



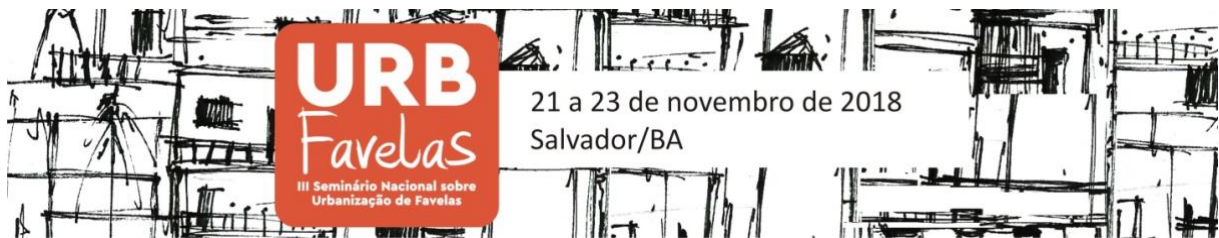
III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

LEI 13.465/2017: A LUTA DA IZIDORA POR REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

**Taís Clark** (UFMG) - tataclark@gmail.com

*Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFMG e advogada popular.*

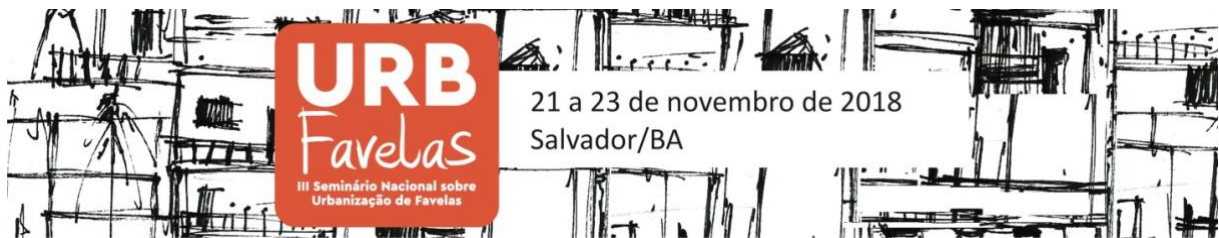


## **LEI 13.465/2017: A luta da Izidora por Regularização Fundiária**

**RESUMO:** entendendo regularização fundiária em seu sentido amplo, através de uma perspectiva de integração socioespacial, os moradores da Izidora lutam não apenas por sua permanência no território ocupado desde 2013, mas pela regularização. Nesse sentido, esse artigo pretende analisar os desafios vivenciados pela comunidade nos últimos cinco anos na luta pela efetivação de seus direitos e mais recentemente pela regularização fundiária. Para isso, primeiramente é feita uma contextualização sobre a Ocupação Izidora e seu surgimento em meio às jornadas de junho de 2013, para depois serem pontuados alguns marcos fundamentais na regulamentação da política urbana brasileira, culminando em uma crítica à nova lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017). Por fim, são apresentados os principais desafios encontrados pelos moradores durante esse processo, assim como esboçadas possíveis saídas encontradas na interpretação da nova lei sob à luz da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária. Lei 13.465/2017. Izidora.

ST – 4: A Nova Lei de Regularização Fundiária



## 1 INTRODUÇÃO

O que é regularização fundiária? Por que regularizar? E, regularizar para quem? Estas são as primeiras perguntas que surgem na Ocupação Izidora quando se fala em regularização fundiária. Portanto, são essas mesmas três perguntas que orientam a formulação desse artigo. Nesse sentido, para analisar a luta dos moradores da Izidora por regularização é necessário, primeiramente pontuar alguns conceitos.

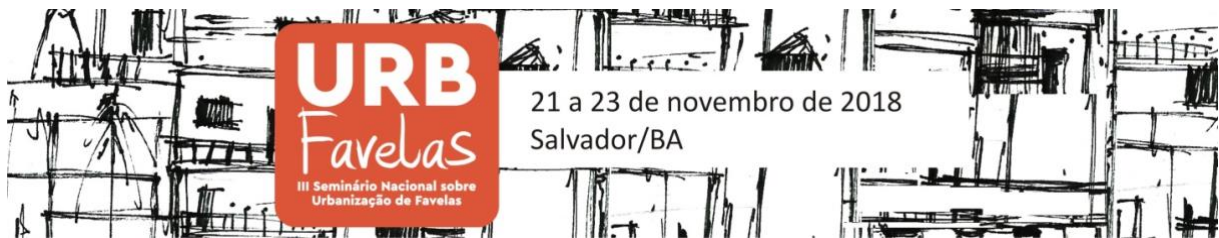
Como Alfonsin (2007), entende-se regularização fundiária em um sentido amplo, ou pleno, próximo do disposto no extinto art. 46 da Lei 11.977/2009<sup>1</sup>, revogado pela nova lei de Regularização Fundiária (Lei 13.465/2017).

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p. 78).

Ou seja, o que os moradores da Izidora querem vai além da mera urbanização e/ou legalização do território, como muitas vezes tem sido feito no país, tampouco se trata de assegurar unicamente a segurança individual da posse para os ocupantes, a luta é por integração socioespacial, o que apenas pode ser feito através de políticas públicas integradas e participativas. Segundo Fernandes (2007c, p. 23) para que um programa de regularização seja efetivo precisa considerar “os processos socioeconômicos e jurídico-políticos que produzem a informalidade urbana”, concebendo, portanto, uma política através de uma abordagem transdisciplinar, que combine “as perspectivas econômica, política, social, institucional e técnica – bem como colocar uma ênfase especial na sua dimensão jurídica” (FERNANDES, 2007c, p. 23).

---

<sup>1</sup> Art. 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).



Além disso, a participação dos moradores também é requisito fundamental para a efetivação da regularização fundiária, por isso, dedico o início desse artigo a uma rápida abordagem sobre a crise do “participativismo” e às jornadas de junho de 2013. Posteriormente é feita uma, também breve, contextualização sobre o surgimento da Izidora e sobre os marcos regulatórios da política urbana no Brasil. Nessa parte é feita uma crítica a nova lei de regularização fundiária, uma vez que ela apresenta, em vários aspectos, um retrocesso na regulamentação da política urbana que vinha sendo construída no Brasil.

Por fim, analiso os desafios enfrentados pelos moradores na Izidora na luta por regularização fundiária sob o viés da Lei 13.465/2017, pontuando as principais dificuldades impostas pelo poder público, assim como apontando, de forma crítica, algumas possíveis saídas dadas pela nova lei, analisada à luz da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

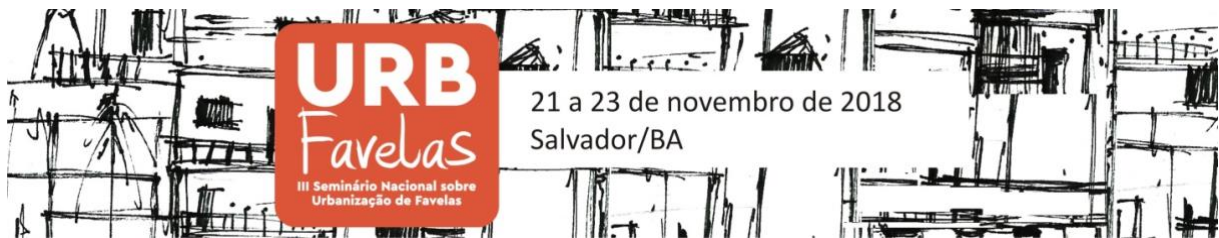
## **2 PARTICIPATIVISMO EM CRISE**

Muito se tem escrito sobre junho de 2013 e seus reflexos que perduram ainda hoje no país. Além de ser um marco na eclosão de ativismos e movimentos sociais<sup>2</sup>, as manifestações de 2013 evidenciaram a crise do sistema representativo brasileiro e a demanda da sociedade civil por uma maior participação política. Desde então, a insuficiência dos espaços institucionais de participação tem ficado cada vez mais evidente.

Não se trata de ignorar que a consolidação da institucionalidade participativa foi uma conquista advinda da Constituição Federal de 1988, mas de reconhecer as limitações da participação nesses espaços institucionais. Para Avritzer (2016, p. 51), existem “setores que ou não foram completamente incluídos na participação ou passaram a ter agendas paralelas

---

<sup>2</sup> Souza (2009, p. 10) conceitua movimento social como “um subconjunto de ativismo, que por sua vez é um subconjunto de ação coletiva. Um ‘verdadeiro’ movimento social possuiria um elevado senso crítico em relação ao *status quo* (revelando capacidade de levar em conta fatores ‘estruturais’ e de articular isso com análises de conjuntura, e procedendo à denúncia de problemas profundos como exploração de classe, racismo, opressão de gênero etc.); [...] E os ativismos, em seu conjunto (incluídos, aí, os ‘verdadeiros’ movimentos) se diferenciariam de outras formas de ação coletiva, como quebra-quebras, saques e *lobbies*), por serem relativamente duradouros e organizados (em contraste com quebra-quebras e saques) e por possuírem um caráter público (o que exclui os *lobbies*, pois eles possuem um caráter em grande parte não público).”



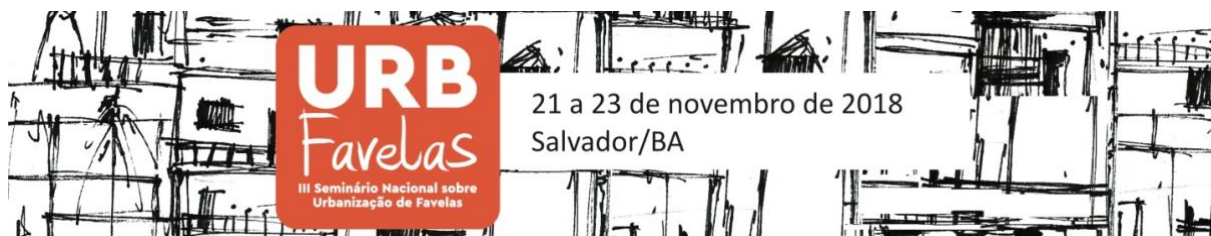
aos processos participativos”. Os diversos conselhos e conferências constituídos nos últimos trinta anos foram incapazes de absorver satisfatoriamente a demanda participativa da sociedade civil, considerando toda a sua complexidade e diversidade.

A pesquisa intitulada *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios*, realizada por Souto e Paz (2012) em parceria com o instituto Pólis, mapeou 71 Conselhos Nacionais e 74 Conferências Nacionais em funcionamento no país, entre 2003 e 2010. O acompanhamento dessas Conferências e Conselhos permitiu às autoras identificarem os limites da efetividade da chamada “participação popular” ou “participação cidadã”, chegando a diversas conclusões das quais destaco três. I) muitos desses espaços são meramente consultivos, e ainda que exista possibilidade de deliberação, a tecnicidade das discussões se torna um fator excludente e desmobilizador; II) existe a tendência de distensão antecipatória das discussões, no sentido de construir um consenso prévio às deliberações, mesmo que as posições sejam muitas vezes divergentes e contraditórias; e III) a participação não inclui “(como nunca incluiu) áreas e setores estratégicos do Estado como, por exemplo, o judiciário ou o banco central” (SOUTO; PAZ, 2012, p. 33).

[A] ideia de participação como inclusão e autodeterminação, como soberania popular, foi mudando progressivamente para a participação como incidência em políticas. A participação tinha um claro viés popular e classista. Era a participação dos que não têm vez e, portanto, não se refere aos ricos, influentes e já bem representados no poder. Esse discurso classista foi mudando e uma nova concepção se consolidou na Constituição de 88, porque não se podia instituir um modelo participativo feito para uma classe específica. A participação popular tornou-se, então, participação- cidadã (LAVALLE, 2012, p. 7).

Mesmo no auge da hegemonia do “participativismo”, como discorre Maricato (2007) sobre a ampliação de espaços participativos sem possibilidade efetiva de debater temas estruturais, a multidão ocupando as ruas em 2013 evidenciou o esgotamento desse modelo de participação cidadã. Arantes (2014), concordando com a crítica de Maricato (2007), ao que ele denomina “onda participativogovernativa”, ressalta que 2013 inverte a “canalização” da “ação direta da desobediência civil (o ciclo das ocupações) na direção da prática responsável de quem faz estatutos e participa de conselhos (o ciclo das leis)” (ARANTES, 2013 *apud* ARANTES,





2014). Ou seja, o que se presencia desde 2013 é o retorno ao ciclo das ocupações e à difusão da ação direta.

### **3 IZIDORA<sup>3</sup>**

A Izidora surge no contexto das jornadas de junho de 2013, sendo constituída por três ocupações: Rosa Leão; Vitória e Esperança. Localizada na divisa de Belo Horizonte com Santa Luzia, em uma propriedade de aproximadamente mil hectares, a Ocupação abriga atualmente cerca de nove mil famílias. Segundo o grupo Indisciplinar (2015), A Izidora se configura como o maior conflito fundiário urbano da América Latina (tanto considerando sua abrangência territorial, quanto seu número de habitantes), sendo tratado pela ONU como um dos sete conflitos fundiários mais graves do mundo.

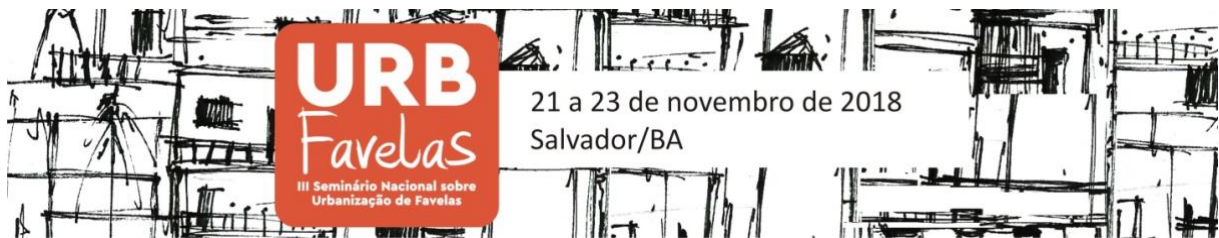
A maior parte do território ocupado pelas famílias pertence à empresa Granja Wernek e desde 2013 se constituiu como objeto de um complexo entrave judicial que ultrapassou as fronteiras dos tribunais, ganhando importância política no contexto nacional e mais recentemente, global. Conforme pesquisa desenvolvida pelo grupo Indisciplinar (2015):

Há pouco mais de um século o Município de Belo Horizonte doou área pertencente à região da Izidora, à época qualificada como suburbana ou rural, para a família Werneck, sob a condição de ali ser construído um sanatório modelo. Trata-se do Decreto nº 82 de 1914 que foi revogado pela Lei Municipal 6.370/1993. Questiona-se, embora não tenha ainda havido comprovação, de que parte da área doada pelo Município de Belo Horizonte pertencia ao Município de Santa Luzia.

O sanatório foi construído e o restante do terreno, caracterizado pela larga extensão de área verde preservada, permaneceu intacto, sendo utilizado apenas para especulação imobiliária. Em 2000, os investimentos feitos no vetor norte de Belo Horizonte (construção da Linha Verde, implantação da Cidade Administrativa e requalificação do aeroporto Tancredo Neves em Confins), aliados ao interesse do mercado imobiliário em explorar a última área não

---

<sup>3</sup> Esse tópico foi adaptado do trabalho apresentado no 1º Simpósio de Iniciação Científica do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM).



parcelada do município, transformaram a região do Isodoro<sup>4</sup> em um grande objeto de disputa. (ISAÍAS, 2018).

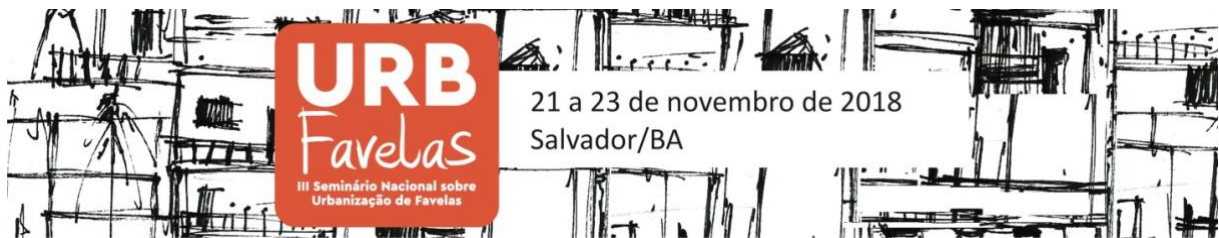
Em um “emaranhado ambíguo de legislações que buscam combinar proteção ambiental, urbanização técnica e social, habitação social e obras de infraestrutura, para proveito unilateral do mercado imobiliário” (INDISCIPLINAR, 2015), a Granja Wernek manifestou seu interesse de vender o terreno para a construtora Direcional e em 2012 foi assinado um contrato de compra e venda objetivando a construção de habitação de interesse social por meio do Programa Minha Casa Minha Vida em parceria com a Caixa Econômica Federal. A aprovação do empreendimento ocorreu em meio a denúncias de corrupção e irregularidades nos instrumentos urbanísticos utilizados para viabilizar a construção (INDISCIPLINAR, 2015).

Paralelamente à disputa imobiliária pelo território, o aumento dos aluguéis da região metropolitana de Belo Horizonte e o investimento feito no vetor norte começaram a despertar o interesse da população local pelo terreno “vazio”. Em meados de 2013, de forma espontânea milhares de pessoas começaram a ocupar a região e fixar moradia, constituindo hoje a Ocupação que se denomina Izidora. Desde então os moradores sofrem com a ameaça de remoção forçada, além de serem vítimas de discriminação e sofrerem inúmeras violações de Direitos Humanos.

Mesmo com a reintegração de posse suspensa por uma liminar do STJ, a possibilidade de remoção ainda existe e a ameaça de despejo paira sobre as ocupações, uma vez que as ações judiciais não chegaram ao fim. Apesar da insegurança da posse, nos últimos cinco anos a Izidora cresceu e se consolidou, o que significa que atualmente a luta dos moradores não é apenas por permanência, mas por regularização fundiária.

---

<sup>4</sup> A região é conhecida formalmente como Isidoro (com “s” e no masculino), devido ao córrego do Isidoro que atravessa o terreno. No entanto, os próprios moradores observando mapas antigos da capital mineira, descobriram que antigamente a região era denominada Izidora (com “z” e no feminino), aparentemente em homenagem a uma escrava alforriada de mesmo nome a quem foi doado o terreno. Embora não exista comprovação de que tal escrava existiu, fato é que os mapas antigos de Belo Horizonte identificavam a região com o nome feminino, tendo sido alterado ao longo do tempo para o masculino. Ao tomarem conhecimento da história do território, as lideranças das três ocupações, optaram por alterar seu nome para Izidora, reafirmando também o importante papel das mulheres na luta pela moradia hoje e sempre.



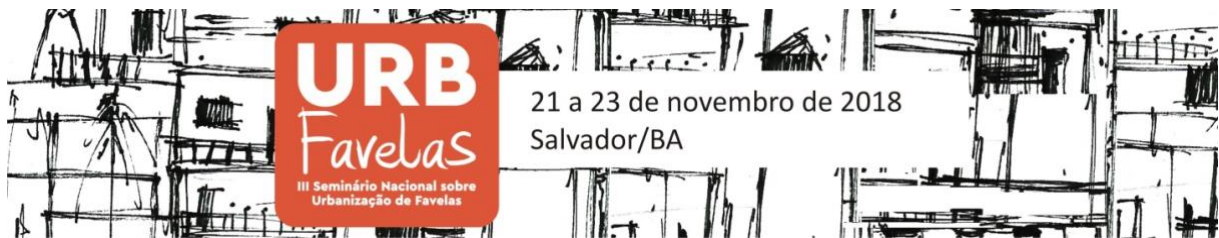
#### **4 ACESSO À TERRA NO BRASIL**

No Brasil, principalmente no que se refere à produção social do espaço urbano, o acesso à terra e à moradia sempre ocorreu por meio de processos informais (FERNANDES, 2007a). Ainda que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana tenha conquistado avanços significativos em relação à criação de um novo marco regulatório para a política urbana (ROLNIK et al., 2011), conseguindo inclusive inserir um capítulo próprio na Constituição Federal de 1988 (art. 182 e 183), a questão da moradia nunca foi contemplada de forma satisfatória até o presente momento.

Isso porque, diante de um “quadro de ausência de políticas fundiárias redistributivas ou de ampliação de acesso à terra para moradia popular” (ROLNIK et al., 2011, p. 127), nenhuma política habitacional consegue fazer frente ao caráter absoluto do direito à propriedade. Até a promulgação da Lei de Terras (Lei nº 601/1850), o acesso à terra no Brasil era feito através do regime das sesmarias, no qual a concessão da terra, feita pela Coroa, era condicionada à sua ocupação e uso produtivo. Segundo Alfonsin (2001), a Lei de Terras, admitindo com exclusividade a compra como forma de aquisição, deslegitimou a posse ou ocupação como meio de acesso legal à terra no país. A partir dessa determinação legal, a terra passou a ser comercializada no mercado imobiliário. Considerada mercadoria, foi dada a ela a proteção quase absoluta da propriedade privada (reforçada no Código Civil de 1916 e reafirmada no Código Civil de 2002).

Como dito anteriormente, não se pode negar que houve avanços em torno da política urbana e em especial no que se refere à política habitacional. A criação do Banco Nacional de Habitação (instituído pela Lei nº 4.380/1964), a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a criação do Ministério das Cidades (instituído pela Medida Provisória 103/2003 convertida na Lei nº 10.683/2003), a implementação do controverso Programa Minha Casa Minha Vida e regulamentação da regularização fundiária (Lei nº 11.977/2009) são marcos que não podem ser ignorados. Mas nenhuma política pública estabeleceu “uma estratégia territorial para o país, restringindo o debate sobre o território ao tema das desigualdades regionais e grandes projetos de infraestrutura e logística” (ROLNIK et al., 2011, p. 128).



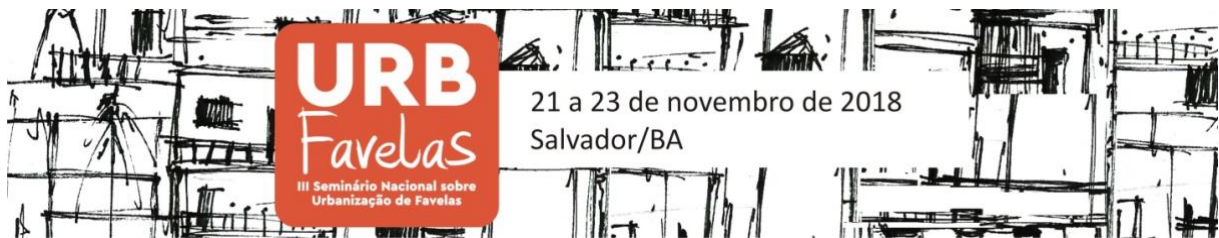


Sendo a propriedade da terra concebida quase exclusivamente como uma mercadoria, cuja natureza econômica deve ser determinada pelos interesses individuais dos proprietários, qualquer valor de uso social sobre o uso da terra e propriedade urbana é limitado, assim como as possibilidades do Estado de agir na determinação de uma ordem pública mais equilibrada e inclusiva nas cidades (FERNANDES, 2007a, p. 209, tradução minha).

Mesmo com a previsão constitucional de que a propriedade deve cumprir sua função social e com os novos instrumentos de regulação do solo urbano previstos no Estatuto da Cidade e regulamentados em vários Planos Diretores, o poder público não foi capaz de transpor o obstáculo instituído pelo caráter quase absoluto da proteção à propriedade privada nem de reconhecer que a negação histórica do acesso à propriedade fundiária constitui e reproduz um regime de cidadania desigual no país (HOLSTON, 2013). Diante desse cenário, os movimentos sociais ligados à luta pela moradia, muitas vezes em conjunto com assessorias técnicas populares e universidades, optaram por não ficar parados. Enquanto o Estado continua construindo políticas habitacionais dissociadas de políticas de redistribuição fundiária e acesso à terra, os movimentos sociais ocupam terrenos que não cumprem sua função social, fazendo política habitacional, como é costume dizer, “na marra”. Assim, através da ação direta, o obstáculo da propriedade privada é transposto.

## **5 LEI 13.465/2017**

Na contramão do desenvolvimento da política urbana das últimas décadas e ignorando a pauta dos movimentos sociais ligados à moradia, foi editada em 2016 a Medida Provisória (MP) nº 759 regulamentando a Regularização Fundiária, e revogando o Capítulo III da Lei 11.977/2009 que anteriormente dispunha sobre o assunto. Em 2017 a MP foi convertida na Lei 13.465/2017 que vem sofrendo várias críticas e questionamentos, dos quais destaco alguns: i) forma como se deu sua aprovação, através de Medida Provisória, sem qualquer discussão acerca de posse e propriedade; ii) edição de um novo dispositivo legal uma vez que já existia uma política instituída em funcionamento; iii) descontinuidade da política urbana pautada na função social da propriedade; iv) imposição de maior ônus à população de baixa renda nos procedimentos de regularização; e v) flexibilização da regularização para ocupações irregulares de alto padrão e anistia à especuladores e mercado imobiliário.



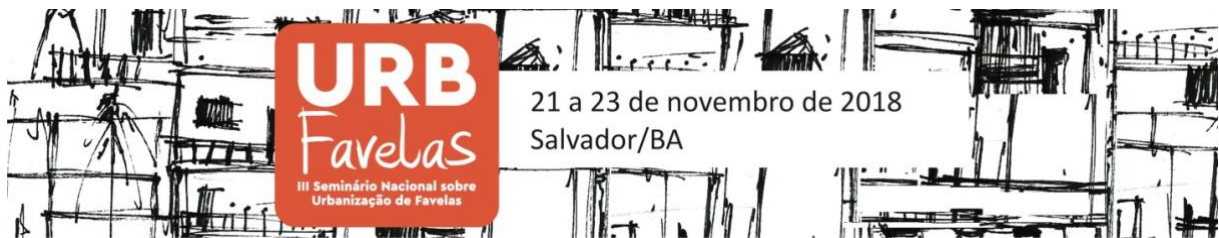
Em carta aberta assinada por aproximadamente cem entidades, à época da edição da MP, movimentos sociais e associações questionam os motivos por trás do que se tornaria a Lei 13.465/2017:

Regularização fundiária é direito, e não pretexto para a concentração fundiária e anistia a loteamentos e condomínios irregulares de alto padrão. A MP 759 cria tratamento desigual ricos (Reurb-E) e pobres (Reurb-S), flexibilizando a regularização de loteamentos e condomínios fechados de alto padrão. Editada em 22/12/2016, a MP 257 é um verdadeiro presente de natal para falsos loteadores das áreas urbanas, desmatadores e grileiros de terras públicas na área rural, e ainda: extingue critérios que asseguravam interesse social [...]; acaba com o tratamento prioritário das áreas de interesse social por parte o Poder Público e respectivo investimento em obras de infraestrutura, em construção de equipamentos públicos e comunitários para requalificação urbanística para a melhoria das condições de habitabilidade; [...] revoga os mecanismos para obrigar os loteadores irregulares e grileiros de terras públicas a promoverem a adoção de medidas corretivas, repassando ao Poder Público o encargo dos investimentos e o impedindo de ser ressarcido (CARTA AO BRASIL, 2016, p. 3).

Ainda que a nova lei disponha sobre a regularização fundiária urbana e rural, dentre outras matérias, tratarei aqui apenas da regularização fundiária urbana, denominada Reurb. A menção à diferença de tratamento entre ricos e pobres feita na Carta Aberta se refere à divisão feita pelo art. 13 da Lei 13.465/2017 entre Reurb de Interesse Social (Reurb-S) e Reurb de Interesse Específico (Reurb-E), em que a primeira consiste na regularização fundiária de núcleos urbanos informais<sup>5</sup>, ocupados principalmente por população de baixa renda, enquanto a segunda se volta para a regularização de qualquer assentamento que não se enquadre na primeira hipótese. Essa divisão, embora a primeira vista possa parecer que vise facilitar a regularização de comunidades e bairros pobres, isentando de pagamento os atos registrares em cartório, na verdade cria espaço para a regularização de bairros e condomínios de luxo, além de legitimar a propriedade de grileiros e especuladores, enquanto cria obstáculos à regularização de interesse social. Isso porque enquanto a Reurb-E depende quase

---

<sup>5</sup> A Lei 13.465/2017 define como núcleo urbano informal “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização” (BRASIL, 2017). Uma das críticas à nova lei se refere a fato de que ela alterou nomeclaturas já consolidadas sem motivos aparentes. Uma dessas mudanças foi a alteração do termo “assentamento urbano irregular” bastante utilizado nas legislações anteriores, para “núcleo urbano informal”, termo introduzido por esta Lei.

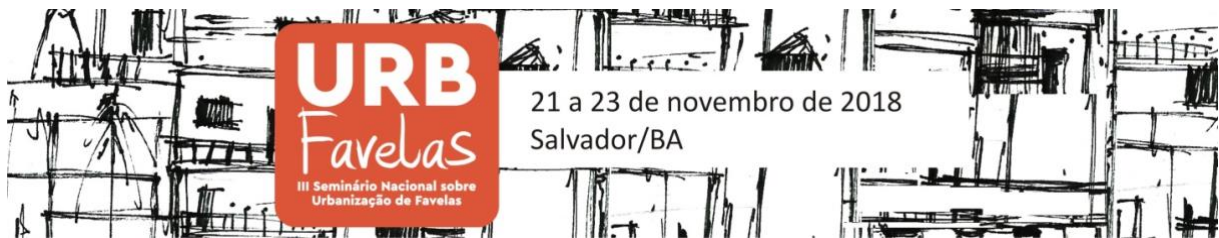


exclusivamente da vontade e poderio econômico do interessado na regularização, a Reurb-S depende inteiramente do poder público. Portanto em uma hipótese bem otimista, em que exista vontade política de regularizar e equipe técnica qualificada para realizar o procedimento, a viabilidade da Reurb-S está completamente atrelada à existência de verba para tal, o que, considerando o orçamento dos municípios brasileiros, se torna quase uma tarefa impossível.

Merece destaque o papel fundamental da legislação, no processo de produção da ilegalidade urbana e da segregação espacial. A ilegalidade urbana tem de ser compreendida não apenas nos termos da dinâmica entre sistemas políticos e mercados de terras, como concluem a maioria dos estudos a respeito do fenômeno, mas também em função da natureza da ordem jurídica em vigor, sobretudo quanto à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no país. Além disso, deve-se ressaltar o impacto, nesse processo, das leis urbanísticas elitistas e socialmente inadequadas, que, historicamente, desconsideram as realidades dos sistemas socioeconômicos de produção da moradia (FERNANDES, 2007b, p. 36).

Ainda que as críticas à nova lei mereçam ser exploradas, sobretudo às referentes à criação de instrumentos que permitem a venda da Amazônia Legal e de terras públicas sem maiores obstáculos, o objetivo desse artigo não é esse. Aqui pretende-se analisar a nova lei sob a perspectiva de outros dispositivos legais, de modo a tentar encontrar um caminho que possibilite a regularização fundiária da Izidora. Mas por que regularizar? Entendendo, como Rolnik (2007, p. 7) que o “modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras [...] bloqueia o acesso [...] às oportunidades econômicas e de desenvolvimento humano que as cidades oferecem, [...] limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente”, a regularização fundiária é necessária para possibilitar a integração socioespacial da Izidora. Nesse sentido, ainda que a lei 13.465/2017 seja uma aberração jurídica de várias formas, ela é a lei que está em vigor no momento, portanto é ela que deve ser melhor trabalhada de forma a indicar um caminho efetivo para a regularização fundiária da Izidora.

## **6 OBSTÁCULOS E DESAFIOS**



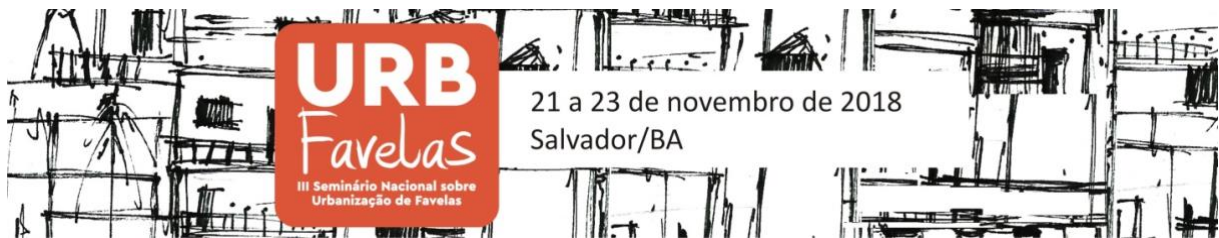
Nos últimos cinco anos, os moradores da Izidora lutaram não apenas por sua permanência no território, mas por acesso à direitos básicos como energia, água, coleta de lixo, escolas e postos de saúde. Dessa forma, a luta por regularização fundiária ainda se encontra no início, em que a perspectiva de regularização se resume ao acesso à equipamentos e serviços públicos. Para os moradores da Izidora, a regularização fundiária em seu sentido pleno ainda está longe de ser alcançada, isso porque o poder público impõe algumas barreiras, sendo a primeira delas a negativa de acesso a estes serviços básicos.

A implantação de infraestrutura básica e a prestação de serviços essenciais à dignidade humana, como água, energia elétrica, postos de saúde, escolas e creches, em áreas de uso habitacional são imperativos constitucionais, nos termos do art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988 (ISAÍAS, 2018). É sob o prisma da dignidade humana que a presente demanda deve ser analisada, sendo ela “princípio que unifica e centraliza todo o sistema normativo, assumindo especial prioridade (...) simboliza, desse modo, verdadeiro superprincípio constitucional” (PIOVESAN, 2011, p. 83).

Segundo Isaías (2018), o atendimento às necessidades básicas das coletividades nas cidades independe da questão da titularidade da terra onde residem os sujeitos, não podendo a propriedade ser colocada como imperativo para a efetivação de direitos fundamentais. Disso se desdobra a imperatividade do provimento de infraestrutura básica por parte do poder público, sob pena de violação da Constituição. Assim, os eventuais impactos negativos na qualidade de vida de pessoas que residem em assentamentos irregulares e na cidade são responsabilidade do poder público.

Muitas das situações de segurança, salubridade e conforto (que as exigências legais têm por objetivo garantir) são alcançáveis nos assentamentos irregulares, pela execução de obras de infraestrutura urbana, especialmente drenagem, redes de água, redes de esgoto e viabilização de coleta de lixo. (...) Os impactos ambientais e sanitários (relacionados à saúde pública) negativos, decorrentes de grande número desses assentamentos precários são resultado, sobretudo, da ausência de infraestrutura urbana. (BUENO; MONTEIRO, 2007, p. 256-257).

O conflito em relação a titularidade do terreno, portanto, não tem relação com o pedido de prestação de serviço público. A luta por moradia digna tem que ser analisada sob o viés da



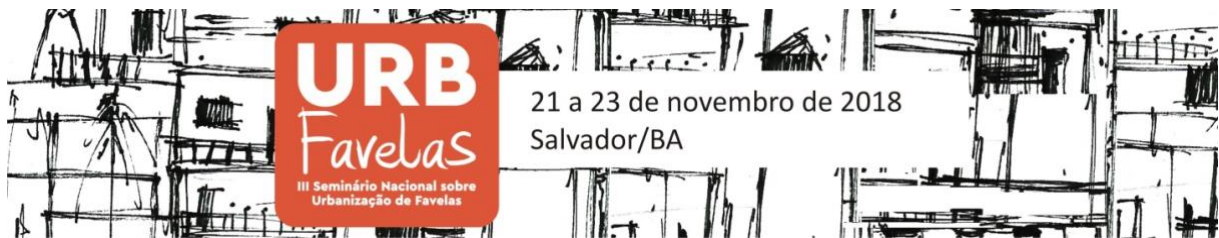
garantia do direito à cidade, nesse sentido, os moradores das ocupações da Izidora já têm suas casas, faltando para garantia de qualidade de vida o acesso a serviços públicos básicos. A negativa à acesso a estes serviços agrava a situação de vulnerabilidade das famílias.

O art. 10 da Lei 13.465/2017, nesse mesmo sentido, dispõe que os núcleos urbanos informais a serem regularizados devem ser identificados e organizados de modo a assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes. Além disso, a Lei se orienta pela necessidade de constituir direitos reais em favor dos ocupantes dos núcleos urbanos informais, principalmente em nome das mulheres, bem como ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, priorizando, inclusive, a permanência dos ocupantes nos núcleos informais consolidados. Ainda, a nova Lei incentiva a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e reforça a necessidade de garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, integração social, geração de emprego e renda e o cumprimento da função social da propriedade.

A Lei 13.465/2017 dispensa a necessidade da demarcação de um território como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) para a realização da regularização fundiária, sendo apenas necessária a sinalização do poder público no sentido da regularização. A Prefeitura de Belo Horizonte, em conjunto com o Governo de Minas Gerais, editaram o decreto 16.888 de 12 de abril de 2018, concebido dentro do escopo do inciso I, art.13 da Lei 13.465, reconhecendo expressamente as ocupações da Izidora enquanto áreas de interesse social, consolidadas, bem como consignando a importância de resolução extrajudicial do conflito que envolve essas ocupações, sendo um dos meios para tanto a Regularização Fundiária de Interesse Social, Reurb-S.

A categorização das ocupações da Izidora enquanto enquadradas na modalidade de Reurb-S tem impacto direto no fluxo de processamento administrativo e custeio da regularização fundiária. De acordo com o parágrafo 5º do art.13 da referida lei, essa classificação visa à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essenciais e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notoriais e registrais.





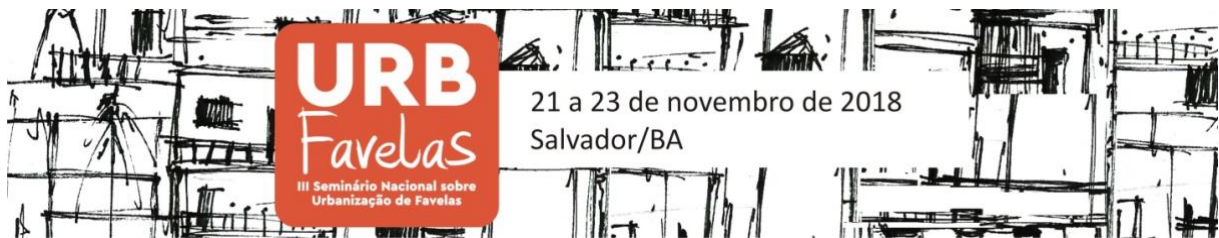
Em se tratando de Reurb-S, nos mandamentos do art. 33, I, quando operada sobre área de titularidade de ente público, caberá ao referido ente a responsabilidade por elaborar projeto de regularização e a implantação de infraestrutura necessária. Quando operada em área de titularidade particular, caberá ao Município (ou Distrito Federal, se for o caso), elaborar e custear projeto de regularização e implantação da infraestrutura essencial.

Isso é reforçado pelo art.37 da Lei 13.465/2017, que destaca que caberá ao poder público competente implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com o ônus de sua manutenção. No caso da Izidora, pela magnitude da ocupação e por as localização da região metropolitana de Belo Horizonte (divisa com Santa Luzia) é fundamental que a Prefeitura atue em conjunto com o Governo do Estado, viabilizando não apenas a infraestrutura básica, mas todo o projeto de regularização fundiária, conforme disposto a nova lei.

Um outro desafio enfrentado pelos moradores é em relação à desapropriação do terreno ocupado. Tendo em vista a grandiosidade e complexidade da Izidora, assim como a vontade da prefeitura em encontrar uma saída pacífica para o conflito, a possibilidade de despejo está cada vez mais distante, mas as ações judiciais de reintegração de posse continuam correndo. Tendo isso em vista, é patente que a desapropriação do terreno seja feita o mais rápido possível.

O art. 15 da Lei 13.465/17 prevê instrumentos, à título exemplificativos, para efetivação da Reurb. No caso da Izidora, são vários os instrumentos que podem ser utilizados, como é o caso da legitimação fundiária, instrumento instituído pelo art. 23 da nova lei que gerou muita polêmica ao permitir o acesso à propriedade em sua forma originária, através de um ato do poder público. Além dele, podem ser utilizados: a legitimação de posse e demarcação urbanística, sendo a modalidade de desapropriação mais adequada a desapropriação por interesse social (prevista na Lei 4.132/1962), cabendo ainda a possibilidade de permuta ou Transferência do Direito de Construir (TDC).

Esses são apenas alguns dos instrumentos que podem ser utilizados, mas ainda é possível pensar em outros que viabilizem formalmente a regularização fundiária. Por isso, como



demonstrado, não falta previsão legal que possibilite a regularização fundiária, o maior desafio, portanto, é a construção de um processo participativo de regularização, em que os moradores consigam opinar e serem ouvidos. Afinal, regularização para quem?

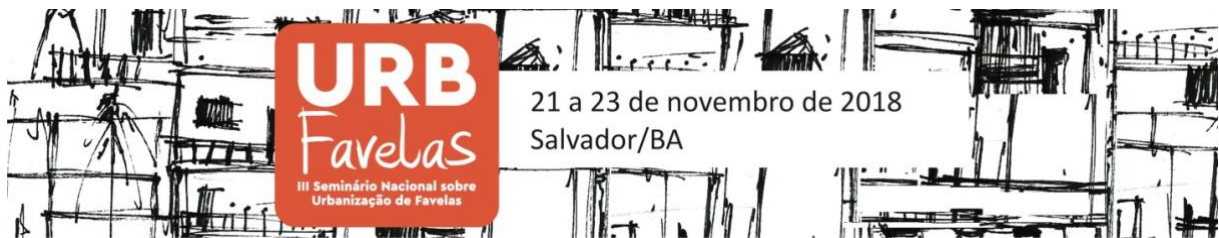
## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Idealmente a regularização fundiária deveria ser pensada primeiramente para atender as necessidades dos moradores do território a ser regularizado. Mas normalmente não é isso que acontece, muitas vezes o início do processo de regularização se relaciona diretamente com os interesses políticos dos governantes ou do mercado imobiliário. Além disso, a regularização traz consequências para o território regularizado que não podem ser desconsideradas.

Uma questão fundamental que precisa ser enfrentada diz respeito aos impactos socioeconômicos que os programas de regularização – e, mais especificamente, as políticas de legalização – têm no mercado formal e informal de terras e na determinação de meios de acesso a crédito e financiamento. Muitos pesquisadores veem os programas de regularização como fatores intensificadores dos processos de “mercantilização” dos mecanismos socioeconômicos já existentes nas áreas de assentamentos informais. Uma preocupação frequentemente colocada por eles diz respeito aos riscos e possibilidades de gentrificação das áreas informais, uma vez que sejam urbanizadas e legalizadas, significando aqui o processo pelo qual grupos de classe média se apropriam das áreas dos assentamentos recentemente regularizados para fins residenciais ou mesmo para outros fins, com a consequente expulsão dos ocupantes tradicionais (FERNANDES, 2007b, p. 46).

No caso da Izidora, como ocorre em outras tantas ocupações vilas e favelas, apenas a perspectiva da regularização já impacta o mercado informal de terras. Ou seja, a possibilidade de gentrificação dessas áreas é um risco real, mas não é por isso que a regularização não pode ser feita. No projeto de regularização todos esses fatores devem ser levados em consideração, e os moradores, juntamente com os movimentos sociais, assessorias técnicas populares, universidades e poder público devem pensar em maneiras de evitar que isso ocorra.

É claro que a integração socioespacial da Izidora só vai ser possível como uma reforma urbana estrutural, não é a pretensão desse artigo provar o contrário. Mas a regularização fundiária, nesse momento, representa uma possibilidade a mais de integração para essas



peças que sempre foram invisibilizadas. Nesse sentido a regularização fundiária que se pretende é pautada nas demandas coletivas dos moradores, em um processo verdadeiramente participativo e democrático.

*Enquanto morar for um privilégio, ocupar é um direito.*

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. IN: **Revista Direito e democracia**, v. 2, n. 2. Canoas: ULBRA, 2001, p. 309-318.

ALFONSIN, B. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de Regularização Fundiária no Brasil. IN: ROLNIK, Raquel (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, p. 68-99.

ARANTES, P. **O Novo Tempo do Mundo e outros estudos sobre a era da emergência**. São Paulo: Boitempo, 2014.

AVRITZER, L. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

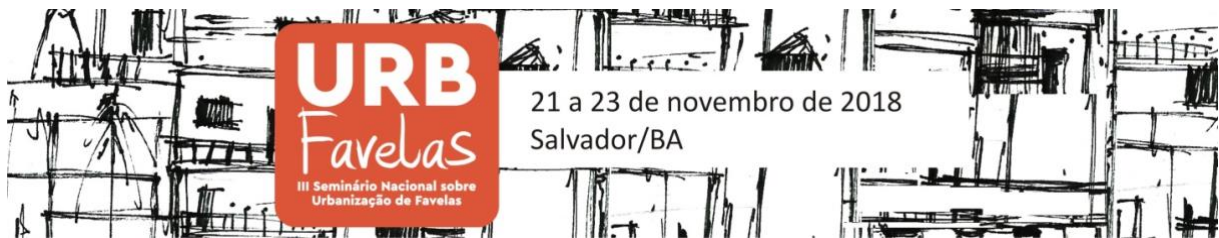
BRASIL. Lei n. 11.977 de 7 de julho de 2009.

BRASIL, Lei n. 13.465 de 11 de julho de 2017.

BUENO, L. M. M.; MONTEIRO, P. C. M. R. Planos Diretores, aspectos urbanísticos e ambientais na regularização fundiária. IN: ROLNIK, Raquel (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, p. 256-257.

CARTA AO BRASIL. Medida provisória nº 759/2016: A desconstrução da Regularização Fundiária no Brasil, 2016. Disponível em <<http://operamundi.uol.com.br/dialogosdosul/a-desconstrucao-da-regularizacao-fundiaria-no-brasil/09022017/>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

FERNANDES, E. Constructing “The Right to the City” in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, 2007a, p. 201-219.



FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. IN: ROLNIK, Raquel (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007b, p. 34-67.

FERNANDES, E. Regularização de Assentamentos Informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. IN: ROLNIK, Raquel (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007c, p. 18-33.

HOLSTON, J. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Cia. Das Letras, 2013.

INDISCIPLINAR. OU Isidoro. Indisciplinar, 2015. Disponível em: <[http://oucbh.indisciplinar.com/?page\\_id=696](http://oucbh.indisciplinar.com/?page_id=696)>. Acesso em: 28 mai. 2018.

ISAÍAS, T. L. S. **Mulheres em luta**: feminismos e Direito nas ocupações da Izidora. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

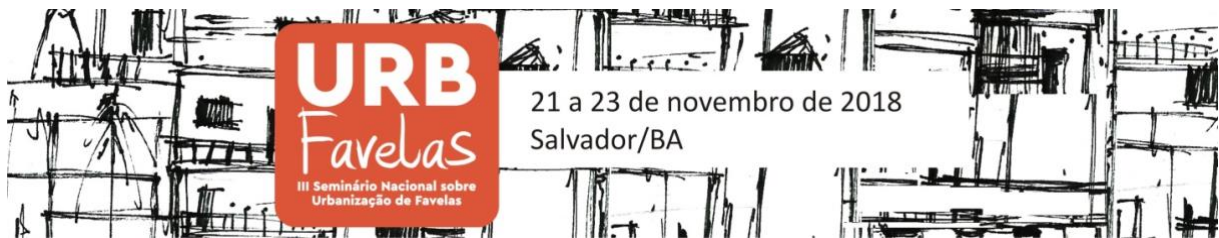
LAVALLE, A. G. Na pátria da democracia “pós-participativa”. São Paulo> 2012. Le Monde Diplomatique, São Paulo, edição 60, 3 jul. 2012. Entrevista concedida à Fábio Lobo. Disponível em: <[http://www.ufjf.br/virgilio\\_oliveira/files/2014/10/Texto-19-Lavalle-2012.pdf](http://www.ufjf.br/virgilio_oliveira/files/2014/10/Texto-19-Lavalle-2012.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2018.

MARICATO, E. Nunca fomos tão participativos. **Carta Maior**. 2007.

PIOVESAN, F. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 12ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2011.

ROLNIK, R. Apresentação geral: curso a distância em Regularização Fundiária de Assentamentos Informais Urbanos. IN: ROLNIK, R. (org.) **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. Brasil: Ministério das Cidades, 2007, p. 6-10.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. (2011). Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. Disponível em: <[http://www.fau.usp.br/aquivos/disciplinas/au/aup0278/2014.1%20Bibliografia%20Complementar/Aula%2004\\_Texto%2005.pdf](http://www.fau.usp.br/aquivos/disciplinas/au/aup0278/2014.1%20Bibliografia%20Complementar/Aula%2004_Texto%2005.pdf)>. Acesso em> 28 mai. 2018.



SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios. IN: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O. (org.) **Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios** São Paulo: Instituto Pólis, 2012.

SOUZA, M. L. A 'nova geração' de movimentos sociais e a nova onda de interesse acadêmico pelo assunto. **Cidades**, v.6, n. 9, p. 9-26.