

GT 08 – Direito à Moradia, Athis e Regularização Fundiária em disputa

## URBANIZAÇÃO POR ETAPAS? QUE ELEMENTOS O INSTRUMENTO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA POR ETAPAS (LEI 13.465/17) PODEM CONTRIBUIR COM AS ESTRATÉGIAS DE URBANIZAÇÃO INTEGRAL?

Nunes Lopes dos Reis<sup>1</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

Este texto resulta de um processo de reflexão e aproximação do autor com o objeto de pesquisa de mestrado, inspirado pela experiência profissional em projetos de urbanização de favelas no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento na modalidade Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), entre 2007 e 2016. Além desta vivência prática, há uma vasta literatura sobre os avanços e limitações desse período. O PAC-UAP marcou o protagonismo inédito do Governo Federal nas intervenções em favelas, com investimentos da ordem de R\$42,3 bilhões entre 2007 e 2014, contra R\$9,5 bilhões entre 1995 e 2006<sup>2</sup>. Além disso, o programa incorporou boas práticas de experiências municipais dos anos 1980 e 1990 e consolidou a perspectiva de urbanização integral – atuação ampla do Estado para prover infraestrutura, serviços públicos e acesso a direitos nas favelas.

Apesar disso, o programa enfrentou diversos obstáculos, a ponto de o governo federal iniciar um processo de redução dos investimentos a partir de 2014<sup>3</sup>. Os longos prazos de elaboração e aprovação de projetos mostraram-se incompatíveis com o dinamismo das favelas. O “tempo do projeto”<sup>4</sup> — diagnóstico, projeto, licenciamento, licitação e execução — não acompanhava as

---

<sup>1</sup> Arquiteto e Urbanista, formado pelo Centro Universitário Belas Artes de São Paulo e Mestrando no Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da UFABC. Atua como arquiteto e urbanista no Instituto Elos, no desenvolvimento de planos comunitários de desenvolvimento territorial e contribuindo com processos de formação voltados a lideranças comunitárias. nunes.reis@ufabc.edu.br

<sup>2</sup> PETRAROLLI, Juliana. **O tempo nas urbanizações de favelas**: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC. São Paulo, 2015.

<sup>3</sup> CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Balanço – Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil**: um balanço preliminar do PAC. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. p.33-34. Disponível em: <https://www.observatoriodasmegropoles.net.br/wp-content/uploads/2019/06/Adauto-CARDOSO-e-Rosana-DENALDI-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-de-favelas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

<sup>4</sup> Idem.



transformações urbanas em curso. Modificações no tecido urbano exigiam adaptações constantes, indicando que a lógica tradicional deveria dar lugar a uma abordagem de reforma<sup>5</sup>, que incorporasse a imprevisibilidade e as transformações do território ao longo do tempo, em vez da lógica de “empreendimento novo e obra acabada” adotada até então.

Mesmo onde as obras foram contratadas, muitas não foram concluídas por falta de recursos, mudanças de gestão ou problemas de execução<sup>6</sup>. E nas favelas que receberam obras, as demandas por melhorias urbanas, habitacionais e fundiárias continuam. Isso revela que um pacote de obras, por mais robusto que seja, não garante o pleno direito à moradia e à cidade. É necessário um modelo de intervenção de longo prazo, com ações contínuas e adaptadas ao território.

Nesse contexto, destaca-se a Lei 13.465/17<sup>7</sup>, que, embora alvo de críticas por flexibilizar exigências urbanísticas e fundiárias, traz no artigo 36, §2º, uma inovação importante: a possibilidade de realizar a regularização fundiária por etapas. Essa abordagem permite tratar de forma diferenciada os setores de uma mesma favela, respeitando seus distintos graus de consolidação e precariedade. Assim, territórios mais consolidados podem ser regularizados mais rapidamente, enquanto áreas com maior carência de infraestrutura exigiriam intervenções urbanísticas prévias à regularização.

Essa lógica pode embasar novas metodologias de intervenção, como os Planos de Ação Territorial, propostos pelo programa Periferia Viva. Elaborados por equipes multidisciplinares e com participação popular, esses planos setorizam o território para identificar níveis de precariedade e potencialidades, orientando ações gradativas sem perder de vista a urbanização integral. A setorização pode compreender:

- Áreas consolidadas, com infraestrutura básica e moradias em alvenaria, que demandam apenas melhorias habitacionais e regularização fundiária e edilícia;

<sup>5</sup> DENALDI, Rosana; AKAISHI, Ana Gabriela; PAIVA, Cláudia; NOGUEIRA, Fernando Rocha; PETRAROLLI, Juliana; MORETTI, Ricardo. O Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) na Região do ABC: característica e execução. In: I URBFavelas – Seminário Nacional de Urbanização de Favelas, 1., 2014. **Anais eletrônicos...** São Bernardo do Campo: UFABC, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281461950>. Acesso em: 24 fev. 2025.

<sup>6</sup> REIS, Nunes Lopes dos; SANTO AMORE, Caio; MARQUES, Alexandre Hodapp Oliveira; PEREIRA, Marina Barrio. PROJETO PARA QUÊ? PROJETO PARA QUEM? Processos, objetivos e potencialidades de projetos de urbanização de favelas. In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. **Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas**. 1a edição. São Paulo: Peabiru TCA/Coletivo LabLaje, 2019. p.177-185.

<sup>7</sup> BRASIL. Lei 13.465, de 11 de julho de 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 30 jul. 2025.



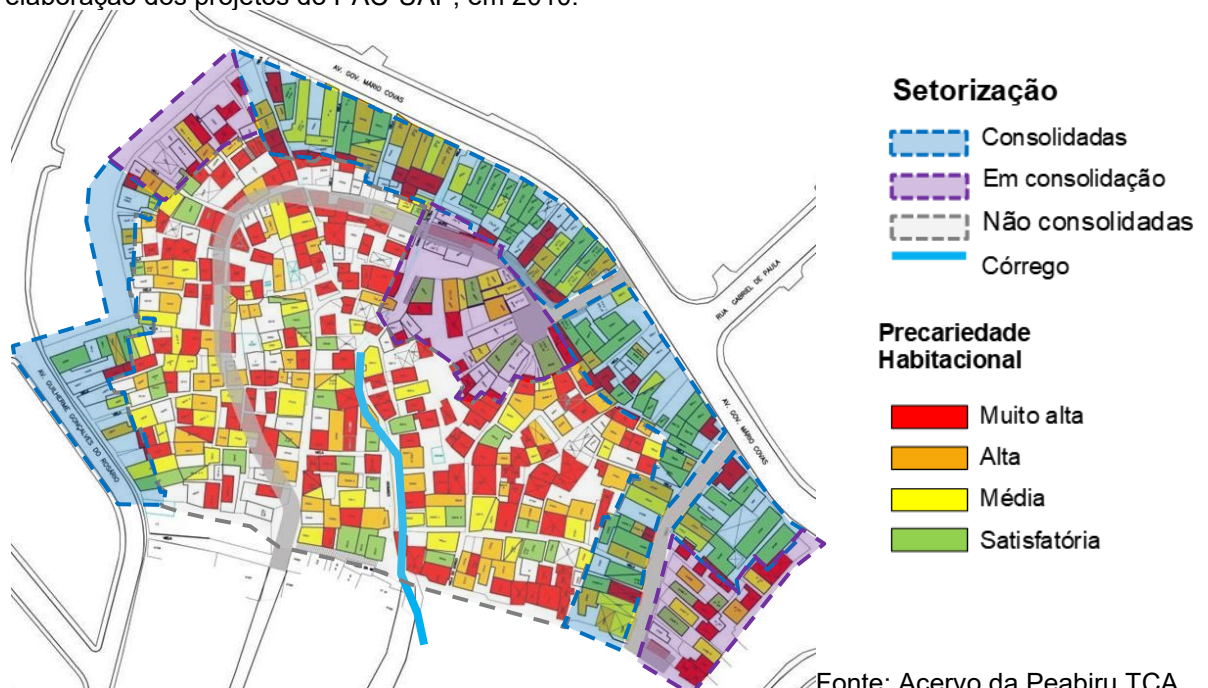
- Áreas em consolidação, com adensamento elevado e acesso precário, exigindo intervenções urbanísticas na escala da quadra, microdrenagem e regularização com instrumentos da Lei 13.465/17, como o condomínio urbano simples e direito de laje; e
- Áreas não consolidadas, em situação de risco ou carência extrema de infraestrutura, que requerem obras estruturais, reassentamentos e abertura de vias.

Portanto, a regularização fundiária por etapas, combinada com a setorização e o planejamento territorial participativo, pode oferecer uma alternativa mais eficaz e sensível ao dinamismo das favelas, promovendo melhorias gradativas e permanentes aos territórios.

## 2 ESTUDOS DE CASO

Para visualizar as possibilidades de urbanização por etapas, selecionamos dois assentamentos da Região Metropolitana de São Paulo. O primeiro é o Morro do Sabão (Figura 01), em Taboão da Serra, com cerca de 500 domicílios. Embora o município tenha elaborado projetos para o PAC-UAP em 2010, e mais tarde os tenha revisado para o Pró-Moradia, as obras ainda não foram contratadas. O segundo caso é o Jardim Helian, na Zona Leste de São Paulo, que nunca teve projeto de urbanização. Mesmo assim, apresenta áreas consolidadas, em consolidação e não consolidadas (Figura 02).

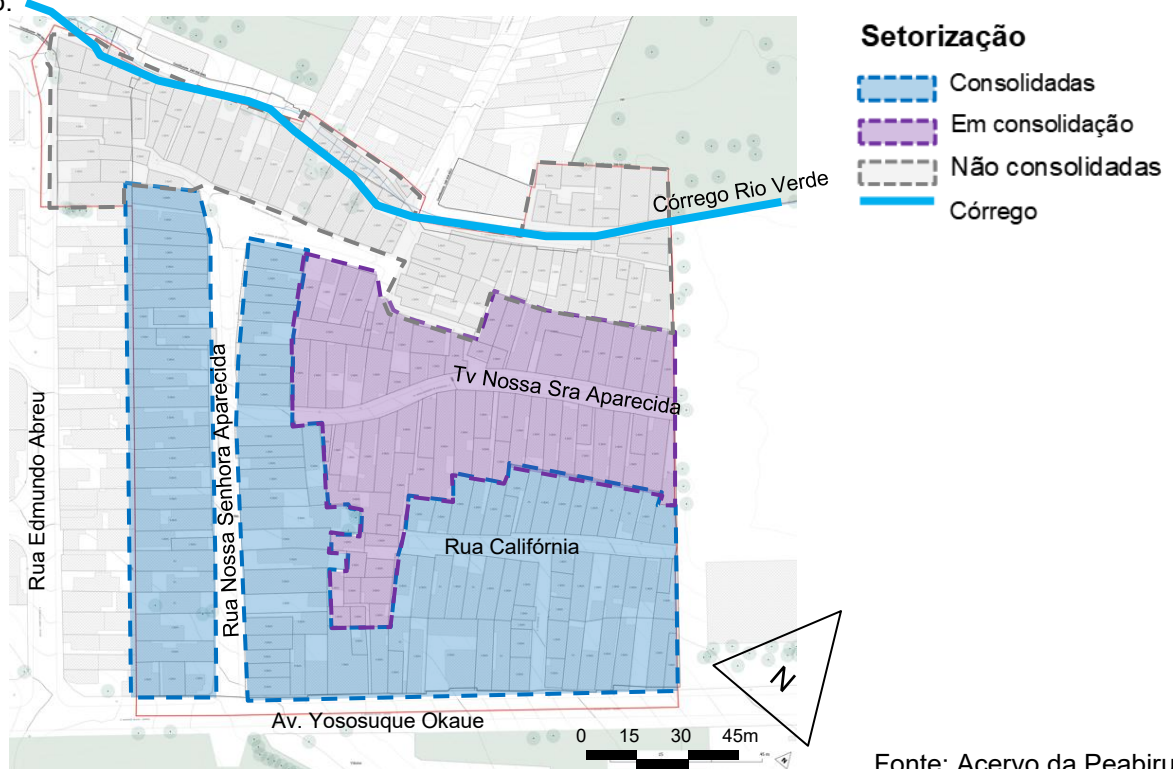
**Figura 01** – Levantamento de precariedades habitacionais no Morro do Sabão, Taboão da Serra/SP, como parte da elaboração dos projetos do PAC-UAP, em 2010.



Fonte: Acervo da Peabiru TCA, 2010.



**Figura 02** – Setorização do Jardim Helian, São Paulo/SP, de acordo com o nível de consolidação da ocupação.



Fonte: Acervo da Peabiru  
TCA, 2020.

Os dois assentamentos apresentados referem-se a projetos desenvolvidos pela Peabiru Trabalhos Comunitários e Ambientais (Peabiru TCA), em 2010 e 2020. No Morro do Sabão, a atuação foi junto à prefeitura de Taboão da Serra; no Jardim Helian, com a associação de moradores e o Escritório Modelo Dom Paulo Ernesto Arns, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Ambos apresentam áreas consolidadas, em consolidação e não consolidadas. Leitura territorial que pode orientar planos de ação com resultados mais imediatos e compatíveis com sua dinâmica. A hipótese levantada aqui seria de que, enquanto áreas não consolidadas exigem projetos complexos — como remoções, drenagem e recuperação ambiental —, seria possível iniciar melhorias habitacionais e regularização fundiária nas áreas consolidadas. Ou seja, a urbanização por etapas, viabilizaria uma sobreposição de ações no território que permitiria uma política permanente e de melhorias gradativas do Estado nos territórios periféricos.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS



O acúmulo de experiências e as pesquisas sobre este tema permitiram amadurecer algumas ideias sobre os métodos de intervenção em favelas, que partem do entendimento de que estes são territórios vivos, em constante transformação. O projeto, portanto, precisa dialogar com este dinamismo, entender as estruturas físicas, sociais e culturais que já foram construídas e dialogar com elas, para propor soluções adequadas, no espaço e no tempo. A segunda é que, ainda que as precariedades existentes de fato demandem políticas públicas com grandes volumes de recursos, seria preciso repensar a forma de atuação nos projetos e obras de urbanização. Compreende-se aqui que as intervenções e sua conservação demandam o envolvimento comunitário, portanto, um desafio seria criar sistemas de participação popular que, por um lado, sejam objetivos e focados no território e, por outro, sejam permanentes, para acompanhar suas dinâmicas ao longo do tempo.

## AGRADECIMENTOS

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei 13.465, de 11 de julho de 2017.** Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em: 30 jul. 2025.

CARDOSO, Adauto Lúcio; DENALDI, Rosana. Balanço – Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: CARDOSO, A. L.; DENALDI, R. **Urbanização de favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC.** 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/wp-content/uploads/2019/06/Adauto-CARDOSO-e-Rosana-DENALDI-Urbaniza%C3%A7%C3%A3o-de-favelas-no-Brasil.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2025.

DENALDI, Rosana; AKAISHI, Ana Gabriela; PAIVA, Cláudia; NOGUEIRA, Fernando Rocha; PETRAROLLI, Juliana; MORETTI, Ricardo. O Programa de Aceleração do Crescimento-Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP) na Região do ABC: característica e execução. In: I URB Favelas – Seminário Nacional de Urbanização de Favelas, 1., 2014. **Anais eletrônicos...** São Bernardo do Campo: UFABC, 2014. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/281461950>. Acesso em: 24 fev. 2025.

PETRAROLLI, Juliana. **O tempo nas urbanizações de favelas: contratação e execução de obras do PAC no Grande ABC.** Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC. São Paulo, 2015.

REIS, Nunes Lopes dos; SANTO AMORE, Caio; MARQUES, Alexandre Hodapp Oliveira; PEREIRA, Marina Barrio. PROJETO PARA QUÊ? PROJETO PARA QUEM? Processos, objetivos e potencialidades de projetos de urbanização de favelas. In: FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. **Dimensões do intervir em favelas: desafios e perspectivas.** 1a edição. São Paulo: Peabiru TCA/Coletivo LabLaje, 2019. p.177-185.