



GT 08 - Direito à Moradia, ATHIS e Regularização Fundiária em Disputa

## INTERFACES GLOBAL-LOCAL: O VÍNCULO ENTRE A URBANIZAÇÃO E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DOS NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS

Guilherme Filocomo <sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho trata da previsão legal de se promover a conclusão do procedimento de regularização fundiária urbana - Reurb sem que haja a provisão da infraestrutura essencial no território em questão. É o que se aborda como a possibilidade de desvinculação entre a urbanização e a regularização fundiária dos núcleos urbanos informais. O recorte espacial é o município de São Paulo, e o objeto de análise é a regulação local da Lei Federal 13.465/2017.

### 2 O PLANETA FAVELA, O PATRIMONIALISMO E A LUTA SOCIAL

No final do século XX, em um contexto de aprofundamento do liberalismo econômico por meio da ruptura do sistema Bretton Woods e de implementação do Consenso de Washington, há a consagração - a nível global - da ocupação urbana dos países periféricos de uma forma precária e desigual, notadamente marcada pela pobreza e pelo trabalho precário. O estoque habitacional no hemisfério sul se constituiu por meio do mercado imobiliário informal, irregular ou ilegal. De forma individualizada (ou coletiva), os trabalhadores estabelecem o seu habitar a partir da justaposição de diversas variáveis correlatas à moradia, tais como a qualidade do abrigo, o custo habitacional (legais e ilegais) e a eventual segurança na posse <sup>2</sup>.

A legalização das propriedades irregulares, uma solução “pragmática e de baixo custo” - “um simples gesto de pena”, vinculou-se a ciclos eleitorais clientelistas: algo característico de sociedades patrimonialistas. De maneira geral, “[...] a estratégia de concessão de títulos [...] combina perfeitamente com a ideologia neoliberal e antiestatal predominante, até mesmo com a ênfase atual do Banco [Mundial] na facilitação pelo governo do mercado imobiliário privado e na promoção do acesso amplo à casa própria.”. É uma “reforma conservadora clássica” <sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Doutorando pela Universidade Federal do ABC (UFABC) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território (PPG-PGT) e pesquisador vinculado ao Centro de Estudos da Favela (CEFAVELA). Arquiteto e urbanista, especialista em mercado e política de solo na América Latina, mestre em planejamento e gestão do território. E-mail: gfilocomo@gmail.com.

<sup>2</sup> DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 65-6; 80-9; MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. Destaca-se, ainda: Na toada desta premissa neoliberal, “A regularização [fundiária] também solapa a solidariedade interna das *colonias* ao individualizar a luta pela moradia e dar aos proprietários detentores de títulos interesses diferentes dos outros moradores da favela.” (DAVIS, 2006. p. 89).



Sem embargo, a regularização fundiária extrapola este caráter. Maricato aponta que “O recrudescimento do patrimonialismo terceiro-mundista, sob as forças globais, é uma boa tese a ser desenvolvida.”, sendo necessário considerar as dinâmicas locais, tais como as lutas sociais por moradia, pela segurança na posse e pela cidadania plena <sup>4</sup>.

### 3 HÁ LIMITES ENTRE A PERMANÊNCIA, A CONSOLIDAÇÃO E A REGULARIDADE?

O cerne das intervenções em assentamentos precários no Brasil é a justaposição da proposta de permanência de determinada ocupação irregular (e precária) face à (im)possibilidade de sua remoção <sup>5</sup>. Em tese, a ação governamental promoveria as condições dignas de moradia e a segurança da posse nestes territórios. Concretamente, a política habitacional abarcaria a urbanização e a consolidação destas áreas - se ainda necessário, e garantiria a sua regularidade fundiária e titular <sup>6</sup>. Estas premissas foram incorporadas na institucionalidade pública <sup>7</sup>.

No município de São Paulo, após a redemocratização, o programa de regularização fundiária promovido pela gestão Erundina (1989-92) se aproximou dos movimentos sociais, notadamente o Movimento Unificado de Favelas - MUF e o Movimento de Defesa dos Favelados - MDF. Neste período, adotou-se o critério de prioridade no atendimento conforme a luta pelo espaço existente nos territórios, e o grau de organização dos seus moradores. Inexistente durante as gestões Maluf (1993-96) e Pitta (1997-00), o programa é retomado na gestão Suplicy (2001-04). Adota-se, neste momento, outros critérios de priorização para a seleção das áreas beneficiárias, tais como o grau de consolidação física, a não incidência ambiental, o fato de estar grafada como ZEIS, o tempo de ocupação, a titularidade do imóvel, e as indicações dos movimentos sociais. Durante as gestões Serra-Kassab (2005-12), o critério de organização ou a participação popular para seleção de uma área a ser beneficiada foi substituído por parâmetros técnicos condizentes a sua condição física (maior consolidação do território, sem que haja precariedades urbanas) e (de vulnerabilidade) social. Consolidou-se o paradigma brasileiro na cidade: a urbanização precederia a regularização fundiária de um assentamento precário, de forma vinculante. Progressivamente, o programa se afasta da participação popular e das situações de conflito fundiário sobre a posse da terra <sup>8</sup>.

<sup>4</sup> MARICATO, E. Posfácio. In: '**Planeta Favela**'. São Paulo: Biotempo, 2006. p. 212.

<sup>5</sup> SILVA, M. N.; DENALDI, R.; CARDOSO, A. L. **Trajetórias de políticas municipais: Urbanização de favelas no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

<sup>6</sup> DENALDI, R. [org.]. **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e a terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.

<sup>7</sup> MILANO, G. B.; PETRELLA, G. M.; PULHEZ, M. M. O anjo caído na terra prometida: Propriedade, regulação, e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v.40, n.1, p. 81-100, 2021.

<sup>8</sup> RIBEIRO, F. V. **A luta pelo espaço: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo**. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 197-234.



A Medida Provisória - MP 759/2016, editada pelo governo Temer e sancionada por meio da Lei Federal 13.465/2017, tratou da revisão do principal marco normativo federal que orientava a regularização fundiária urbana no país. Este ato se articula com a institucionalidade mencionada.

Em crítica, argumentou-se que o conceito de 'regularização fundiária plena' – rol de medidas jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais pautado pelo direito social à moradia, ao ambiente ecologicamente equilibrado e pela função social da propriedade - seria desvirtuado. Prospectou-se, no contexto pós *impeachment* de Rouseff, que haveria um maior foco no registro e titulação das propriedades imobiliárias e, assim, na possibilidade de sua constituição enquanto ativos de mercado. Relaciona-se o debate ao caso peruano, no qual se objetivou que esta escrituração, financiada por recursos nacionais e internacionais - como o do Banco Mundial, alavancasse o desenvolvimento econômico pelo investimento na e pela habitação. O resultado é questionado<sup>9</sup>.

Objetivamente, destaca-se neste trabalho a possibilidade de se promover a conclusão da Reurb sem que o território esteja dotado com a infraestrutura essencial. Nestes casos, é necessário que se firme, no ato da conclusão do projeto de regularização fundiária, um termo de compromisso com cronograma de implantação de obra (Lei Federal 13.465/2017 e alterações; art. 35; 36; 40; 41). É o que se apontou como a desvinculação entre a urbanização e a regularização fundiária de núcleos urbanos informais<sup>10</sup>. Esta desvinculação entre a intervenção física e a titulação apenas se concretiza em função da recepção da etapa de urbanização de um núcleo urbano informal pela legislação da Reurb. É uma contradição da regulação, que recebe a previsão de intervenção integrada de assentamentos precários para, então, admitir a possibilidade de sua negação.

Na cidade de São Paulo, esta prerrogativa federal ganha novos contornos regulatórios.

Segundo a Lei Municipal 17.734/2022, o rol de infraestrutura essencial considerado no âmbito da Reurb é constituído pelo sistema de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, rede de energia elétrica, limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos, soluções de drenagem e pavimentação. Estas duas últimas, "quando necessário". Para a expedição da Certidão de

<sup>9</sup> ZANOLA, R. S.; PERIOTO, J. N.; CASTRO, A. S.; SALLES, R. P. A Medida Provisória 759/2016 e o novo paradigma da política de regularização fundiária nacional: a imposição institucional do modelo capitalista financeirizado ocultada pela promessa de dinamização procedimental. *In: XVIII Enanpur – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2019, São Paulo. [Anais]. Disponível em: <https://xviiienganpur.anpur.org.br/anais/>. Acesso em: jan. 2025.

BALBIM, R. Produção internacional da informalidade urbana e os "núcleos urbanos informais" no Brasil. *In: XX Enanpur – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2022, São Paulo. [Anais]. Disponível em: <https://sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/programacao.html>. Acesso em: jan. 2025.

<sup>10</sup> ARAUJO, M. W.; TSCHÁ, F. B. Políticas de regularização fundiária no Brasil: Conjunturas críticas de institucionalização. *In: XX Enanpur – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*, 2023, São Paulo. [Anais]. Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-xxenganpur/sessoes-tematicas-sts/>. Acesso em: jan. 2025.

Referência também ao trabalho de Milano, Petrella & Pulhez (2021), previamente citado.



Regularização Fundiária deve haver infraestrutura essencial executada no local, exceto quando as obras sejam “pontuais”, não alterem o parcelamento do solo, e não se caracterizem como “urbanização integral”. Esta exceção, prevista em lei, deve ser instruída com termo de compromisso de execução de obras acompanhado de cronograma (art. 5º-III; art. 32). Áreas com risco devem ser objeto de estudos que examinem a possibilidade de eliminação, correção ou monitoramento desta condição. É possível prosseguir com a regularização na parcela onde não incidir risco (art. 34).

No entanto, o Decreto Municipal 63.857/2024 - que regulamenta a lei supracitada, prevê que para áreas classificadas como de interesse social (Reurb-S), que demandem obra de urbanização, e que o proponente não assuma a sua execução, possam ser objeto de Termo de Compromisso com Cronograma de Obras para prosseguimento do processo de titulação. A data do cronograma deve ter início a partir da “efetiva regularização” do local. Para estas áreas, nas quais contenham trechos indicados como de risco baixo (R1) e médio (R2), deve haver também o compromisso de monitoramento preventivo ou termo de compromisso com cronograma de obras necessárias para a mitigação do risco, assinados, para o prosseguimento da Reurb (art. 3º). Este Decreto busca excepcionalizar parâmetros estabelecidos de maneira explícita pela Lei Municipal 17.734/2022.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual regulação da Reurb no município de São Paulo ilustra que a norma federal correlata estabelece uma disputa - a nível local - sobre a relação entre a intervenção física em ocupações precárias e a legalização deste solo irregular. Na cidade analisada, a desvinculação entre a urbanização e a regularização fundiária prevista pela Lei Federal 13.465/2017 é interrompida por meio da sanção da Lei Municipal 17.734/2022. No entanto, em seguida, é proposta a excepcionalização deste aspecto legal municipal por meio do seu ato normativo regulamentador. Este caso reforça a tese de Silva, Denaldi & Cardoso de que a trajetória local de intervenção em assentamentos precários é relevante na implementação de uma política nacional.

#### REFERÊNCIAS

ARAUJO, M. W.; TSCHÁ, F. B. Políticas de regularização fundiária no Brasil: Conjunturas críticas de institucionalização. *In: XX Enanpur – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2023, São Paulo. [Anais].* Disponível em: <https://anpur.org.br/anais-xxenanpur/sessoes-tematicas-sts/> . Acesso: jan. 2025.

BALBIM, R. Produção internacional da informalidade urbana e os “núcleos urbanos informais” no Brasil. *In: XX Enanpur – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2022, São Paulo. [Anais].* Disponível em: <https://sisgeenco.com.br/anais/enanpur/2022/programacao.html> . Acesso: jan. 2025.

DAVIS, M. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.



DENALDI, R. [org.]. **Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e a terra nos planos locais de habitação**. São Paulo: Annablume, 2013.

MARICATO, E. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MARICATO, E. Posfácio. *In*: **'Planeta Favela'**. São Paulo: Boitempo, 2006.

MILANO, G. B.; PETRELLA, G. M.; PULHEZ, M. M. O anjo caído na terra prometida: Propriedade, regulação, e conflitos na reurbanização periférica da São Paulo do século XXI. **Novos Estudos CEBRAP**, v.40, n.1, p. 81-100, 2021.

RIBEIRO, F. V. **A luta pelo espaço**: da segurança da posse à política de regularização fundiária de interesse social em São Paulo. 2012. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

SILVA, M. N.; DENALDI, R.; CARDOSO, A. L. **Trajetórias de políticas municipais: Urbanização de favelas no Brasil**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

ZANOLA, R. S.; PERIOTO, J. N.; CASTRO, A. S.; SALLES, R. P. A Medida Provisória 759/2016 e o novo paradigma da política de regularização fundiária nacional: a imposição institucional do modelo capitalista financeirizado ocultada pela promessa de dinamização procedimental. *In*: XVIII Enanpur – Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2019, São Paulo. **[Anais]**. Disponível em: <https://xviiienanpur.anpur.org.br/anais/> . Acesso: jan. 2025.