



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

---

"GELO NÃO É PEDRA!": INFORMALIDADE URBANA E ALGUNS ASPECTOS DA  
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NA LEI 13.465/2017

**Caio Santo Amore** (FAUUSP; Peabiru) - [caiosantoamore@gmail.com](mailto:caiosantoamore@gmail.com)

*Professor do Departamento de Tecnologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo;  
arquiteto e urbanista da assessoria técnica Peabiru - trabalhos comunitários e ambientais*

**Ricardo de Sousa Moretti** (UFABC) - [ufabc.moretti@gmail.com](mailto:ufabc.moretti@gmail.com)

*Engenheiro-civil, professor do Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC*

# **“GELO NÃO É PEDRA!”: INFORMALIDADE URBANA E ALGUNS ASPECTOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL NA LEI 13.465/2017**

## **Resumo**

Parte-se de uma análise de alguns aspectos físicos e urbanísticos da lei federal 13.465/2017 para discutir a ideia de informalidade como um modo de ser da urbanização brasileira e os procedimentos usuais de urbanização e regularização de assentamentos precários. Com isso, aponta-se para a possibilidade e a importância de avançar com os processos de regularização fundiária que reconheçam as características próprias dos assentamentos – nos planos, projetos, titulação e gestão – para levar à melhoria das condições urbanas e ambientais e à segurança de posse.

## **1. Introdução**

A lei federal 13.465, sancionada em junho de 2017, veio com a pretensão de se tornar o novo marco regulatório da regularização fundiária no país e de ampliar a ação sobre as informalidades urbanas. Tem sido objeto de intenso debate por pesquisadores, estudiosos, gestores públicos, planejadores e operadores do direito com proximidade com o tema. Oriunda de uma medida provisória (MP 759) que foi emitida pelo governo de Michel Temer em 2016, sem um devido debate com a sociedade, sem discussão nos conselhos gestores de políticas públicas ou em espaços de participação sociopolítica, a lei altera mais de vinte outras leis federais, medidas provisórias e decretos-lei. Incluem-se, leis fundamentais da política urbana, construídas nas últimas quatro décadas: a lei de parcelamento do solo (6.766/1979), o Estatuto da Cidade (10.257/2001), a chamada lei do Minha Casa Minha Vida (11.977/2009) – que teve o Capítulo III, que tratava do tema da Regularização Fundiária Urbana, integralmente revogado –, além do próprio Código Civil. A polêmica vem sendo agravada pelos questionamentos de legitimidade do governo

---

<sup>1</sup> Os autores agradecem a colaboração do arquiteto e urbanista Nunes Lopes dos Reis, que atua com o tema da regularização fundiária e da habitação de interesse social junto ao Escritório Modelo da PUC-SP e à assessoria técnica Peabiru.

federal atual, que assumiu depois do impedimento da presidenta Dilma Rousseff, de quase sete centenas de emendas e de três ações diretas de inconstitucionalidade da nova lei junto ao Supremo Tribunal Federal, apresentadas pelo Ministério Público e por outras entidades da sociedade civil organizada.

A despeito desse processo, de justificada polêmica, as conquistas legislativas empreendidas por diversos movimentos de luta pela reforma urbana nos últimos anos ainda mostravam uma série de limites na aplicação prática, no sentido de permitir intervenções compatíveis com as características dos nossos assentamentos precários e viabilizar ações de reconhecimento de posse e propriedade com alguma segurança jurídica. Havia, portanto, um reconhecimento, inclusive por muitos daqueles que se opõem frontalmente ao processo de redação e aprovação da nova lei, de que eram necessários alguns procedimentos de flexibilização, facilitação e aproximação do sistema jurídico à realidade urbana, sobretudo dos assentamentos populares, deslocando “a linha” legislativa que procura definir a regularidade e a formalidade.

Determinar por onde passa esta linha – e na verdade reconhecer se é uma linha ou uma “zona cinzenta” – não é tarefa simples, afinal a informalidade urbana pode ser considerada um “modo de ser” da urbanização brasileira: é a nossa cidade. Esse texto é mais uma contribuição para esse debate, tendo em vista alguns institutos de caráter físico (urbanístico e edilício) mobilizados para a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) que estão na nova legislação, apontando para algumas das contradições e para uma perspectiva de eficácia desses institutos, que podem ser incorporadas no processo de regulamentação que virá por aí.

## **2. Informalidade, irregularidade e precariedade urbana**

A regularidade fundiária plena, consideradas as dimensões urbanísticas, edilícias e jurídicas, é uma condição atendida por uma minoria dos imóveis nas cidades brasileiras. Na dimensão urbanística, implicaria em regularidade do parcelamento do solo e acesso à infraestrutura mínima; na edilícia, regularidade física e de uso da edificação efetivamente existente no lote, com todas suas modificações ao longo dos anos; e na jurídica, ou na segurança da posse e propriedade, significaria a correspondência entre os registros de propriedade da gleba original e as parcelas de terra individualizadas, com matrícula registrada nos cartórios de imóveis ou outro documento reconhecendo a posse e a

propriedade em nome do responsável pela edificação. De acordo com essa conceituação pode-se dizer que, mesmo na parcela da cidade considerada “formal”, a “irregularidade” é presente, muito embora essa ideia seja frequentemente associada a situações de precariedades urbanísticas e habitacionais e, por consequência, à pobreza.

A interpretação da cidade contemporânea como “partida” entre espaços formais e informais já vem sendo questionada por alguns autores (ROY, 2005; ROSA, 2009). Os “ilegalismos”, nos termos de Telles (2009), estão presentes no cotidiano de produção urbana, com diversos casos de ações oficiais e institucionais – que não são, portanto, “espontâneas” – que se fazem “à margem da lei”, como se diz. Roy (2005, p. 148) reconhece um retorno dessa temática na agenda de agências internacionais e de governos das cidades do Terceiro Mundo e aponta para duas matrizes conceituais: a da “crise” urbana e a do “heroísmo” daqueles que autoproduzem seus espaços de moradia e de cidade. Nas palavras da autora:

Contra a visão dicotômica padrão de dois setores, formal e informal, sugerimos que a informalidade não é um setor separado, mas mais uma série de transações que conectam diferentes economias e espaços uns aos outros. (Tradução dos autores) (ROY, 2005, p. 148)

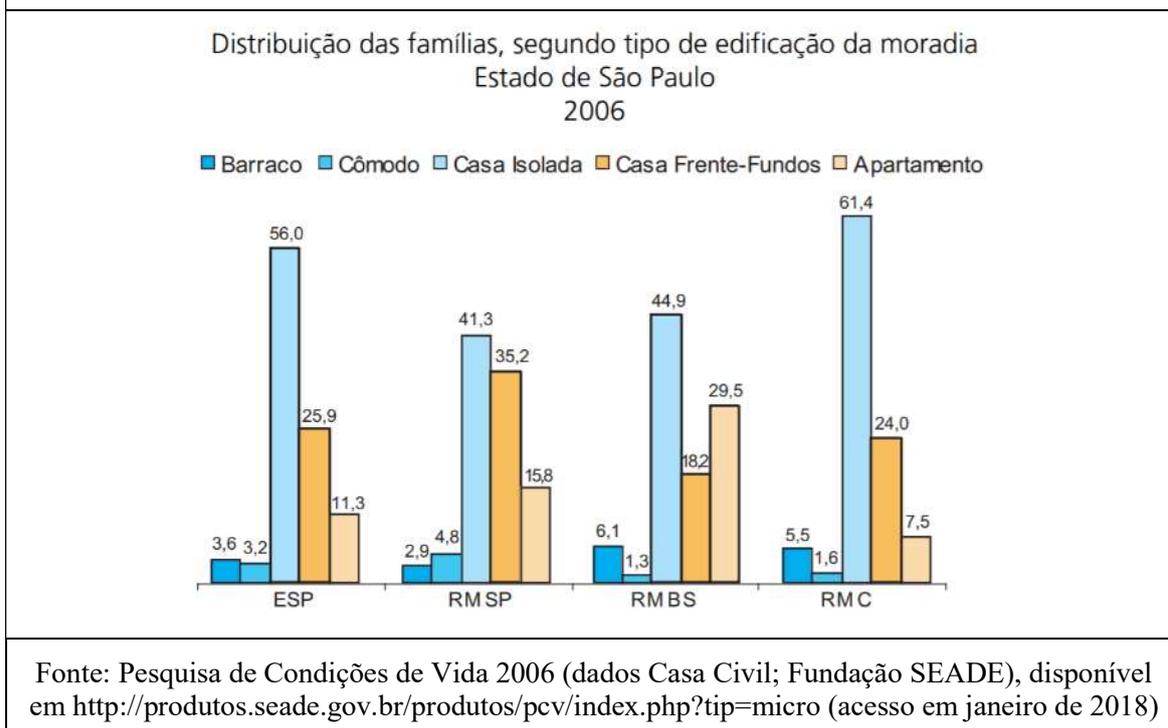
Também Rosa indaga se

Ao delimitar teoricamente fronteiras demasiado rígidas entre duas formas de produção da cidade – uma “formal”, legalizada e exposta à sociedade e outra “informal”, “ilegal” e, no mais das vezes, periférica – tais abordagens não deixariam escapar a complexidade de relações que caracterizam na prática tais fronteiras? (ROSA, 2009, p. 3)

Quando não está associada à pobreza, a informalidade pode se referir a um uso que não foi licenciado ou a reformas e ampliações que não foram aprovadas ou averbadas na matrícula do imóvel e que, não raro, desrespeitam os índices urbanísticos de aproveitamento, ocupação e recuos dos lotes. E essa não é uma situação excepcional. Ao observar os dados da Pesquisa de Condições de Vida da Fundação Seade, percebe-se que no Estado de São Paulo, em 2006, 25,9% das famílias habitavam “casas de frente-fundos”, ao que se somam 3,6% em “barracos” e mais 3,2% em “cômodos”; outros 56% estão em “casa isolada” e 11,3% em “apartamentos”. Na Região Metropolitana de São Paulo, esses percentuais vão para 35,2%, 2,9%, 4,8%, 41,3% e 15,8%, respectivamente. De cara, barracos, cômodos e casas de frente-fundo – categorias de evidente irregularidade em relação coabitação,

precariedades habitacionais e à individualização das posses – somam 32,7% no estado e 42,9% na RMSP. Ao considerar ainda que boa parte das casas isoladas (56% no estado e 41,3% na RMSP) deve padecer de alguma irregularidade edilícia, pode-se ter uma ideia geral do tamanho do problema e de como a formalidade habitacional plena é absolutamente restrita.

Figura 1: Gráfico 21 da Pesquisa de Condições de Vida – SEADE – Condições Habitacionais no Estado de São Paulo e nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, da Baixada Santista e de Campinas



Do ponto de vista urbanístico, as ilegalidades urbanas de assentamentos ocupados por classes médias e elites podem ser reconhecidas nos “loteamentos fechados”, vendidos como “condomínios fechados”, que grassam por aí e que afrontaram por quase 40 anos a legislação federal de parcelamento do solo (lei 6.766/1979), ao privatizar, na prática, o uso de áreas públicas, vias, espaços livres e comunitários definidos como “bens de uso comum do povo”. O verbo “afrontaram” é utilizado no passado porque a nova lei cria a figura do “condomínio de lotes” e do “loteamento de acesso controlado” (Art. 78), modificando a lei 6.766/1979. O condomínio de lotes também altera o Código Civil (Art. 58). Haveria outras considerações sobre a seção que trata regularização fundiária de interesse específico (Reurb-E) na nova lei, que, no entanto, não serão tratadas nesse artigo. Ainda assim, vale

chamar a atenção de que a “irregularidade”, ou, no mínimo, a incompatibilidade e dubiedade entre a lei federal de parcelamento do solo e as produções dos “condomínios fechados” até agora, não está absolutamente superada apenas pela existência desses institutos. Mesmo que o novo marco regulatório pretendesse deslocar a linha da regularidade para esses assentamentos, ainda não há autoaplicabilidade, carecendo de regulamentações sobre procedimentos, parâmetros mínimos e contrapartidas, tanto para os novos loteamentos, quanto para os loteamentos já implantados e privatizados.

Figuras 2: “Portaria monumental temática” do loteamento Terras de São José II em Itu, São Paulo; Vista aérea da “Localização estratégica” do loteamento Alphaville Araçatuba e Araçatuba 2



Fontes: Sites de imobiliárias e empresas de loteamento; <http://homeroenestor.com.br/> (Acesso em junho de 2018); <https://www.alphavilleurbanismo.com.br/lancamento/alphaville-aracatuba-2> (Acesso em junho de 2018)

Nos ditos “assentamentos populares”, que são mais facilmente reconhecidos como “territórios informais”, pode-se pensar nas favelas que foram iniciadas, não apenas por omissão ou conivência de agentes públicos, mas por ação direta e “oficial” das instituições públicas. Por exemplo, “alojamentos provisórios” construídos para abrigar muito precariamente famílias removidas para execução de obras viárias, e que se consolidaram ao longo de muitos anos; “loteamentos” implantados por prefeituras, sem infraestrutura completa, com dimensões de lotes e ruas abaixo dos parâmetros legais e doação de “kit barracos” para ocupação imediata emergencial<sup>2</sup>; ou ainda conjuntos habitacionais que,

<sup>2</sup> “Kit barraco” é um apelido para um conjunto de materiais para se construir emergencialmente uma moradia de madeira para ocupação desses lotes, normalmente eram compostos por algumas placas de compensado, pontalotes e caibros de madeira, alguns metros de fios elétricos e um disjuntor, tubos para água fria e esgoto, uma pia de plástico e torneiras, um vaso sanitário, algumas telhas de fibrocimento.

mesmo quando possuem (inicialmente) desenho urbano e construção regular do parcelamento e da unidade habitacional, estão implantados em áreas de propriedade mal definida.

Figuras 3: *Frames* de reportagem do Telejornal EPTV de 7/11/2012 sobre oferta de kit barracos pela prefeitura de Campinas, São Paulo



Fonte: <http://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/jornal-da-eptv/videos/v/prefeitura-oferece-kit-barraco-para-familias-sem-moradia-em-campinas/2229523/> (Acesso em junho de 2018)

Há, como se vê, graus diferenciados de regularidade e formalidade e, no limite, uma divisão que não se dá entre formalidade e informalidade, mas, exige buscar uma “diferenciação *dentro* da informalidade” (ROY, 2005, p. 149, grifo no original). Nesse sentido cabe retomar a noção de precariedade urbana e habitacional, onde a insegurança na posse afeta de modo mais grave aquelas pessoas que se viram forçadas a autoconstruir sua moradia e também boa parte da infraestrutura urbana, do parcelamento do solo e da urbanização, alijadas de todas as dimensões da regularidade fundiária anteriormente apresentadas.

Favelas, vilas, mocambos e várias modalidades de loteamentos populares, irregulares, clandestinos, vinham sendo denominados “assentamentos precários” nas políticas urbanas oficiais – termo adotado também nesse texto – e mantinham presente a noção de precariedade na legislação e na política de regularização fundiária até a aprovação do novo marco legal, que passou a tratar esses territórios como “núcleo urbano informal” e “núcleo urbano informal consolidado”, assim definidos no artigo 58:

II – 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;

III – núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

A “formalidade”, nessa simples mudança de termo, parece prevalecer em relação à precariedade. Como se o morador dessas áreas pudesse dizer: não estou em situação precária, mas “informal”. Pode-se imaginar que assentamentos humanos com parcelamento do solo mais regular, com “cara de cidade formal” – possivelmente ocupados por classes médias e elites – terão suas regularizações potencializadas com a nova legislação.

De qualquer modo, também nas diversas tipologias de assentamentos precários, a expectativa de grande parte daqueles que atuam na urbanização e na regularização fundiária acaba sendo que os mesmos sejam transformados à imagem e semelhança daquilo que o senso comum considera a cidade formal. Seguindo esse raciocínio, o título de propriedade plena, atribuído individualmente a cada uma das famílias residentes, seria uma espécie de “final feliz” de um longo e tortuoso processo. É importante, contudo, questionar o tal “final feliz” e mostrar que reconhecer a complexidade das relações e das próprias características físicas desses assentamentos exige algumas mudanças de paradigmas. Considera-se importante – e visualizam-se algumas possibilidades com a nova lei – se avançar por etapas na qualificação e na regularização dos assentamentos precários, seja do ponto de vista urbanístico, edilício ou de segurança da posse.

### **3. Sobre a sensação de “enxugar gelo”**

“Urbanizar e regularizar assentamentos precários é como enxugar gelo”. Esse é um pensamento que está presente no senso comum sobre um conjunto complexo de ações que envolvem levantamentos, planos e projetos para implantação de infraestrutura urbana (redes de água, esgoto, energia elétrica, drenagem / tratamento de córregos, coleta de resíduos sólidos), construção e colocação de equipamentos públicos em funcionamento (creches, escolas, postos de saúde, parques e praças), eliminação de situações de risco de deslizamentos ou enchentes, recuperação ambiental, remoções de moradias e reassentamentos de famílias em unidades habitacionais novas nas proximidades do núcleo ou em conjuntos habitacionais longínquos, realização de melhorias habitacionais nas edificações que se mantêm, definição das frações de posses e propriedades, titulação dos moradores-ocupantes... No caso, a expressão popular “enxugar gelo” representa uma

espécie de frustração com ações como as arroladas acima, repetidas ao longo de muitos anos, mas que não atingem o objetivo de tornar esses locais integralmente adequados do ponto de vista habitacional, urbanístico ou da segurança jurídica da posse. Ou seja, apesar de esforços reais e ações nas dimensões física, jurídica e social, paira um desencanto que provavelmente decorre de uma promessa – aos moradores, à sociedade – de que essas áreas fossem “integradas à cidade” e que projetos, obras, legislações e titulações desses territórios corrigissem esses verdadeiros “desvios” de um desenvolvimento urbano virtuoso ao qual nossas cidades estariam destinadas. As ações deveriam contribuir para um “controle urbano” dessas áreas – manutenção permanente das redes e espaços públicos, fiscalização das construções, ampliações e uso das edificações nos lotes – e, por tabela, de seus moradores – que também são tomados como “desviados”. Como se o gelo não fosse mesmo feito para derreter em condições naturais de temperatura e pressão e sim para ser pedra, é possível questionar, em si, a racionalidade da ação permanente de encharcar toalhas.

A literatura que trata das favelas e das periferias no Brasil desde os anos de 1960 construiu uma noção dualista que opõe favela/bairro, centro/periferia, legal/ilegal, formal/informal, como um caminho para reflexão sobre a pobreza urbana, sobre a moradia popular e a produção do espaço. Se por um lado, essas reflexões, ao serem incorporadas pelos movimentos sociais por reforma urbana, deram visibilidade à segregação espacial sobre a qual as cidades brasileiras se construíram e ajudaram a organizar lutas urbanas em determinado momento histórico, por outro, a apropriação desse discurso dual pela mídia e pelo senso comum contribuiu e contribui para reforçar o lugar da “criminalidade”, da “marginalidade”, da “desordem” (ROSA, 2009). Assim são pautadas as políticas públicas que ainda se sustentam nas ações de urbanização que visam dotar esses territórios de urbanidade – como se não pertencessem à cidade, como se não fossem a cidade – ou regularização, no sentido de incorporá-los à ordem legal hegemônica – como se ali fosse o locus da desordem ou se não houvesse qualquer ordem.

Se, em um primeiro momento, a tematização da cidade informal pretendia contrapor-se a um urbanismo e a uma legalidade urbana elitistas e excludentes, mais recentemente, em um contexto de ‘deslocamentos de sentido’ decorrentes das mudanças do capitalismo contemporâneo, ela realimenta essas mesmas práticas de intervenção e regulação da cidade. (ROSA, 2009, p. 9)

Para além de um debate acadêmico, a permanência de uma visão dicotômica sobre esses territórios adia a tarefa de reconhecê-los por suas próprias características, reconhecer práticas e lógicas produtivas da cidade e da moradia que, longe de estarem à margem, estão incluídas na produção urbana e são vividas cotidianamente pela maior parte da população. A informalidade urbana é um “modo de ser” da urbanização metropolitana, como nos mostra Ananya Roy:

O termo ‘modo’, derivado do latim *modus*, que curiosamente é também a raiz de outras palavras-chave como moderno e modelo, quer dizer ‘maneira’, forma ou método (ROY, 2005, p. 148).

Em síntese, parece urgente a tarefa de observar esses territórios por si, sem querer impor um tipo de “regularidade” e “formalidade”. Isso não significa dizer que devem ser ignoradas as situações de precariedade urbana e habitacional, de negação e violação de direitos básicos da cidadania, de vulnerabilidades de todas as ordens, ou que esses territórios devam seguir um caminho hipotético de “autoprodução”, sem que sejam objeto de intervenção e políticas públicas. É preciso, isso sim, refletir sobre qual deve e qual pode ser a intervenção, *como* urbanizar e regularizar esses núcleos urbanos, como tratá-los, não pelo que não possuem, mas pelas suas especificidades.

#### **4. A temporalidade e a dialética entre segurança da posse e as obras de urbanização**

A forma como vem sendo conduzida a urbanização dos assentamentos precários e sua regularização faz com a regularidade domínial e/ou a segurança da posse para os moradores se efetive somente em raríssimos casos. Há um pressuposto de que a efetivação dessa regularização deve acontecer quando estiverem concluídas, ou muito bem encaminhadas, as obras de urbanização e de que a regularização não deve ser feita quando há a presença de setores de risco no assentamento, mesmo que essas situações sejam pontuais. Esse pressuposto, em linhas gerais, baseia-se no princípio de que a conquista de direitos materiais se sobrepõem ao direito de posse ou propriedade, sem contar que um processo de urbanização dinâmico como o de assentamentos precários tende a mudar diretrizes de parcelamento do solo ao longo do tempo que separa as primeiras iniciativas de regularização, os levantamentos físicos e socioeconômicos, os planos e projetos e conclusão das obras (SANTO AMORE, CASTRO, *et al.*, 2014). Por outro lado, de modo

mais evidente em assentamentos complexos, com diversos níveis de precariedade e diversidade *na* informalidade e regularidade, deve-se reconhecer a necessidade de que a regularização possa ser realizada gradualmente, por setores, por etapas, envolvendo também a segurança da posse.

Alguns tópicos introduzidos pela Lei 13.465/2017 consolidam essa possibilidade, em especial no artigo 36, que define o “Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária” e que diz explicitamente que:

§ 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

Com isso, setores com quaisquer limitações ambientais ou de risco, por exemplo, poderão ser objeto de estudos e obras especiais, sem interromper o processo do restante do assentamento, onde essas limitações não se manifestam. A divisão em setores deve levar à reflexão sobre os diferentes graus de consolidação dos mesmos, tendo-se em vista que a consolidação é possível sempre, a depender da disponibilidade de recursos e do impacto social das obras. Evitar remoções e colocá-las como alternativa extrema, além de ser uma recomendação de tratados internacionais, pode ser mais uma forma de reconhecer os espaços por suas características. Em geral essa prática aparece como diretriz prévia das intervenções e se apoia em definições genéricas de risco para violar o direito à permanência em condições adequadas.

Outros instrumentos, como o “condomínio urbano simples” (artigos 61 e 62) e o “direito real de laje” (artigo 55) podem ser vistos como tentativas de trazer para o sistema normativo algumas práticas populares correntes (e “informais”) de regulação que já vinham sendo pontualmente experimentadas em regularizações de assentamentos precários. Em áreas consolidadas, com alto grau de verticalização das habitações, não são raras cessões do “espaço aéreo” (ou subterrâneo, em locais de alta declividade) para construção de moradias autônomas, em acordos tácitos entre as famílias (WEINGARTEN e CYMBALISTA, 2017). Por vezes, para o morador dos “baixos”, a vantagem pode ser ter sua cobertura em telhas vãs substituída por uma laje, com uma sensível melhora das condições de conforto e sensação térmica, além da própria consolidação da moradia com

materiais “permanentes”. Da mesma forma, nos parcelamentos característicos de favelas densas, com moradias superpostas ou coabitações em lotes é possível reconhecer um funcionamento “condomínial” de pequenos pedaços de terra, onde a individualização é quase improvável: com espaços comuns (os becos, passagens, escadas) muitas vezes separados de espaços de maior circulação por portões ou grades, e espaços privativos, considerados “da porta para dentro” da unidade.

Figura 4: Dois exemplos práticos, não “formais”, de “condomínios urbanos simples”, encontrados na favela de Paraisópolis, São Paulo

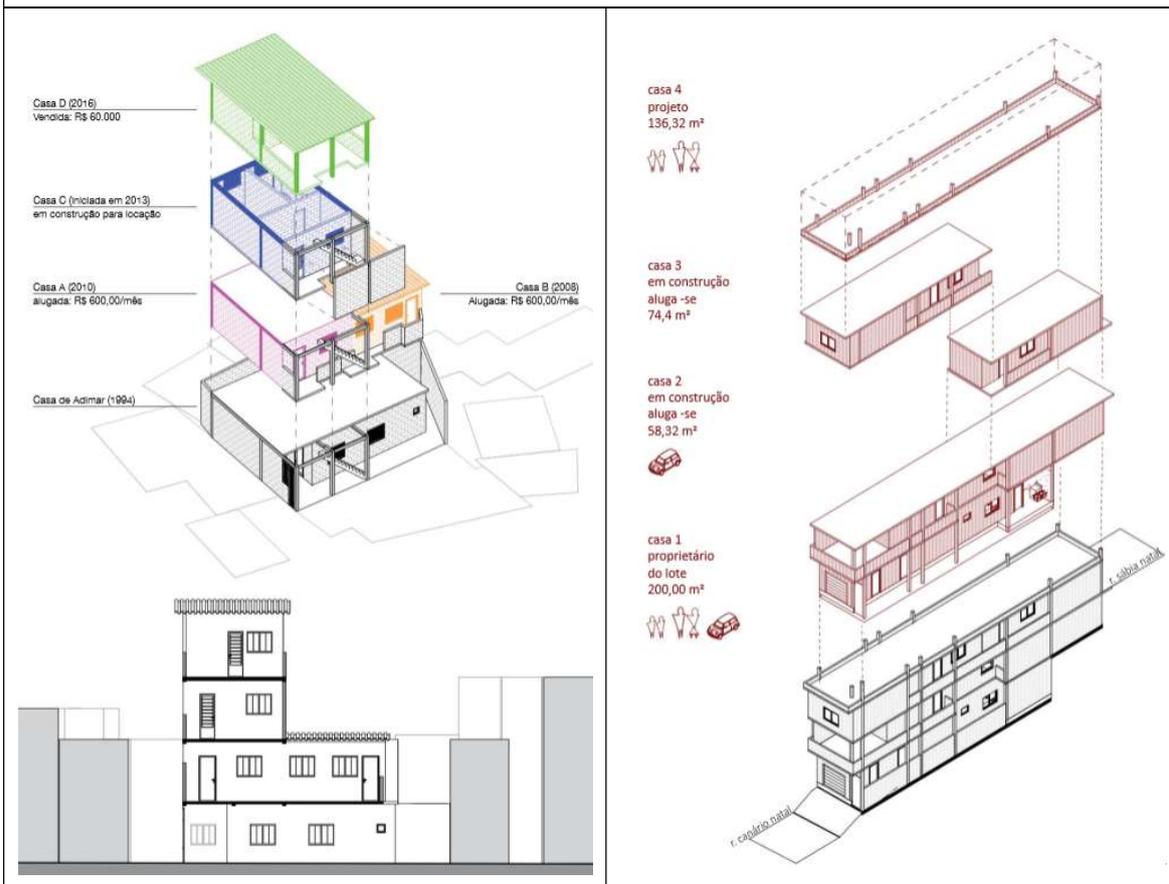


Fonte: Guilherme Mazon de Mello. *Laje: solo criado na favela*, Trabalho Final de Graduação, FAUUSP, 2018

A presença desses institutos na legislação, a despeito do “marketing” que tem revestido principalmente o direito de laje, é algo a ser destacado pela importância do reconhecimento de formas de produção e uso dos espaços em assentamentos precários, que dificilmente encontram correspondentes na cidade “formal”. Por outro lado, a simples inclusão no texto da lei não representa garantia imediata do direito. Afinal, os institutos definidos em lei acabam supondo uma generalidade e uma universalidade que devem ser testados e adaptados na aplicação em territórios construídos e vividos sob um sistema de normas não hegemônico. Os processos de urbanização e regularização desses assentamentos, particularmente aqueles ocupados por famílias pobres e vulneráveis, que não tiveram em perspectiva a intenção de regularizar, de pertencer ao sistema de normas estatal, são específicos, únicos e devem ser desenvolvidos em permanente diálogo com os moradores, exigindo dos planejadores e gestores públicos uma criatividade na busca por soluções adequadas que não partam de noções pré-concebidas de organização da cidade. Algumas

dessas soluções, em termos urbanísticos, edifícios, sociais e jurídicos, podem se valer desses novos institutos de modo a testar sua eficácia e aplicabilidade.

Figuras 5: Exemplos de lajes com unidades autônomas, colocadas à venda ou para alugar pelo proprietário do “lote” na favela de Paraisópolis e no loteamento popular Santa Cecília, ambos assentamentos em São Paulo



Fontes: À esquerda, Gabriel E. H. Mafrá Cabral. *Autoconstrução da habitação urbana: um estudo de caso em Paraisópolis*. Trabalho Final de Graduação, FAUUSP, 2017; à direita, Daniel Sombra. *De casa em casa, a cidade: autoconstrução e melhorias habitacionais no loteamento Santa Cecília*. Trabalho Final de Graduação, FAUUSP, 2017.

Mesmo com instrumentos como esses, de diversas maneiras a nova legislação privilegia o aspecto patrimonial e de regulação da propriedade às condições urbanas e habitacionais. A exposição de motivos da Medida Provisória original (MP 759) aponta o objetivo de “preencher lacunas deixadas pelo legislador” e de “dinamizar e simplificar o processo de regularização fundiária no país”. A noção de que a titulação serviria de “base para investimento do capital produtivo brasileiro” e para “garantia em operações financeiras” é

também mobilizada, bem como a ideia de que a regularização contribuiria para o “aumento do patrimônio imobiliário brasileiro”, agregando valor aos imóveis e aumentando a arrecadação de impostos: “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”, conclui o autor da exposição (grifo nosso).

É obviamente perverso imaginar que situações de precariedade sejam preteridas pela titulação ou que a dinamização da economia seja destacada em relação à função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia. Mais que isso, as ideias do economista peruano Hernando De Soto de uma espécie de “empreendedorismo heroico” dos moradores de assentamentos precários e de que “uma vez que os ativos do setor informal são formalmente e legalmente reconhecidos, a prosperidade capitalista fluirá em todos os cantos do mundo” já foram suficientemente criticadas (ROY, 2005, p. 148) e já se verificou que os efeitos da titulação em massa não tiveram o impacto que o economista e seus seguidores previam. Reconhece-se também que no contexto do neoliberalismo, em que “os estados perseguem políticas de austeridade, os modelos de neocomunitarismo acabam por legitimar a agenda de privatização” (ROY, 2005, p. 148), numa espécie de “traição do Estado” com “as ilusões do construa você mesmo”, como apontou Mike Davis (2006). Contudo, no contexto urbano onde a informalidade é regra, onde a própria produção das leis revela um “estado de exceção”, a luta pela regulação é também um modo de pedir propriedade, como coloca Francisco de Oliveira:

A ausência da propriedade mercantil nos levou, a todo progressismo, a pedir regulação. Pedir regulação é o outro nome de pedir propriedade. Nós estamos atrás desse sonho burguês de que a propriedade seja uma espécie de âncora da cidadania, que é o que acontece no mundo liberal. No mundo liberal, a âncora da cidadania é a propriedade. A gente tem dificuldade de pensar assim porque isso é antiprogressista. Mas uma interpretação marxista rigorosa sabe que a âncora da cidadania é a propriedade.  
(OLIVEIRA, 2013, p. 13-14)

É evidente que a informalidade em relação à titulação não impede a existência de mercados imobiliários bastante ativos dentro dos assentamentos precários. Em favelas consolidadas por várias camadas de intervenção pública e pelas ações dos próprios moradores, por exemplo, é possível reconhecer hoje um conjunto complexo de agentes – empreendedores, que podem viver na favela ou não, construtores, corretores de imóveis –, inclusive com mecanismos que procuram dar certa “formalidade” às transações – por exemplo,

demonstração de que contas de luz e água estão quitadas junto às concessionárias dos serviços públicos, contratos com firma reconhecida em cartório. Apesar disso, no limite, trata-se de um mercado que é regulado pela violência, sem possibilidade de mediação e proteção do Estado, sem qualquer segurança institucional. Para uma parte desses agentes, que amealham lucros significativos nesse setor econômico, a perspectiva de “titulação” e de “formalização” pode inclusive significar uma ameaça a suas margens de ganho<sup>3</sup>. Mas para uma parcela expressiva dos moradores, a segurança de posse tem um significado que transcende os limites da titulação e de “dinamização da economia”, como pressupõe a legislação.

Segurança na posse é proteção contra as diferentes formas autoritárias de remoção forçada, pode representar um mecanismo de proteção em relação a deslocamentos ou “expulsão branca”, no caso de áreas com interesse para o capital imobiliário, ou ainda, uma possibilidade de negociação por indenizações mais adequadas nos casos de desapropriação. Enquanto operação no mercado imobiliário, deve-se ter em perspectiva que a segurança na posse representa também a possibilidade de venda financiada do imóvel, nos casos absolutamente cotidianos (e sem “má intenção” ou “ingratidão”, como podem supor alguns) em que a família tenha interesse ou necessidade em se mudar.

## **5. Anormalidades e especificidades**

As flexibilizações e tentativas de aderência entre a realidade – em particular dos assentamentos precários, cuja morfologia de parcelamento se afasta mais daquele senso comum do que é formal – e a norma vão requerer muita atenção e muitos esforços na regulamentação dos mais de cem artigos que compõem a Lei 13.465/2017. Será fundamental que os institutos que têm correspondência direta com aspectos físicos da regularização ensejem diferentes formas de posse e propriedade, incluindo posses e propriedades coletivas, que possam se converter em documentos hábeis, reconhecidos por cartórios e por bancos para realização de financiamentos de compra e venda. A dificuldade e impossibilidade de acesso ao crédito a juros menos extorsivos que os das financiadoras de créditos pessoais – às quais muitas pessoas de baixa renda recorrem – para operações de

---

<sup>3</sup> Parte dessas considerações estão entre os achados de pesquisa recente sobre o mercado imobiliário residencial na favela de Paraisópolis, coordenada pelo Prof. João Meyer da FAUUSP e com participação de um dos autores, que comparou dados de outra pesquisa realizada há dez anos e mostrou um mercado de compra-venda e aluguel bastante ativo, com margens consideráveis aos empreendedores, mesmo se comparadas ao mercado “formal” do entorno.

compra e venda conformam mais um ônus e mais uma privação à qual é submetida a parcela da população que aparentemente “não conta”.

A 13.465/2017 é mais uma lei, mais uma tentativa de normalizar um sem número de assentamentos construídos à margem de parâmetros urbanísticos regulamentados previamente e que se associam a territórios de pobreza na cidade. Este texto, privilegiando uma abordagem física e urbanística, procurou trazer à tona aspectos da aplicabilidade de alguns institutos jurídicos e procedimentos. Alguns são novos, outros são antigos apresentados como novos, e são passíveis de crítica ainda mais contundente, sendo que sua eficácia no processo de inclusão desses territórios nos marcos da legalidade ainda está para ser avaliada. Trata-se de avaliações necessárias e que podem ser antecipadas, tomando como base aquelas que já pautaram outros marcos legais e instrumentos, alguns presentes no Estatuto da Cidade.

A intenção de processos de regularização “fáceis” está para ser testada. Não haverá lei que possa suplantiar a premência de transformação e melhoria das condições de vida nesses assentamentos e essas só podem ser concretizadas com obras de infraestrutura, contenções, melhorias ambientais, urbanas e habitacionais, implantação e bom funcionamento de equipamentos e serviços urbanos, associados à segurança na posse. São ações específicas, compatíveis com as características de cada assentamento ou núcleo urbano, que requerem estudos e projetos também específicos, que sejam capazes de tomar esses territórios a partir de suas condições reais e não como desvios de um desenvolvimento urbano virtuoso, ideal. As ações de titulação também requerem que o ordenamento jurídico hegemônico e um conjunto grande de instituições que se valem desse ordenamento para legitimar suas próprias ações se aproxime adequadamente das realidades e práticas presentes nessas localidades. Trata-se de necessidades concretas dos moradores. Deve-se ter em mente que o cuidado com esses territórios não se encerra no projeto, nem com o fim das obras, tampouco com a titulação. Para que sejam considerados como a própria cidade, todos os sistemas, redes e serviços devem ser mantidos, permanentemente, como parte do cotidiano, exatamente do mesmo modo que ocorre na dita “cidade linda”.

## 6. Bibliografia

- BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória 759, 22 dezembro 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/medidaprovisoria-759-22-dezembro-2016-784124-exposicaoodemotivos-151740-pe.html>>. Acesso em: janeiro 2018.
- BRASIL. Lei 13.465/2017, 11 julho 2017. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm)>. Acesso em: outubro 2017.
- CABRAL, G. E. H. M. **Autoconstrução da habitação urbana**: um estudo de caso em Paraisópolis. São Paulo: FAUUSP (Trabalho Final de Graduação), 2017. Disponível em: <[https://issuu.com/gehmc/docs/tfg\\_cabral\\_autoconstru\\_o\\_da\\_habi](https://issuu.com/gehmc/docs/tfg_cabral_autoconstru_o_da_habi)>. Acesso em: julho 2018.
- DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitampo, 2006.
- MELLO, G. M. D. **Laje**: solo criado na favela. São Paulo: FAUUSP (Trabalho Final de Graduação), 2018.
- OLIVEIRA, F. D. Entrevista a Livia Duarte e Joana Barros. In: BARROS, J.; SILVA, E. B. D.; DUARTE, L. **Cidades e conflito**: o urbano na produção do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Fase, 2013. p. 7-27. Disponível em: <[https://fase.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Caderno\\_de\\_Debates\\_2.pdf](https://fase.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Caderno_de_Debates_2.pdf)>. Acesso em: novembro 2017.
- ROSA, T. T. Favelas, Periferias: uma reflexão sobre conceitos e dicotomias, Caxambu, 2009. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/papers-33-encontro/gt-28/gt01-20>>. Acesso em: janeiro 2016.
- ROY, A. Urban Informality: towards an epistemology of planning. **Journal of the American Planning Association**, 71, n. 2, Spring 2005. 147-158. Disponível em: <<http://weblaw.haifa.ac.il/he/Faculty/Kedar/lecdb/general/353.pdf>>. Acesso em: outubro 2017.
- SANTO AMORE, C. et al. Precariedades habitacionais: um ensaio de qualificação e quantificação, uma metodologia de projeto para intervenção em favelas. **Anais do I Urbafavelas**, São Bernardo do Campo, 2014.
- SOMBRA, D. **De casa em casa, a cidade**: autoconstrução e melhorias habitacionais no loteamento Santa Cecília. São Paulo: FAUUSP (Trabalho Final de Graduação), 2017. Disponível em: <[https://issuu.com/danielsombra2/docs/tfg\\_-\\_de\\_casa\\_em\\_casa\\_a\\_cidade\\_\\_pag](https://issuu.com/danielsombra2/docs/tfg_-_de_casa_em_casa_a_cidade__pag)>. Acesso em: junho 2018.
- TELLES, V. Ilegalismos urbanos e a cidade. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 84, p. 153-173, julho 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n84/n84a09.pdf>>. Acesso em: janeiro 2018.

WEINGARTEN, M.; CYMBALISTA, R. Direito de Laje: desafios. **Outros Urbanismos**, 2017.  
Disponível em: <<http://sites.usp.br/outrosurbanismos/direito-de-laje-2/>>. Acesso em: janeiro 2018.