pessoas tenham mais segurança para melhorar as suas casas.	altruísmo
Porque tem gente que está há muito tempo e como não tem o título, não faz uma melhoria porque tem medo que um dia apareça alguém dizendo que é dono da terra e queira tomar a casa das pessoas .	emoções

Discurso durante lançamento do Plano Habitacional (2009)	Estratégia de legitimação
Isso é um programa adicional, é um programa quase que emergencial , como resposta de um lado para cumprir um enfrentamento à crise econômica mundial, resolver parte dos problemas da moradia de alguns brasileiros	racionalidade
e, ao mesmo tempo, fazer com que a gente gere muitos empregos , para gerarmos renda e para gerarmos uma movimentação maior na economia brasileira. Todo mundo sabe que esse é o objetivo.	racionalidade
Nós sabemos que nos grandes centros urbanos, sobretudo nas grandes regiões metropolitanas do País, é onde a gente tem mais dificuldade, porque tem mais gente concentrada, mais gente morando em condições degradadas e ao mesmo tempo é onde o terreno é mais escasso e mais caro.	emoções
Por isso eu assinei uma medida provisória pedindo ao Congresso que trate isso como se tivesse tratando com carinho o filhinho de vocês que nasceu aí, o caçulinha.	emoções
Porque essa regularização fundiária é que vai permitir que a gente possa utilizar, de um lado, as terras da União em disponibilidade para ajudar a baratear o custo dessas casas.	racionalidade
Se os governadores tiverem uma área e puderem ceder, vai baratear também o custo da obra; se os prefeitos tiverem uma área, vai baratear o custo da obra.	racionalidade
O que vai acontecer? Barateando o custo da obra, nós vamos ter dinheiro para fazer mais obras, vamos ter dinheiro, mais obras .	racionalidade
Então, nós vamos fazer esse levantamento criterioso, distribuir de forma justa, proporcionalmente às necessidades de cada estado, de cada unidade da Federação e de cada cidade.	altruísmo

Eu, esses dias, fui ao estado de Rondônia, lançar um grande programa de título de terra, 2.400 títulos de terras, em um bairro muito pobre – a Alexandra estava comigo, lá –, em um bairro muito pobre de Rondônia.	expertise
E lá eu descobro, porque o prefeito e os moradores me falaram , que naquela comunidade de Porto Velho tem 40 mil pessoas morando nos bairros pobres, área urbana, em que a terra é do Incra.	expertise
Quarenta mil! Eu, esses dias, cobreí do companheiro Rolf em público, que é para ver se ele apressa. Talvez ele nem soubesse também, porque isso é coisa que vem amontoando há muito tempo.	emoções
Esses problemas e essa medida provisória é para a gente tentar resolver esse problema crônico,	racionalidade
porque todo mundo sabe que enquanto um cidadão não tem o que ele chama de “escritura da terra”, ele tem medo de colocar alguma coisa lá e depois alguém vir tomar.	emoções
Na hora em que ele tiver o título da terra, ele não vai ficar esperando nem o governo, se ele tiver condições, ele vai fazer a casinha dele, ele vai fazer por conta própria.	racionalidade
Se a gente conseguir cumprir este Programa, estejam certos de que mais do que cumprir o Programa, a gente mostrou ao povo brasileiro que habitação não é uma prioridade só para quem não tem casa.	racionalidade
De que a habitação é, sobretudo, a possibilidade de todo mundo ter casa e, mais importante, de melhorarmos a qualidade da casa.	altruísmo

Entrevista coletiva após cerimônia de entrega de escrituras de regularização fundiária no bairro Juscelino Kubitschek (2009)	Estratégia de legitimação
Olhe, deixa eu lhe falar uma coisa: eu tenho plena consciência do que está acontecendo no mundo, tenho plena consciência do que está acontecendo no Brasil. Estou convencido, e vou repetir em alto e bom som: o Brasil foi o último país onde a crise chegou e o Brasil será o primeiro país a mostrar que é possível vencer esta crise.	racionalidade
E já determinei aos meus ministros e já é decisão de governo que essa crise a gente enfrenta com mais trabalho, com mais investimento, com mais obras públicas e com política social.	altruísmo
Então, esse é um grande problema nosso e nós vamos resolver, nós vamos certamente tomar medidas e a minha preocupação,	racionalidade
neste instante, você viram os empregos que essas obras vão causar aqui, nós estamos trabalhando para que todas as obras do PAC possam trabalhar em dois turnos, em três turnos, para que a gente gere uma parte dos empregos	racionalidade
Veja, deixa eu lhe falar uma coisa. Você tem no Brasil um grupo de brasileiros que não pode pagar prestação, nós vamos ter que pensar nisso .	altruísmo

Mensagem de Encaminhamento nº 183 de 2009	Estratégia de legitimação
Desde a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o Governo tem buscado apoiar a regularização fundiária de porções significativas das cidades brasileiras, por meio do trabalho conjunto com Municípios, Estados e Distrito Federal.	racionalidade
A regularização fundiária urbana é um passo fundamental na garantia do direito constitucional de moradia, especialmente para as populações de menor renda, as mais afetadas pela falta de oportunidades de acesso ao mercado habitacional.	altruísmo
Além disso, a regularização fundiária, ao resolver problemas relativos ao meio ambiente, à ordem urbanística e questões jurídicas atinentes ao direito de propriedade,	racionalidade
significa o resgate da cidadania das populações mais pobres e a sua integração à cidade legal	altruísmo
Além disso, permite que o Poder Público local realize investimentos nas áreas precárias, dotando-as de serviços urbanos e infraestrutura,	racionalidade
de modo a melhorar a qualidade de vida dos seus ocupantes.	altruísmo
Apesar dos esforços dos governos federal, estaduais e municipais, os resultados alcançados ainda estão aquém do necessário, dado a ausência de um marco regulatório específico para a questão da regularização fundiária urbana,	racionalidade
o que tem causado enormes entraves e dificuldades para que a regularização fundiária seja efetivada até o fim.	emoções
A lacuna legal existente dá margem a interpretações dúbias, conflitantes e até mesmo arbitrárias da legislação existente que trata, quando muito, de modo indireto e superficial da questão	racionalidade
trazendo grandes prejuízos àqueles que seriam os beneficiários diretos das ações de regularização.	emoções
Assim, a presente proposta de Medida Provisória procura estabelecer o arcabouço legal necessário para tornar mais efetivo e célere o rito da regularização fundiária urbana.	racionalidade
As medidas sugeridas estabelecem critérios gerais para a regularização de assentamentos e garantia da segurança da posse urbana, buscando compatibilizar direito à moradia e direito ambiental, reconhecendo o papel preponderante do Município em regulamentar por lei o procedimento de regularização fundiária em seu território,	racionalidade
como parte integrante da política urbana de inclusão social , definindo regras nacionais e específicas para o registro dos parcelamentos advindos dos projetos de regularização fundiária e instituindo os instrumentos de demarcação urbanística e legitimação da posse que aceleram o reconhecimento dos direitos constituídos na forma do artigo 183 da Constituição Federal.	altruísmo
No que toca os aspectos ambientais, a regularização fundiária urbana permite substancial ganho na gestão ambiental das áreas urbanas ocupadas sem planejamento prévio por populações de baixa renda.	racionalidade
Na proposta, existem medidas para a gestão de ocupações em Áreas de Preservação permanentes adjacentes aos cursos d'água urbanos; recuperação de áreas degradadas e de áreas não passíveis de regularização; melhoria do acesso aos sistemas de saneamento básico; e previsão expressa de que a regularização importe em melhoria das condições ambientais da ocupação, com preocupação na sustentabilidade ambiental das medidas.	racionalidade

**APÊNDICE E - ANÁLISE DOS DISCURSOS E MENSAGENS DE
ENCAMINHAMENTO NO MANDATO DO PRESIDENTE MICHEL M. E. TEMER
LULIA (2016 – 2018)**

Discurso durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Regularização Fundiária (2017)	Estratégia de Legitimação
É uma coisa que nos emociona na medida em que, agora há pouco, quando entregava o título ao último dos titulados, perguntamos: “Há quanto tempo você está nesse imóvel?” “Há 30 anos”, e não tem o título de propriedade.	emoções
E é incrível que, ao longo de tanto tempo, não se tivesse cuidado dessa matéria, que é uma coisa trivial , uma coisa frugal , uma coisa singela , que é pegar quem está no campo ou está na Urb, na cidade, e dizer: “Olha aqui meu caro, você não tem o título de posse, de propriedade, nós vamos lhe dar o título de propriedade”.	emoções
Porque é interessante parece que é uma coisa só para o atual morador, ocupante da terra, da área rural, mas é um título para os seus sucessores.	racionalidade
Porque fica muito mais fácil a herança, quando o sujeito falecer, os filhos vão ter um título, já consolidado, para receber até o fenômeno da herança.	racionalidade
Portanto eu digo que é com extrema alegria cívica que nós hoje sancionamos essa nova lei de enorme alcance social .	altruísmo
E, quando nós fazemos isto, nós simplificamos a regularização das moradias,	racionalidade
nós damos condições de habitabilidade, o que significa também condições de dignidade interior, é isso que nós estamos fazendo.	emoções
Porque este ato aqui, de fora a parte aquilo que nós prestigiamos, no tocante ao desenvolvimento do País, ao prestigiamento do setor privado, à busca do combate ao desemprego.	altruísmo
Portanto, eu, depois de andarmos um passivo extraordinário no Programa Nacional de Reforma Agrária, a terra é distribuída e, portanto, o trabalhador, seja da terra, da área rural, seja da área urbana, vai ter um endereço, vai ter um CEP, vai ter a sensação de que ele pertence ao grupo da cidadania brasileira .	emoções
Acaba-se, portanto, com toda a precariedade jurídica.	emoções
Dá-se o fenômeno que o Bruno chamou de pertencimento. “Isto me pertence”: quando, se você não tem o título, a sensação que você tem é que, num dado momento, aquilo deixará de pertencer ao ocupante daquela área.	expertise

Mensagem de Encaminhamento nº 690 de 2016	Estratégia de legitimação
Demais disso, o crescimento muitas vezes desordenado dos grandes centros urbanos e a explosão demográfica brasileira em curto espaço de tempo vem causando diversos problemas estruturais que,	racionalidade
por falta de regramento jurídico específico sobre determinados temas, ou mesmo por desconformidade entre as normas existentes e a realidade fática dos tempos hodiernos,	racionalidade
não apenas impedem a concretização do direito social à moradia, como ainda produzem efeitos reflexivos negativos em matéria de ordenamento territorial, mobilidade, meio ambiente e até mesmo saúde pública	emoções

a alteração do panorama normativo vigente no que toca à regularização fundiária revela-se um imperativo à eficiência do Programa, para que o mesmo possa atingir os seus objetivos primordiais sem descuidar da segurança jurídica.	racionalidade
A REURB tenciona ampliar o catálogo das ações do Governo Federal orientadas a garantir, aos cidadãos , segurança de moradia, além de condições mínimas para que possam viver com dignidade .	altruísmo
Isto porque referida iniciativa ultrapassa os aspectos meramente jurídicos da titulação daqueles que irregularmente detêm imóveis públicos ou possuem imóveis privados e,	racionalidade
assim, contempla medidas urbanísticas, ambientais e sociais, que visam à regularização dos núcleos urbanos informais, instituto jurídico novo, em verdadeiro esforço de reurbanização do país.	racionalidade
adotou-se o conceito funcional dos núcleos urbanos que, deste modo, restaram conceituados como adensamentos com usos e características urbanas, ainda que situados em áreas qualificadas como rurais, em imóveis privados, públicos ou em co-propriedade ou comunhão com ente público ou privado, destinados predominantemente à moradia dos seus ocupantes.	racionalidade
A informalidade que os qualifica diz respeito, precisamente, à clandestinidade e irregularidade das ocupações, sob a forma de parcelamentos do solo, de conjuntos habitacionais ou condomínios, horizontais, verticais ou mistos, bem como abrange os casos que, atendendo à legislação vigente à época da implantação ou regularização, não foram passíveis de realização da titulação dos seus ocupantes.	racionalidade
Verifica-se, em âmbito habitacional, que as demandas por políticas públicas do Governo Federal, há muito concentraram-se na correção do déficit habitacional quantitativo, alcançado pelo Programa Minha Casa, Minha Vida.	racionalidade
Mais recentemente, com o Programa Cartão Reforma, os problemas associados à correção do déficit habitacional qualitativo entraram no foco de atenção do Governo Federal.	racionalidade
Faltava, então, robustecer o terceiro suporte do tripé em que se apoia a questão urbana no País: o reconhecimento formal, pelo poder Público, das ocupações clandestinas e irregulares identificadas nas cidades brasileiras - situação fática que não poderia permanecer alheia aos mecanismos jurídicos.	racionalidade
Nesse toar, ressalta-se que o modelo da REURB ora proposto em caráter substitutivo, para além de preencher lacunas deixadas pelo legislador, vem dinamizar e simplificar - inclusive sob uma perspectiva registral - o processo da regularização fundiária urbana no País, permitindo que este efetivamente alcance seus fins	racionalidade
Antes, porém, convém ressaltar importante aspecto econômico que, também, serve à legitimação desta proposta de Medida Provisória.	racionalidade
é que o reconhecimento, pelo Poder Público, dos direitos reais titularizados por aqueles que informalmente ocupam imóveis urbanos, permite que estes imóveis sirvam de base para investimento do capital produtivo brasileiro, à medida que poderão ser oferecidos em garantia de operações financeiras , reduzindo custos de crédito, por exemplo.	racionalidade

também, a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário do País e representa a inserção de capital na economia , à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios)	racionalidade
Insista-se, ainda, no particular ora tratado, que referida identificação dos núcleos urbanos informais, passíveis de regularização, insere-os no radar dos investimentos públicos federais . Isto facilita a realização de obras de habitação popular, de saneamento e de mobilidade urbana.	racionalidade
A regularização fundiária serve, destarte, como fator indutor para o alcance das metas estabelecidas para a aplicação dos recursos destinados a estas ações de desenvolvimento urbano.	racionalidade
Como é sabido , a terra constitui a base para o desenvolvimento econômico e social de um País. É nela que se desenvolvem a moradia, a indústria e o comércio.	racionalidade
Quando a terra - urbana ou rural - não está registrada em Cartório de Registro de Imóveis, para além de situar fora da economia, restam mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes.	emoções
Viabilizar a regularização fundiária, assim, mais do que assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia, dinamiza a economia brasileira .	altruísmo
São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local.	altruísmo
Referida informalidade não diz respeito, exclusivamente, à conhecida situação das favelas - a qual cristaliza o ponto mais extremo -, mas pode ser também verificada em bairros de baixo, médio e até alto padrão, alcançando edifícios, loteamentos e conjuntos habitacionais erguidos, direta ou indiretamente, pelo próprio Estado. Não decorre, portanto, apenas de situações de pobreza .	racionalidade
Uma nova forma de aquisição do direito real de propriedade, instrumento de regularização fundiária, denominado legitimação fundiária	racionalidade
a criação de um novo direito real, denominado Direito de Laje, sobremaneira útil à regularização fundiária de favelas	racionalidade
a criação de um procedimento menos burocratizado , inclusive em âmbito de aprovação e registro cartotípicos da REURB	racionalidade
Por meio da legitimação fundiária, substitui-se, para melhor otimização da REURB, o processo tradicional de regularização fundiária, título a título, para cada uma das unidades imobiliárias regularizadas, pelo reconhecimento global da aquisição originária de propriedade, pelos beneficiários da REURB.	racionalidade
Com efeito, por sua amplitude e simplificação procedimental, a legitimação fundiária tem caráter excepcional e, assim, somente se aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados	racionalidade
Referido instrumento serve tanto aos propósitos de garantia do direito real de moradia, bem como se garantia dos fins sociais das cidades	altruísmo

**APÊNDICE F - ANÁLISE DOS DISCURSOS E MENSAGENS DE
ENCAMINHAMENTO NO MANDATO DO PRESIDENTE JAIR MESSIAS
BOLSONARO (2019 – 2022)**

Discurso na cerimônia de Regularização Fundiária (2022)	Estratégia de legitimação
A gente vê aqui no semblante das pessoas que recebem o seu título de propriedade, é um documento que faz com que ele se sinta na prática, donos daquele pedaço de terra que não mais vai ser usado por maus brasileiros para cometer atos que nós não gostamos Brasil afora,	emoções
são cidadãos de bem , esses assentados são pessoas decentes , são brasileiros, são famílias que dependiam desse pedaço de papel que é o título de propriedade definitiva.	emoções
Quando se entrega um pedaço de papel para eles, um título, nós estamos dando dignidade a essas pessoas,	altruísmo
mais do que isso, o Governo Federal está reconhecendo a sua importância e o seu trabalho,	altruísmo
isso é quase que uma carta de alforria , são irmãos nossos, repito, trabalhadores, decentes e ordeiros, que a partir deste momento produzem mais e melhor na sua propriedade.	emoções

Mensagem de Encaminhamento nº 479 de 2020	Estratégia de legitimação
A título de contextualização, importa pontuar que, historicamente, a falta de alternativas habitacionais gerada por fatores como o intenso processo de urbanização, a baixa renda das famílias, a apropriação especulativa da terra urbanizada e a pouca abrangência das políticas de habitação inadequadas.	racionalidade
levaram um contingente significativo da população brasileira a viver em condições inadequadas	emoções
As experiências em programas habitacionais evidenciam a interação virtuosa entre habitação e outros campos de políticas públicas, notadamente economia, educação, saúde, meio ambiente e assistência social. Os investimentos no setor habitacional impulsionam o setor da construção civil e fomentam a criação de novos postos de trabalhos formais e a geração de renda.	racionalidade
Além disso, têm potencial redutor das taxas de incidência de doenças relacionadas à inadequação habitacional, entre elas a tuberculose, de matriz semelhante à COVID-19 , pandemia que no momento assola o Brasil e o mundo.	emoções
Esses fatores combinados bem justificam a instituição do arcabouço legal, ora proposto, em caráter emergencial .	racionalidade
Ao déficit propriamente dito, deve-se acrescentar as habitações inadequadas , isto é, que carecem de um ou mais requisitos de habitabilidade, como serviços de infraestrutura urbana (água, esgoto, energia elétrica ou coleta de lixo) e unidade sanitária interna, ou que apresentam má conservação, problemas de regularização fundiária e adensamento excessivo.	emoções

É importante, portanto, que se enfrente o quadro das necessidades habitacionais por meio de um conjunto de iniciativas destinado ao incremento do estoque de moradias, via produção de novas unidades ou requalificação de imóveis para utilização como moradia, e ao tratamento do estoque existente, por meio de programas de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e melhoria habitacional.	racionalidade
Diante da complexidade e da escala dos desafios postos no setor, o Programa Casa Verde e Amarela justifica sua relevância pela necessidade de corrigir erros do passado com o aprimoramento dos programas habitacionais existentes	emoções
e a diversificação do catálogo de opções ofertado, tendo em vista as realidades diversas sobre as quais a política habitacional deve incidir.	racionalidade
[...] o Programa proposto tem por finalidade a efetivação do direito constitucional à moradia ,	racionalidade
com a perspectiva de que, em paralelo ao alcance da melhoria das condições de vida e de habitabilidade das populações urbanas e rurais, o desenvolvimento econômico e a geração de trabalho e renda possam ser fomentados.	altruísmo
fundamentalmente ao atendimento da população de baixa renda , na redução das inadequações habitacionais, no estímulo ao aperfeiçoamento tecnológico do processo da construção civil e no auxílio ao desenvolvimento e capacitação dos agentes públicos e privados atuantes na implementação de programas habitacionais	altruísmo
[...] o referido dispositivo permitirá que o Poder Executivo adote medidas que minimizem o efeito econômico da pandemia	emoções
A percepção sobre a fragilidade desses territórios, as chamadas favelas ou comunidades e as precárias condições de moradia versus a propagação do vírus ,	emoções
eleva o sentido de urgência e importância da ação governamental na superação das suas mazelas urbanas e sociais , razão pela qual as Pastas apresentam o Programa Casa Verde e Amarela de que trata a Medida Provisória ora proposta.	altruísmo
A edição por meio de Medida Provisória permite uma arrancada mais rápida na implementação das diversas ações habitacionais e, portanto, reação à crise econômica decorrente da atual situação,	racionalidade
em especial, para utilização de recursos privados, provenientes do FDS aqui relatado, que darão amparo a ações de regularização fundiária e melhoria habitacional, com possibilidade de início imediato.	racionalidade

**APÊNDICE G - ANÁLISE DA MENSAGEM DE ENCAMINHAMENTO NO 3º
MANDATO DO PRESIDENTE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2013 – PRESENTE)**

Mensagem de Encaminhamento nº 71 de 2023	Estratégia de legitimação
Na habitação, a redução dos recursos de orçamento geral da união (OGU) destinados à produção habitacional e às obras de infraestrutura urbana,	racionalidade
além dos prejuízos às famílias e às cidades, representa uma perda de oportunidade para promoção do crescimento econômico.	racionalidade
O MCMV visa [...] promover o direito constitucional à cidade e à moradia a famílias residentes em áreas urbanas e rurais, associando-o ao desenvolvimento urbano e econômico, à geração de trabalho e renda e à elevação dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida da população .	altruísmo
A proposta avança, igualmente, ao apresentar maior diversificação de suas linhas de atendimento, [...]	racionalidade
tornando a ação pública federal mais adequada às reais necessidades de moradia da população de menor renda.	altruísmo
Ao prever o atendimento mediante a provisão financiada ou subsidiada, de unidades habitacionais novas ou usadas em áreas urbanas e rurais, a locação social de imóveis em áreas urbanas, a provisão de lotes urbanizados e promoção de melhorias habitacionais em áreas urbanas e rurais	racionalidade
II - promover a melhoria de moradias existentes, com o intuito de reparar as inadequações habitacionais de caráter fundiário, edilício, de infraestrutura e de equipamentos públicos, dentre outros.	altruísmo
A edição do programa por meio de Medida Provisória se justifica, já que permite uma arrancada mais rápida na implementação das ações habitacionais	racionalidade
tendo em vista a situação de vulnerabilidade das famílias de baixa renda,	altruísmo
agravada pelos anos de pandemia ,	emoções
e início imediato da execução do orçamento previsto para o ano de 2023.	racionalidade