

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS  
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E DE TECNOLOGIAS  
PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO**

**BRUNA PIMENTEL CILENTO**

**Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na  
Regularização Fundiária de Interesse Social:  
aplicação no assentamento São Bento do Recreio  
(Valinhos/SP)**

CAMPINAS – SP

2017

# BRUNA PIMENTEL CILENTO

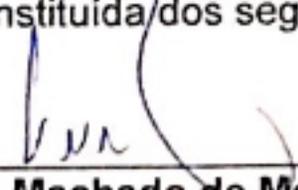
## “DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA E LEGITIMAÇÃO DE POSSE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: APLICAÇÃO NO ASSENTAMENTO SÃO BENTO DO RECREIO (VALINHOS - SP)”

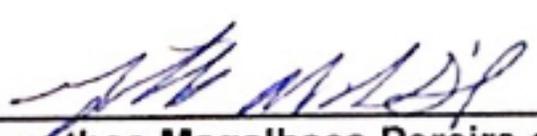
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito para obtenção do título de Mestre em Urbanismo.

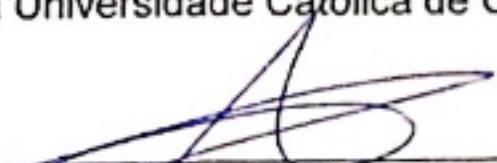
Área de Concentração: Urbanismo.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Laura Machado de Mello Bueno

Dissertação defendida e aprovada em 12 de Dezembro de 2017 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:

  
\_\_\_\_\_  
**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Laura Machado de Mello Bueno**  
Orientadora da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

  
\_\_\_\_\_  
**Prof. Dr. Jonathas Magalhaes Pereira da Silva**  
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

  
\_\_\_\_\_  
**Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Arlete Moyses Rodrigues**  
Universidade Estadual de Campinas

Ficha catalográfica elaborada por Marluce Barbosa CRB 8/7313  
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

t333.77 Cilento, Bruna Pimentel.  
C572d Demarcação urbanística e legitimação de posse na Regularização Fundiária de Interesse Social: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos-SP) / Bruna Pimentel Cilento. - Campinas: PUC-Campinas, 2017.  
128f.

Orientadora: Laura Machado de Mello Bueno.  
Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.

Inclui anexo e bibliografia.

1. Política habitacional. 2. Propriedade territorial - Legislação. 3. Política urbana. 4. Classes sociais - Habitação. I. Bueno, Laura Machado de Mello. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-Graduação em Urbanismo. III. Título.

CDD – 22. Ed. t333.77

Dedico este trabalho às mulheres que transformam todos os dias a minha vida, minha mãe, Gloria e minha companheira, Patrícia, e às mulheres trabalhadoras e chefes de família do São Bento do Recreio, bravas guerreiras da cidade real.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha orientadora, Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Laura Machado de Mello Bueno, pela inacreditável capacidade de transmitir sua sabedoria aos outros e paciência de escutar as vozes divergentes, o que me ajudou a construir as bases para os argumentos expostos neste trabalho.

Aos professores, Dr<sup>ª</sup> Patricia Rodrigues Samora, Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva, Dr<sup>ª</sup> Renata Baesso Pereira, Dr<sup>ª</sup> Maria Cristina Schichi, Dr<sup>ª</sup> Arlete Moysés Rodrigues, Dr<sup>ª</sup> Jane Victal Ferreira e Dr. Manoel Lemes da Silva Neto, por contribuírem para o enriquecimento deste trabalho.

À querida amiga e arquiteta Mariana Piovan Blumer, pelo apoio incondicional à finalização desta pesquisa e por sua fundamental colaboração na concepção de mapas que compõem este trabalho. Sua amizade certamente foi uma das mais agradáveis surpresas ao longo do curso de mestrado.

Ao amado Prof. Dr. Marcelo Eduardo Rocco de Gasperi, pelo estímulo, pelas dicas acadêmicas, e pela gostosa amizade de infância.

Aos moradores do São Bento do Recreio, por todo aprendizado que me proporcionaram e pela valentia de enfrentar, diariamente, a batalha por cidadania.

Ao meu pai, Bruno, às minhas irmãs Veronica e Lilian e aos meus sobrinhos Matheus, Amália, Lucca, Maitê e Maria Vitória, e a todos os queridos amigos e amigas que acompanharam minha trajetória até aqui e me deram força para continuar meus projetos, quaisquer que fossem.

À arquiteta e pesquisadora Priscilla Marques Rodrigues por, gentilmente, ceder os dados de seu trabalho de regularização fundiária nos municípios de Braúna e Araçatuba.

Ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da PUC-Campinas e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), pela oportunidade da bolsa-taxa ofertada.

## RESUMO

CILENTO, Bruna Pimentel. Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na regularização de interesse social: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos/SP). 2017. 128f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Campinas, 2017.

Este estudo expõe a Regularização Fundiária Urbana de interesse social proposta pela Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), que se valeu dos instrumentos da demarcação urbanística e legitimação de posse como estratégia para uniformizar e desjudicializar os processos de regularização de assentamentos compostos por populações de baixa renda, de forma que ocorressem com maior agilidade. Apesar dos resultados positivos apresentados nos casos estudados, como a desjudicialização do reconhecimento da posse e o crescimento de registros de titulação, os procedimentos de regularização fundiária ainda permanecem demorados, facilitando mais a titulação do possuidor do que a promoção de uma urbanização digna e livre da segregação socioespacial. Esse quadro é ainda mais agravado pela postura das gestões político-administrativas dos municípios que não fiscalizam adequadamente o uso e ocupação do solo urbano, agindo de acordo com interesses particulares e coniventes com as práticas ilegais dos donos das terras parceladas irregularmente. Em um novo cenário político nacional, apesar dos avanços e das dificuldades enfrentadas, surge um novo marco regulatório da Regularização Fundiária Urbana, Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017), que revogou a Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), desestabilizando ainda mais a conjuntura em que se encontra a Regularização Fundiária Urbana de interesse social no Brasil, por trazer insegurança jurídica quanto à forma de sua aplicação. Nesse contexto estão em disputa os interesses da classe pobre trabalhadora, que vive na informalidade e segregada do acesso à cidade formal e seus serviços e equipamentos públicos, e os interesses patrimonialistas do estado, que mantém com os que vivem na ilegalidade uma relação disfuncional, baseada na política do favor, própria do “clientelismo político” (MARICATO, 2014), o qual ajuda a perpetuar a ideologia de dominação socioexcludente em prol da manutenção do *status quo* da acumulação de privilégios nas mãos de uma minoria.

Palavras-chave: Demarcação urbanística. Legitimação de posse. Regularização fundiária de interesse social. Leis Federais 11.977/09 e 13.465/17. Assentamentos irregulares.

## ABSTRACT

*CILENTO, Bruna Pimentel. Urban Demarcation and Ownership Legalization in the regulation of social interest: application in the settlement São Bento do Recreio (Valinhos/SP). 2017, 128 pages. Dissertation (Master's degree in Urbanism) - Pontifical Catholic University of Campinas. Center for Exact, Environmental and Technological Sciences, Postgraduate Program in Urbanism, Campinas, 2017.*

*This study seeks to expose the urban land regularization of social interest proposed by Federal Law n°. 11.977/09 (BRAZIL, 2009), which used the instruments: urban demarcation and ownership legitimacy as a strategy to standardize and disrupt the processes of settlement of low-income populations so that these occurred with greater agility. Despite the positive results presented in the cases studied, such as the de-adjudication of the recognition of tenure and the growth of titling records, land regularization procedures remain time-consuming and facilitating titling of the possessor more than promoting a decent - and free from socio-spatial segregation - urbanization. This situation is further aggravated by the attitude of the political-administrative management of municipalities that do not adequately supervise the use and occupation of urban land, acting in accordance with private interests and with connivance in relation to the illegal practices of landowners irregularly soil division/parceled. In a new national political scenario, despite the advances and difficulties faced, rises a new regulatory framework for urban land regularization, Law n°. 13.465 / 2017 (BRAZIL, 2017), which revoked Law n° 11.977/09 (BRAZIL, 2009), further destabilizing the current environmental urban land regularization of social interest in Brazil, for bringing legal uncertainty as to the manner of its application. In this context are at strife the interests of the poor working-class-who live in informality and segregated access to the formal city and its public services and equipment -, and the patrimonialist interests among the state - which maintains with those who live in illegality a dysfunctional relationship based on the politics of partiality, typical of "political clientelism" (MARICATO, 2014) - helping perpetuating the ideology of socio-excluding domination, in favor of maintaining the circumstance of the accumulation of privileges in the hands of a minority.*

*Keywords: Urban demarcation. Ownership legitimacy. Land regularization of social interest. Federal Law 11.977/09, Federal Law 13.465/17. Irregular settlements.*

## RESUMEN

CILENTO, Bruna Pimentel. Demarcación Urbanística y Legitimación de Posesión en la regularización de interés social: aplicación en el asentamiento São Bento do Recreio (Valinhos / SP). 2017. 128 páginas. Disertación (Maestría en Urbanismo) - Pontificia Universidad Católica de Campinas. Centro de Ciencias Exactas, Ambientales y de Tecnologías, Programa de Postgrado en Urbanismo, Campinas, 2017.

Este estudio expone la Regularización Fundiaria Urbana de interés social propuesta por la Ley Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), que se valió de los instrumentos de la demarcación urbanística y legitimación de posesión como estrategia para uniformizar y desjudicializar los procesos de regularización de asentamientos compuestos por las poblaciones de bajos ingresos, de forma que ocurren con mayor agilidad. A pesar de los resultados positivos presentados en los casos estudiados, como la desjudicialización del reconocimiento de la posesión y el crecimiento de registros de titulación, los procedimientos de regularización de la tierra urbana siguen tardándose, facilitando más la titulación del poseedor que la promoción de una urbanización digna y libre de la segregación socioespacial. Este cuadro es agravado por la postura de las gestiones político-administrativas de los municipios que no fiscalizan adecuadamente el uso y ocupación del suelo urbano, actuando de acuerdo con intereses particulares y conniventes con las prácticas ilegales de los dueños de las tierras parceladas irregularmente. En un nuevo escenario político nacional, a pesar de los avances y de las dificultades enfrentadas, surge un nuevo marco regulatorio de la Regularización Fundiaria Urbana, Ley nº 13.465 (BRASIL, 2017), que revocó la Ley nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), desestabilizando aún más la coyuntura en que se encuentra la regularización fundiaria urbana de interés social em Brazil. En este contexto están en disputa los intereses de la clase pobre trabajadora, que vive en la informalidad y segregada del acceso a la ciudad formal y sus servicios y equipamientos públicos, y los intereses patrimonialistas del estado, que mantiene con los que viven en la ilegalidad una relación disfuncional, en la política del favor, propia del "clientelismo político" (MARICATO, 2014), el cual ayuda a perpetuar la ideología de dominación socioexcluyente en favor del mantenimiento del *status quo* de la acumulación de privilegios en las manos de una minoría.

Palabras clave: Demarcación urbanística. Legitimación de posesión. Regularización fundiaria urbana de interés social. Leyes Federales 11.977/09 y 13.465/17. Asentamientos irregulares.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Mapa da distribuição dos aglomerados subnormais	23
Figura 2	Mapa do Estado de São Paulo, com o Município de Valinhos em destaque	43
Figura 3	Mapa da Região Metropolitana de Campinas	44
Figura 4	Mapa do percentual de incidência de pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo	48
Figura 5	Recorte de mapa existente no Atlas da Região Metropolitana de Campinas – Renda Média dos Responsáveis pelo domicílio, por setores censitários urbanos	48
Figura 6	Tipologia dos Assentamentos Informais	54
Figura 7	Mapa de localização dos Assentamentos Informais do Município de Valinhos (SP)	55
Figura 8	Imagem com destaques para a divisa de Municípios Valinhos/Itatiba e da ocupação do São Bento	57
Figura 9	Foto aérea do loteamento em 2005	57
Figura 10	Foto aérea do loteamento São Bento do Recreio em 2016	58
Figura 11	Foto do antigo Hotel Fazenda São Bento hoje propriedade da Prefeitura do Município de Valinhos.	59
Figura 12	Moradores do loteamento São Bento do Recreio protestam na Câmara de Valinhos em 11/04/2017	60
Figura 13	Imagem do Protesto na Câmara Municipal de Valinhos, pedindo mais segurança no bairro	61
Figura 14	Mapa da cidade de Valinhos, com destaque da localização do assentamento São Bento do Recreio.	62
Figura 15	Localização do loteamento São Bento do Recreio	62
Figura 16	Foto da localização dos assentamentos Cisalpina Park, Biquinha, Clube de Campo Valinhos	63
Figura 17	Mapa de Leitura do zoneamento do SBR e seu entorno	65
Figura 18	Mapa das Zonas Urbanas e corredores comerciais 1 e 2 do São Bento do Recreio e do zoneamento do Clube de Campo Valinhos	66

Figura 19	Foto da rua pavimentada e sinalizada somente das vias corredores	67
Figura 20	Foto de uma das ruas de terra, sem guia, sarjeta e calçada de pedestres	67
Figura 21	Foto de emplacamento da via	68
Figura 22	Foto de academia ao ar livre	68
Figura 23	Foto de playground	68
Figura 24	Fotos da praça e de parte da quadra poliesportiva	68
Figura 25	Foto aérea das áreas das Etapas 1 e 2 do São Bento	72
Figura 26	Mapeamentos das Etapas 1 e 2 da regularização do São Bento do Recreio	73
Figura 27	Foto aérea com destaque para a quadra G.	75
Figura 28	Cópia da Planta do desmembramento da quadra G	77
Figura 29	Matrícula de um dos lotes demarcados e legitimados na posse	79
Figura 30	Imagem aérea com destaque para a Quadra H do São Bento do Recreio	81
Figura 31	Planta de Demarcação Urbanística da quadra H, do SBR	81
Figura 32	Mapa de localização e dados do Município de Braúna/SP	85
Figura 33	Foto aérea do núcleo “Centro de Lazer”	86
Figura 34	Planta de Demarcação Urbanística do parcelamento de solo denominado “Centro de Lazer”, em Braúna – SP	87
Figura 35	Localização e dados do município de Araçatuba	88
Figura 36	Foto aérea do núcleo “Engenheiro Taveira”	89
Figura 37	Planta de Sobreposição para demarcação do núcleo “Engenheiro Taveira”	91
Figura 38	Localização e informações do Município de São José do Rio Preto	93
Figura 39	Imagem de registro nº 012 da matrícula nº 9.904	95

Figura 40	Imagem da averbação nº 061, da matrícula nº 9.904	95
Figura 41	Imagem do registro nº 066, da matrícula nº 9.904	96
Figura 42	Imagem da averbação nº 130, da matrícula nº 9.904	96
Figura 43	Relação de bairros regularizados de SJRP e da existência de saneamento básico e pavimentação asfáltica	97
Figura 44	Delimitação visual do loteamento irregular “Estância Marajó”	98

Gráfico 1	Distribuição de domicílios em aglomerados subnormais por grandes regiões	24
Gráfico 2	Quantidade de regularizações fundiárias urbanas realizadas no Cartório de Registro de Imóveis de Araçatuba	32
Gráfico 3	Quantidade de regularizações 1º Cartório de SJRP	89
Gráfico 4	Quantidade de regularizações 1º Cartório de SJRP	94

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Fluxograma da Regularização Fundiária de Interesse Social	42
Tabela 2	Relação dos assentamentos irregulares de Valinhos	50
Tabela 3	Linha do Tempo da Regularização Fundiária Urbana no São Bento do Recreio	70
Tabela 4	Organograma do Comitê Municipal de Regularização	71
Tabela 5	Quadro comparativo de regularizações nos municípios de Araçatuba e de São José do Rio Preto e em todo o estado de São Paulo, no período de 2001 a 2016.	99

## LISTA DE ABREVIÇÕES E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
Arisp	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
CMR	Comitê Municipal de Regularização
Condephaat	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
DCUA	Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental
Emplasa	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
Firjan	Federação das indústrias do Estado do Rio de Janeiro
Fundocamp	Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEP	Instituto Paulista de Estudo e Pesquisa
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
m	Metro
m <sup>2</sup>	Metros quadrados
MP	Medida Provisória
NUF	Núcleo Urbano Fechado
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMI	Prefeitura Municipal de Itatiba
PMSJRP	Prefeitura Municipal de São José do Rio Preto

PMV	Prefeitura do Município de Valinhos
PP	Poder Público
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RI	Registro de Imóveis
RMC	Região Metropolitana de Campinas
SBR	São Bento do Recreio
SDSH	Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação
SJRP	São José do Rio Preto
SPMA	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente
UBS	Unidade Básica de Saúde
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
INTRODUÇÃO	18
CAPÍTULO 1: Contextualização da Regularização Fundiária no Brasil	23
1.1 Caracterização dos Assentamentos Ilegais no Brasil	23
1.2 Marcos jurídicos e perspectivas da Regularização Fundiária no Brasil	26
1.3 Demarcação urbanística e da legitimação de posse na Lei nº 11.977/09	37
CAPÍTULO 2: Irregularidade na ocupação do solo de Valinhos (SP)	43
2.1 Caracterização do Município de Valinhos (SP)	43
2.2 Caracterização do Assentamento Parcialmente Irregular São Bento do Recreio	56
2.3 Aplicação da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse no São Bento do Recreio	71
CAPÍTULO 3: Outros casos de aplicação da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse	84
3.1 Núcleo Habitacional “Centro de Lazer” – Braúna/SP	84
3.2 Núcleo Habitacional “Engenheiro Taveira” – Araçatuba/SP	88
3.3 Núcleo Habitacional “Jéssica” – São José do Rio Preto/SP	92
CAPÍTULO 4: Conclusões	100
4.1 Aspectos da aplicação dos instrumentos da Lei nº 11.977/09	100
4.2 O novo marco legal refreia a regularização fundiária de interesse social	102
4.3 A regularização fundiária que titula a posse, mas não garante a moradia digna	104
4.4 E os parcelamentos de solo irregulares seguem crescendo...	104
4.5. Considerações Finais	107
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	112
ANEXO: Fluxograma da legislação urbanística, das ações e da irregularidade do São Bento	118

## APRESENTAÇÃO

A presente dissertação teve como ponto de partida a experiência de atuação profissional, desta pesquisadora, em diversos processos de regularização de titulação fundiária no Município de Valinhos, desde seu ingresso como servidora pública em agosto de 2002, participando ativamente na lavratura e registro de escrituras públicas de venda e compra de lotes destinados à habitação de interesse social, bem como na qualidade de responsável jurídica no convênio com o Programa Estadual de Regularização Fundiária denominado “Cidade Legal”<sup>1</sup>, a partir do ano de 2010 e como Coordenadora Jurídica do Comitê Municipal de Regularização do Município de Valinhos (SP) nos períodos compreendidos entre agosto de 2011 e dezembro de 2016, e de fevereiro a abril de 2017.

Esta pesquisadora trabalhou na aplicação dos instrumentos da Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse nos procedimentos de regularização fundiária de interesse social no São Bento do Recreio (Valinhos – SP) entre os anos de 2011 e 2016, contribuindo para trazer a esta pesquisa seus aspectos, avanços e contradições durante a vigência da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009).

Nesta pesquisa buscou-se discorrer de maneira crítica acerca do uso desses instrumentos na regularização fundiária urbana em áreas com predominância de populações de baixa renda, valendo-se da intersecção entre o Direito e o Urbanismo, campo característico da problemática dos assentamentos humanos que envolvem disputas fundiárias, regulação urbanística e as condições de vida dos ocupantes dessas áreas. Para melhor organizar os resultados da pesquisa eles foram divididos em quatro capítulos, sucintamente aqui apresentados.

No Capítulo 1, são abordadas a trajetória da informalidade urbana no Brasil e a urbanização de assentamentos precários, cujo desencadeamento se deu especialmente pelo surgimento da propriedade fundiária privada e sua relação com os marcos urbanísticos e jurídicos na legislação sobre a regularização fundiária no Brasil e sua evolução legislativa – principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que municipalizou uma

---

<sup>1</sup> Trata-se de um programa da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo criado em agosto de 2007, com o objetivo de fomentar a regularização fundiária urbana em todo o Estado, de modo a implementar, agilizar e desburocratizar as ações e os processos. Para participar os municípios interessados devem firmar um convênio de cooperação técnica, o qual oferece orientação e apoio técnico às prefeituras para a regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizados em área urbana ou de expansão urbana. Segundo dados divulgados pelo Governo do Estado de São Paulo, “do início do programa a agosto de 2012, o ‘Cidade Legal’ regularizou 766 núcleos habitacionais, beneficiando 118.442 famílias - 439 municípios foram conveniados ao programa, com cerca de 11,3 mil núcleos cadastrados, podendo beneficiar cerca de 2,2 milhões de famílias, com uma população estimada de 9,3 milhões de pessoas.” (Fonte: Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo. Disponível em: [http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/graprohab/cidade\\_legal.aspx](http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/graprohab/cidade_legal.aspx). Acesso em: 20 de maio de 2016.)

série de competências referentes à gestão das políticas públicas, entre elas a do ordenamento e uso e ocupação do solo local. Assim, preconizou sobre a política urbana e a necessidade de sua regulamentação, a qual aconteceu somente em 2001, com o estabelecimento do Estatuto da Cidade, que prevê a regularização fundiária como um dos instrumentos da política, entendido por muitos como a “pedra fundamental” da Reforma Urbana, em muitos termos fracassada, inclusive em relação ao direito à moradia e à efetividade do princípio da função social da propriedade. Já em 2009, a Lei Federal nº 11.977 (capítulo III) trouxe expressivos avanços à regularização fundiária urbana, diferenciando-a entre de “interesse social” (ocupações com população majoritária de baixa renda) e de “interesse específico” (outros casos) e incluindo os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse no rol dos mecanismos da política urbana.

O Capítulo 2 enfatiza a caracterização e o estudo do caso de regularização fundiária do loteamento parcialmente irregular denominado São Bento do Recreio (Valinhos/SP), no qual foram utilizados os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse. É feita uma apresentação do município de Valinhos, pertencente à Região Metropolitana de Campinas (RMC), sua problemática habitacional e contexto legal. A seguir, é realizada a caracterização da área urbana objeto deste estudo por meio do contexto de seu entorno e das particularidades do município, mais especificamente da localidade na qual se encontram as quadras G e H do loteamento São Bento do Recreio (ou Fazenda Hotel São Bento). Discorre sobre como se deu o processo de urbanização desse loteamento parcialmente “irregular”, cujo meio “informal” foi e continua sendo uma via de acesso à terra e à moradia, às pessoas que lá residem em total consonância com a lógica da necessidade de moradia dos mais pobres, que acabam por ocupar espaços não urbanizados e quase sem possibilidade de acesso aos serviços públicos locais (ALFONSIN; FERNANDES, 2006). Trata, também, sobre a maneira como se deu a aplicação dessas ferramentas jurídico-urbanísticas de demarcação e legitimação de posse junto ao projeto urbanístico e na prática registral. A análise desse procedimento aborda se houve – e como – celeridade e desjudicialização<sup>2</sup> do reconhecimento legal e registral da posse dos lotes ocupados, e são mencionadas criticamente as medidas urbanísticas de melhorias adotadas pelo poder público municipal.

No Capítulo 3, foram trazidas as exemplificações de outros casos em que foram usados esses instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse tal como previstos no Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/09, Lei do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que, entre outros temas, tratou da regularização fundiária urbana: o assentamento denominado

---

<sup>2</sup> Desjudicialização é o ato de suprimir do âmbito judicial atividades que tradicionalmente lhe cabem, transferindo-as para o âmbito administrativo exercido pelos órgãos do Poder Executivo ou pelos Cartórios de Registro de Imóveis e de Notas.

“Centro de Lazer”, no município de Braúna, e o núcleo irregular denominado “Engenheiro Taveira”, no município de Araçatuba, ambos no interior do Estado de São Paulo (VIANNA; RODRIGUES, 2016), bem como o assentamento “JÉSSICA”, no município de São José do Rio Preto/SP, cidade referência em regularização fundiária a partir do advento da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), cuja prefeitura entrou em verdadeira disputa com o proprietário da gleba – inclusive com o ingresso de Ação Civil Pública (Processo Judicial nº 0025015-63.1998.8.26.0576, 1ª Vara da Fazenda Pública – Foro de São José do Rio Preto) para que fosse possível finalizar o procedimento da regularização fundiária.

No Capítulo 4, são apresentadas as contradições existentes na aplicação desses instrumentos – e na própria política de regularização fundiária urbana – e discutidos os aspectos positivos e negativos da regularização nos moldes do que disciplinava a Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), a partir do que se demonstrou nos casos estudados. Também são abordados os reflexos do novo marco legal que revogou essa Lei. Afinal, o que está em disputa no Brasil com relação à informalidade da moradia e a dificuldade de acesso da classe pobre trabalhadora à terra urbana e à cidade legal?

## INTRODUÇÃO

No Brasil, ao longo das últimas décadas, foi possível observar um intenso crescimento urbano informal, gerado pela consolidação de novos assentamentos irregulares, pelo adensamento dos já existentes, inclusive com a intensificação da verticalização residencial e a ocupação de áreas de risco, ambientalmente sensíveis ou espaços livres, sejam eles públicos ou privados. Nas grandes cidades e metrópoles, o acesso à moradia pela população de mais baixa renda, em regra, se dá através da moradia em favelas ou da residência autoconstruída nos loteamentos ilegais periféricos.

Segundo Fernandes (1998, p. 3-4): “Mesmo nas áreas mais ricas, edifícios e construções sofisticados coexistem com milhares de favelas precárias que resultam da invasão de áreas públicas e privadas”. Em contrapartida, muitos imóveis de propriedade privada são mantidos vazios para sua valorização imobiliária, muitas vezes às expensas das obras de melhoria e urbanização praticadas pelo poder público (FERNANDES, 1998). É justamente esse mercado imobiliário “[...] o principal vetor de estruturação do uso residencial do solo formal das grandes cidades latino-americanas” (ABRAMO, 2007, p. 44).

Nas cidades pequenas e médias, esse problema do acesso à moradia não difere muito, pois, embora o processo de favelização seja menor, a autoconstrução nos loteamentos ilegais periféricos é cada vez mais intensa, uma realidade constante na grande maioria das cidades brasileiras, sejam pequenas, médias ou grandes (ROLNIK, 2006).

Devido aos históricos baixos rendimentos da população trabalhadora, à falta de instrumentos fundiários de facilitação do acesso à terra urbana e à falta de política habitacional efetiva para a população de baixa renda, o mercado habitacional informal tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras nas últimas décadas, uma vez que o modelo de normatização da cidade formal impulsionado pelas elites produz, entre outros, uma barreira institucional para a provisão de moradia para as populações com baixo rendimento (ABRAMO, 2007).

Na maioria das vezes, os loteamentos ilegais existentes no contexto brasileiro são lugares com pouca ou nenhuma infraestrutura instalada, serviços públicos deficitários ou inexistentes (escolas, postos de saúde etc.), com moradias usualmente multifamiliares e precárias. Por isso surgiram conflitos por insegurança na posse, reivindicação por infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e legalização, o que fez construir historicamente a política de regularização fundiária urbana. Os instrumentos da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse, formalizados na lei, trouxeram aprimoramentos à aplicação da regularização fundiária urbana, em especial a desjudicialização e a padronização do procedimento e o aumento expressivo de

regularizações no Estado de São Paulo. A reflexão acerca dos institutos da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse, objeto desta dissertação, deve ser precedida da contextualização histórica da formação da sociedade urbana no Brasil, de forma a esclarecer como se consolidaram os conflitos fundiários atualmente existentes.

Com o resgate histórico do processo de disponibilização da terra no Brasil, no qual se tem a divisão sesmarial da terra pela Coroa Portuguesa durante o período de Colonização e, posteriormente, o advento da Lei de Terras nº 601, do ano de 1850 (BRASIL, 1850), é possível traçar o nexo causal da institucionalização da propriedade privada com os impasses da política urbana, os quais levam a compreender a construção jurídica dos instrumentos da política urbana, atualmente elencados no rol do Art. 4º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Esses instrumentos começam a ser aperfeiçoados, criando-se também novos mecanismos quando se verifica a permissividade da lei e de sua aplicação na produção do espaço urbano, constituindo-se em um mecanismo de dominação e estruturador das relações de consumo (VILLAÇA, 2017).

O alto preço dos lotes urbanos qualificados contrasta com o dos loteamentos irregulares acessíveis ao trabalhador, fora do regramento urbanístico e mesmo em terras griladas, que vicejam no processo de urbanização. Somam-se a isso as favelas, que surgem em terras públicas e privadas, abrigando as parcelas mais pobres da população.

Nessa esteira é editada a Lei nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), que passa a disciplinar com maior rigor a divisão do solo, estabelecendo a infraestrutura básica dos parcelamentos e, por consequência, tornando crime o parcelamento irregular do solo. Anos depois é promulgada a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que especifica a política urbana e inclui em seu bojo o direito à moradia e o princípio da função social da propriedade. Esta é sucedida, 13 anos depois, pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que regulamenta a política urbana e cria os instrumentos para a sua consecução, entre eles, a regularização fundiária. As ações eram feitas pelos municípios, muitas vezes sem reconhecimento dos procedimentos pelos cartórios, que passam a ser aprimorados conforme disposição do Capítulo III – Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, da Lei nº 11.977/09 – PMCMV (BRASIL, 2009).

Em meio a esse arcabouço da legislação urbanística, a informalidade dos parcelamentos de terras urbanas no Brasil cresce, formando um “mercado informal” que segue em descompasso com o texto da lei, aumentando a distância legal e espacial entre a cidade formal e a cidade periférica.

Como efeito nefasto, tem-se a impulsão das segregações sociais, a formação de bolsões de pobreza em periferias<sup>3</sup>, a edificação de favelas e outros assentamentos e ocupações ilegais, tendo em vista o aumento populacional expressivo, com a contribuição direta do planejamento urbano, tanto no âmbito municipal quanto no estadual e no federal.

O ônus do investimento necessário para a produção de habitações à classe trabalhadora – que, em realidade, comporta toda a gama de população de baixa renda – passou a recair sobre o estado, o qual teve que assumir essa questão como sendo de cunho social e, portanto, de sua inteira responsabilidade (BONDUKI, 2014).

Com o estado atuando no contexto de um país na “periferia do capitalismo” (MARICATO, 1995), numa matriz patrimonialista na qual a comunidade política, com seu patrimonialismo pessoal convertido em patrimonialismo estatal, conduz e aparelha a esfera da política pública – como se negócio privado fosse –, atuando de forma a manipular sua ineficiência quanto ao bem-estar comum (FAORO, 2012), explorando dificuldades e irregularidades para vender (e a sociedade comprar) facilidades.

Nesse contexto, passou-se a vislumbrar – cada vez com mais frequência – os parcelamentos de solo informais, que se valendo de procedimentos e mecanismos ilegais se consolidaram, primordialmente, em áreas periféricas, com pouca ou nenhuma infraestrutura urbana básica, como esgotamento sanitário, rede de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário (saneamento básico), acesso aos equipamentos públicos (escolas, creches, hospitais e postos de saúde).

Os assentamentos irregulares são efeitos do padrão excludente dos processos de desenvolvimento do país, em sua posição periférica no sistema capitalista, reforçando “[...] as relações de privilégio e domínio de classe na própria paisagem física da cidade” (HARVEY, 2014, p. 18).

Diante do flagrante *déficit* habitacional e social, foram necessárias – e até mesmo calculadas por esse capitalismo politicamente orientado (FAORO, 2012) – diversas previsões e alterações legislativas, as quais provocaram o surgimento de instrumentos de regularização fundiária que pudessem auxiliar a política urbana, especialmente necessária ao reordenamento e replanejamento das cidades.

A evolução jurídica da regularização fundiária urbana no Brasil se dá especialmente a partir do processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que instituiu a Política Urbana (Artigos 182 e 183), e criou a função social da

---

<sup>3</sup> A palavra periferia é empregada nesta pesquisa não só com referência à distância física entre um polo e outro, mas também à acessibilidade para os deslocamentos das populações periféricas entre os polos e o alcance dos bens e serviços da cidade formal (SANTOS, 2008).

propriedade (e da cidade também), constitucionalizando o Direito Urbanístico e abrindo caminho para o avanço legal e social do ordenamento do solo urbano, ainda que tenha esbarrado em um cenário político de recessão.

As ações de regularização fundiária eram praticadas com enormes dificuldades até a criação de instrumentos da política urbana com o advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), 13 anos após as diretrizes da política urbana nacional, apontadas na Constituição Federal.

De qualquer forma, com a regulamentação e especificação das diretrizes e instrumentos de planejamento do solo urbano, muitos municípios brasileiros aplicaram a regularização fundiária e criaram as suas legislações municipais sobre o tema, aprimorando o manejo da aplicação desses instrumentos.

Muitos dos aprimoramentos dos mecanismos legais foram incorporados nas legislações urbanísticas de âmbito federal que sucederam o Estatuto da Cidade, sendo uma das últimas a Lei Federal nº 11.977 (BRASIL, 2009), cuja última alteração se deu em 2012 (antes de sua revogação parcial em dezembro de 2016, por meio da Medida Provisória – MP nº 759/2016<sup>4</sup>).

Entre esses instrumentos, encontram-se a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse ao ocupante ou adquirente de boa-fé, dando-lhe acesso ao título de posse, que posteriormente converte-se em título de propriedade do lote ocupado/adquirido (RIOS, 2012). Com a inclusão de tais institutos, tornou-se dispensável, em alguns casos de ocupações de terra urbana, o caminho árduo e moroso da judicialização<sup>5</sup> da demanda dos possuidores de terras provenientes de assentamentos informais.

O tema é muito mais complexo e socialmente abrangente que o litígio por um direito individual ou de um grupo de pessoas. Configura-se como uma ação da política pública urbana a ser executada pelo ente estatal, o qual terá a incumbência de pensar tal demarcação não somente pelo ponto de vista do direito à habitação do possuidor, mas pelo prisma da revisão do modelo tradicional de urbanização, o que implica a readequação da propriedade a ser regularizada, levando em consideração sua reconformação espacial e seu uso social e ambientalmente justo e equilibrado.

Este estudo foca o caso de aplicação dos instrumentos jurídico-urbanístico de Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse utilizados no processo de regularização, principalmente nas quadras G e H do loteamento parcialmente irregular denominado São Bento do Recreio (ou Fazenda Hotel São Bento), no município de Valinhos/SP, tendo como recorte temporal seu andamento até dezembro de 2016. São demonstradas as contradições existentes nessa aparente homogeneização da qualidade de vida e padrão de Valinhos, considerada uma

---

<sup>4</sup> Brasil (2016). Este assunto será tratado no Capítulo 4.

<sup>5</sup> Ingresso com ação judicial.

das melhores cidades do Estado de São Paulo para se viver. Contudo, possui ao menos 19 assentamentos irregulares, seis deles considerados de baixa renda, e de alguma forma precarizados – seja pela falta de equipamentos públicos básicos e condições adequadas de habitabilidade das residências autoconstruídas, ou pela carência social e financeira de suas populações.

Em meio à realização deste estudo, ocorreram circunstâncias no âmbito político e legislativo a serem pontuadas: a) a crise institucional que leva ao processo de *impeachment* da Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Vana Rousseff, e a assunção do referido cargo pelo seu então Vice-Presidente, Michel Temer, o qual passou a deter o comando político-institucional do país. Como consequência dessa alteração, uma série de medidas “reformistas” foi adotada, especialmente no campo dos direitos sociais, que indica mudanças muito mais profundas nos objetivos e metas do governo federal anteriormente eleito; b) em 23 de dezembro de 2016, por meio da publicação da MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016), houve a revogação integral do Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 (PMCMV), o qual dispunha sobre a regularização fundiária urbana, com prioritária atenção à de interesse social, e criava os instrumentos ora estudados. Em referida MP (que trata também da venda de terras do patrimônio federal, inclusive em território da Amazônia e zonas costeiras, da regularização fundiária de terras rurais) é visível o rompimento com a evolução jurídica e conceitual das questões fundiárias urbanas até então existentes, principalmente a partir do período de redemocratização do país. A conversão definitiva da MP nº 759/16 (BRASIL, 2016) na Lei Federal nº 13.465, em 11 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), tem sido vista por muitos especialistas e instituições governamentais e não governamentais<sup>6</sup> como uma normativa de mercantilização como técnica da operação da economia voltada à governança de terras, sejam urbanas ou rurais, ratificando a prevalência do interesse privado sobre o público e a política de acesso à terra via mercado, isto é, em total convergência com a política patrimonialista e de crédito fundiário, cujo estímulo evidentemente já existia na Lei Federal nº 11.977, em especial nos dispositivos não revogados (somente o Capítulo III, referente à regularização fundiária urbana, foi plenamente revogado pela Lei Federal nº 13.465/2017) que trata do programa federal de produção habitacional denominado PMCMV.

---

<sup>6</sup> Ribeiro (2017); Carta ao Brasil (2017); Bueno e Cilento (2017).

# CAPÍTULO 1 - CONTEXTUALIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS IRREGULARES NO BRASIL

## 1.1 Caracterização dos Assentamentos Ilegais no Brasil

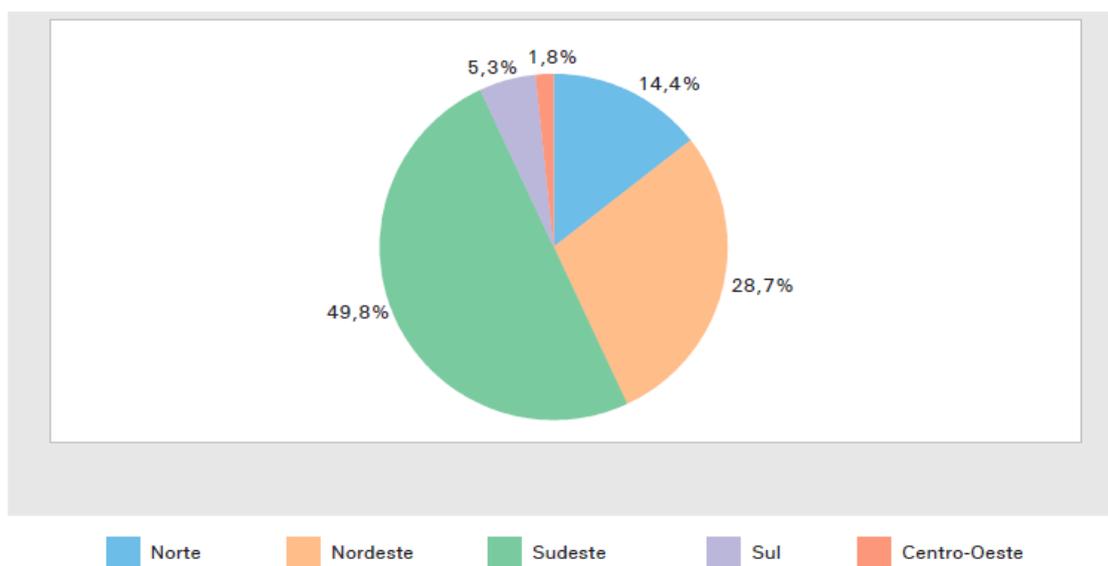
Segundo dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em seu Relatório de Aglomerados Subnormais<sup>7</sup>, obtidos no Censo Demográfico (IBGE, 2010), o Brasil possui ao menos 15.868 setores subnormais, que somavam uma área de 169.170 hectares e comportavam 3.224,529 domicílios particulares permanentes ocupados, com ocorrência em todos os Estados da nação (figura 1).



**Figura 1** Mapa da distribuição dos aglomerados subnormais. Fonte: IBGE (2013).

<sup>7</sup> É um conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.) carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando disposto, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); b) possuir pelo menos uma das seguintes características: • urbanização fora dos padrões vigentes – refletida por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; • precariedade de serviços públicos essenciais, tais como energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2013).

A Região Sudeste foi a que apresentou a maioria dos setores em aglomerados subnormais do país (55,5%) e o maior percentual de domicílios nessas áreas (49,8%). Apresentou, ainda, a maior área ocupada por setores subnormais (33,3%), mas nesse quesito também se destacaram as Regiões Norte e Nordeste, com importantes percentuais de áreas ocupadas por setores subnormais, 27,5% e 26,7% respectivamente. O relatório conclui que na Região Sudeste as áreas subnormais pesquisadas eram mais densas, seguida da Região Nordeste (gráfico 1).



**Gráfico 1** Gráfico de distribuição de domicílios em aglomerados subnormais por grandes regiões.  
Fonte: Relatório de aglomerados subnormais do Censo Demográfico (IBGE, 2010).

Nota-se que a ilegalidade no uso e ocupação do solo no Brasil é uma constante, constituindo-se em uma realidade não apenas presente nas metrópoles brasileiras (ROLNIK, 2006), já que ocorre nos mais diferentes municípios, em suas diferentes formas de produção do espaço social. No Brasil esses aglomerados subnormais concentravam cerca de 11,42 milhões de habitantes, vivendo em algum tipo de assentamento irregular, como favelas, palafitas, cortiços e loteamentos informais, correspondendo a 6,0% da população (IBGE, 2010). Ainda que este não seja o objeto central desta pesquisa, é fundamental observar que a realidade do uso do solo para fins de moradia no Brasil é permeada por consideráveis números de irregularidade e precariedade, tais como os mencionados.

Essa realidade vem sendo traçada ao longo da história do país, com especial destaque para a Região Sudeste, inclusive em municípios pequenos, quase sempre esquecidos nos estudos que mapeiam os assentamentos irregulares. Um exemplo é o município de Braúna (SP), o qual será tratado no Subcapítulo 3.1, e que possui assentamento irregular, mesmo sendo de pequeno porte, com população total de pouco mais de 5 mil habitantes – distantes dos holofotes das metrópoles do Estado de São Paulo.

Apesar dos fatores históricos, desde o período colonial, envolvendo a grande dificuldade de acesso à propriedade privada da terra no Brasil (assunto que será melhor compreendido no Subcapítulo 1.2), o crescimento da informalidade na ocupação do solo urbano – tanto com a formação de novos assentamentos irregulares, quanto pelo adensamento dos já existentes – se dá especialmente a partir dos anos 1990, após o advento da Constituição Federal em 1988, em função dos problemas de financiamento e desenvolvimento urbano decorrentes da implantação do municipalismo (ROLNIK, 2006). Isto porque tal período foi marcado pelo que Rolnik chamou de “municipalismo pós-1988”, que acarretou competências concorrentes entre os entes federados (União, Estados e Municípios) e uma concorrência “desleal” entre os municípios pela instalação de grandes corporações em seus territórios, tendo em vista a geração de grandes fatias de recursos financeiros provenientes da arrecadação fiscal direta da proporção de repasse de tributos, o que contribuiu para precarizar o financiamento do desenvolvimento social e urbano nas cidades brasileiras:

[...] o municipalismo pós-1988 provocou efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano tais como transportes, coleta de lixo, meio ambiente ou saneamento. Várias iniciativas nessas áreas foram descontinuadas ou não encontraram solução em virtude da falta de coordenação interinstitucional. As competências concorrentes na nova Constituição contribuíram para exacerbar os problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os municípios e entre esses e os Estados. Parte importante dos problemas de coordenação são fruto da competição no mercado político dos aglomerados urbanos. Mas outros resultaram de problemas de viabilidade de implementação de arranjos cooperativos – os chamados consórcios – e da inexistência de arranjos críveis para soluções cooperativas que punissem o abandono por parte dos municípios ou instituições participantes. Por outro lado, uma espécie de política de “salve-se quem puder” tomou conta das estratégias municipais de atração de investimentos e investidores. Nesse sentido, o paradigma da “cidade eficiente e competitiva nos mercados globalizados”, dominante na política urbana internacional, contribuiu também para fomentar uma guerra fiscal perversa e predatória entre cidades, na prática inviabilizando projetos regionais e estruturas de cooperação e sistematicamente fazendo com que cidades abrissem mão de receitas próprias. Nesse sentido, a equação da descentralização aliada à competição entre cidades, na prática enfraqueceu poderes locais e reforçou o poder de grandes corporações (ROLNIK, 2006, p. 203).

No país, ainda que haja um importante ganho populacional nas grandes metrópoles, se destaca que a população urbana total está fortemente espalhada pelos diferentes municípios médios e pequenos, e em muitos é presente a ilegalidade da moradia. Segundo Fernandes: “[...] cerca de 40% das cidades brasileiras com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos clandestinos. Isso não é um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento, mas o próprio modelo. Não estamos falando de uma exceção, mas da regra” (ALFONSIN; FERNANDES, 2006, p. 16).

Esse fenômeno social de urbanização informal, por meio de loteamentos irregulares, cresce todos os dias e vem se alastrando pelo país, negligenciado na formulação das políticas públicas, aparecendo quase sempre como uma característica isolada do processo de urbanização

e não como uma consequência da relação contraditória e conflituosa com os valores legais dominantes, a qual impõem uma divisão entre formal e informal, entre legal e ilegal, que no pragmatismo da cidade real inexistem, já que a população que se vale da informalidade habitacional reinventa as práticas sociais para lidar com ordenamento jurídico de exclusão imposto pela cidade formal (ALFONSIN; FERNANDES, 2006).

A ocupação informal do solo, com a finalidade de moradia, se traduz no grande desafio das políticas habitacionais contemporâneas, já que a negligência, ao longo dos anos, do alastramento da clandestinidade periférica ocasionou o agravamento da exclusão territorial e da degradação ambiental, consequente dessa segregação socioespacial, acompanhado de intermináveis problemas sociais e econômicos (MARICATO, 1995) que geram fraturas sociais em todas as esferas, levando à perpetuação e aumento do quadro de pobreza no Brasil.

A continuidade do elevado índice de *déficit* habitacional da população de baixa renda, mesmo após todos os anos de ações dos governos federal, municipal e estadual em políticas habitacionais e fundiárias, mostrou que essas ações não foram eficazes à diminuição da demanda por moradia, tampouco em relação à regularização possessória da terra urbana, deflagrando o fracasso dessas medidas, já que não romperam com a lógica de opressão e segregação do sistema capitalista.

A irregularidade do solo urbano está intrinsecamente ligada às ineficiências das políticas de habitação social e de aplicação do direito à moradia. E o parcelamento dessas terras – que foi e continua sendo previsível na mesma proporção em que é ignorado – trouxe ao longo dos anos o inevitável e inegável aumento da população da cidade informal, em decorrência de diversos fatores políticos, sociais e culturais diretamente relacionados ao sistema econômico capitalista no qual a população brasileira está inserida. Tal quadro tem ressaltado a necessidade precípua de novas estratégias de enfrentamento e superação das questões de ilegalidade fundiária no Brasil, especialmente em relação às faixas populacionais de menor poder aquisitivo.

## **1.2 Marcos jurídicos e perspectivas da Regularização Fundiária no Brasil**

Não é possível tratar do tema regularização fundiária no Brasil sem mencionar, ainda que sucintamente, a origem do direito à posse e à propriedade de terras. É fundamental fazer um breve resgate histórico do marco do nosso ordenamento jurídico a respeito do tema: A Lei de Terras (BRASIL, 1850), diretamente relacionada a momento político importante do país: a Independência Nacional (1822) [GALMACCI, 2012].

Ressalta-se que é a partir da Lei de Terras (BRASIL, 1850) que se compreenderá o processo que levou à apropriação de terras públicas pela iniciativa privada, já que até 1822 era

a Coroa Portuguesa quem outorgava o direito ao uso e ocupação do solo, ou seja, não havia direito sobre a propriedade e posse do solo, e sim sobre o seu uso e sobre os frutos desse uso, não havia a legitimação da posse (GALMACCI, 2012, p. 18).

O processo de registro e privatização das terras no Brasil se inicia com a Lei de Terras (BRASIL, 1850), já que antes de seu advento o uso e a ocupação das terras brasileiras (sesmarias) eram autorizados pela Coroa Portuguesa e o possuidor deveria revalidar essa carta sesmarial periodicamente, portanto as terras eram públicas (pertenciam ao Império Português). A partir da Lei de Terras (BRASIL, 1850) ocorreu um processo de reconhecimento da propriedade por meio da prévia legitimação da posse, através do registro no cadastro paroquial de terras, perante o vigário local (GALMACCI, 2012). É aí que nasce o registro imobiliário de terras, que vincula a terra ao proprietário constante no registro, ainda que esteja sob o uso, manutenção e ocupação de outrem.

A trajetória da informalidade urbana no Brasil se deu especialmente pelo surgimento da propriedade fundiária privada, a partir da edição da Lei de Terras (BRASIL, 1850), dando origem à distinção do solo público e do solo privado (MARICATO, 1995) por meio da demarcação de grandes latifúndios de terra concentrados nas mãos dos detentores do poder e garantida pelas instituições estatais.

Nesse contexto promoveu-se o assalariamento e, por consequência, o endividamento de todos que não detinham a propriedade privada – em um primeiro momento, os imigrantes e os negros (já não mais escravizados), e hoje os trabalhadores formais e informais –, estruturando institucional, jurídica e politicamente a hegemonização das elites oligárquicas e a produção da diferenciação espacial (WHITAKER, 2005) e da segregação social.

Com a instituição da propriedade privada, a segregação socioespacial passa a decorrer, essencialmente, da disputa por localizações (VILLAÇA, 2017), medida pelo valor de troca do solo, tornando o acesso à terra uma mercadoria (capital imobiliário) e, mais tarde, financeirizando as políticas de habitação de interesse social, decorrentes do grande adensamento populacional dos pobres e da classe trabalhadora nas cidades, especialmente durante e após o intenso processo de industrialização (MARICATO, 1995). Tais políticas de financeirização do solo eram, e ainda são, coniventes com a precariedade e periferização de loteamentos (BONDUKI, 2011), de modo a regular o preço do solo segregado e perpetuar o estado de pobreza, uma vez que são a sua própria causa.

Explicada a origem legal e as consequências da propriedade privada no Brasil, avança-se à legislação urbanística contemporânea, decorrente da vigente Constituição Federal (BRASIL, 1988), que nos Artigos 182 e 183 reconhece a política urbana como direito do cidadão à cidade,

propondo sua regulamentação e a criação de instrumentos para promovê-la e, no Art. 5º, inciso XIII, reconheceu a função social da propriedade como um direito.

Tal regulamentação veio a ser publicada apenas 13 anos após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), por meio da edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que trazia perspectivas da Reforma Urbana proposta a partir da Constituição (Brasil, 1988), e sua vigência trazia consigo a possibilidade de uma nova ordem legal urbana e justa.

O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2011) trouxe princípios e regramentos importantíssimos para a sociedade, como o direito à cidade e a cidadania, universalizando o acesso aos equipamentos e serviços e à gestão democrática da cidade por meio do controle e participação social no planejamento e produção do urbano. Além disso, deu maior ênfase à função social da cidade e da propriedade, em que prevaleceria o interesse comum sobre o interesse individual de manutenção da propriedade e os instrumentos dessa política urbana, entre eles o da regularização fundiária como forma de acesso ao solo urbano e à moradia digna (OSÓRIO, 2002).

Contudo, passados mais 15 anos de sua publicação, os problemas decorrentes da falta de reconhecimento da cidadania e do direito à moradia mostraram que a reforma urbana proposta fracassou – não pela falta dos necessários regramentos legislativos, mas pela falta de sustentação política. Rolnik (2009) explica:

Se, por um lado, ela não logrou constituir uma base de sustentação política para incidir profunda e amplamente na dinâmica estatal assim como relações entre sociedade política e sociedade civil de forma a promover a gestão das cidades na direção de um espaço mais coeso, incluyente e sustentável, por outro, tem sido uma fonte permanente de tensionamento e inovação cultural introduzida pelos atores sociais, que ampliou do ponto de vista territorial e político o espaço da democracia brasileira (SANTOS JUNIOR, 2004, 2007).

Entre as inovações mais importantes trazidas pelo Estatuto da Cidade está o novo olhar sobre o conceito de propriedade, vinculando-o mais ao valor de uso, e não ao seu valor de troca, ao se estabelecer como um instrumento de cumprimento do princípio constitucional da função social da propriedade, que reconheceu a relevância do papel que a cidade tem em atender as reais necessidades de moradia, ocupação e ordenamento do solo urbano (OSÓRIO, 2002).

A partir desse novo olhar foram criados importantes instrumentos jurídico-urbanísticos dentro do próprio Estatuto da Cidade, com destaque para a usucapião especial urbana, que se diferenciou das demais usucapiões permitidas pelo Código Civil vigente à época (BRASIL, 1916), diminuindo o prazo de reconhecimento do domínio da área ocupada de forma direta, mansa e pacífica para o fim de moradia para cinco anos, limitando o tamanho do imóvel a 250 m<sup>2</sup>.

Outro importante instrumento criado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) foi a regularização fundiária, porém a lei não estabelecia seu conceito e amplitude, não ficando claro se o instrumento da regularização fundiária abrangia a implantação de obras de infraestrutura e serviços públicos que propiciassem a reabilitação do lugar regularizado, bem como de seus habitantes, ou se apenas caracterizava a possibilidade de legalização fundiária da propriedade ocupada informalmente (GALMACCI, 2012).

Pela leitura dos princípios concernentes ao Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), entende-se que a regularização fundiária nele tratada tinha maior amplitude do que apenas a titulação. Entretanto, tal conceituação só ficará efetivamente esclarecida com o advento da Lei Federal nº 11.977/09, que passa a definir o que é a regularização fundiária, determinando como se dá a sua plenitude:

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).

Essa lei nasce da edição prévia da MP nº 459/09 (BRASIL, 2009), que posteriormente foi convertida na lei em comento, tendo em vista a urgência do Governo Federal, da 2ª gestão político-administrativa (2007-2010) do então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, em acelerar o desenvolvimento econômico no Brasil, especialmente em razão da crise econômica que assolou os Estados Unidos da América, cujo principal protagonista era o mercado imobiliário norte-americano, atendendo à seguinte dinâmica:

Foram vendidas muitas casas nos Estados Unidos a crédito, com valores excessivamente altos, por conta da especulação imobiliária. Com o valor dos terrenos lá em cima, muitas empresas e bancos viram aí uma oportunidade de engordar mais ainda seus lucros: emprestavam dinheiro a quem queria comprar uma casa, tomando o próprio imóvel como garantia de pagamento. Como o valor das casas crescia cada vez mais, o negócio era atraente aos capitalistas.

O problema é que muitos destes compradores, em geral trabalhadores norte-americanos, não tinham como pagar as prestações. Por isso, algumas empresas e bancos – que já tinham ganhado muitos milhões de dólares – decretaram falência. As casas deixaram de ter compradores. Muitas famílias foram despejadas, já que a casa era garantia do empréstimo. E a crise se alastrou (BOULOS, 2015, p. 39).

Nesse cenário de crise internacional, o Governo Federal cria, pela mencionada MP, o PMCMV, tendo como tema de urgência e relevância<sup>8</sup> o objetivo de aquecer o mercado desse capital imobiliário em meio à crise, injetando recursos públicos nos negócios da iniciativa privada, liberando verbas públicas para que as empreiteiras produzissem novas unidades

---

<sup>8</sup> Constituição Federal, Art. 62, *caput*: Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

habitacionais em larga escala. Sua implantação tinha, no discurso quanto à relevância e urgência, a almejada diminuição do *déficit* habitacional e da informalidade que assola a classe trabalhadora brasileira.

Os projetos habitacionais do PMCMV foram produzidos em ampla quantidade em todo o país, mas apenas 40% das moradias da primeira fase de implantação do programa foram destinadas a famílias com renda inferior a três salários mínimos, ou seja, justamente as famílias pobres, que incham o *déficit* da habitação no Brasil. Contudo foi apurado, nessa primeira fase da produção habitacional financiada com recursos públicos, que elas representaram menos de 10% do total produzido, isto é, novamente a maioria contribuindo para a produção de riquezas que se concentrarão na mão da minoria (BOULOS, 2015).

Ainda assim, o PMCMV representou avanços no que diz respeito ao acesso dos mais pobres à aquisição da casa própria, pois o financiamento possui parcelas que atendem à proporção dos rendimentos das famílias contempladas. Foram produzidas habitações para populações cuja renda variava de 0 a R\$ 1.800,00 (faixa 1) – um considerável avanço, tendo em vista que dificilmente alcançariam qualquer linha de financiamento residencial com essa faixa de renda. Aproveitando a relevância e urgência dessa política, foi introduzido na referida MP, convertida na Lei nº 11.977/09 (PMCMV), o Capítulo III, que tratou da Regularização Fundiária Urbana, introduzindo instrumentos e procedimentos para enfrentar esse desafio – o que diretamente interessa a esta pesquisa.

Essa lei distinguiu a regularização fundiária urbana em duas modalidades: 1) a de interesse social, na qual os assentamentos urbanos irregulares deveriam ser compostos majoritariamente por população de baixa renda, estando enquadrados em algum nível de precariedade ou de vulnerabilidade social; 2) os de interesse específico, assentamentos urbanos irregulares nos quais a população é composta por famílias de média ou alta renda que não enfrentam problemas de precariedade.

Ao estabelecer os procedimentos da regularização de interesse social, a lei priorizou as regularizações dessa modalidade destinadas às populações de baixa renda, tendo em vista os problemas de precarização, vulnerabilidade e segregação socioespacial encarados pelos moradores desses assentamentos, compostos pela classe pobre trabalhadora. Também trouxe como princípio da regularização fundiária a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, dando prioridade para a permanência dos ocupantes no local onde se encontravam (de modo a evitar processos de remoções), assegurando o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental (BRASIL, 2009). Além disso, estabeleceu a necessidade de articulação com as políticas setoriais de habitação, meio ambiente, saneamento básico e mobilidade urbana nos diferentes

níveis de governo, com iniciativas públicas e privadas, de modo a alcançar a integração social, a geração de emprego e renda – mediante a participação dos interessados em todas as fases do processo de regularização – e estímulo à resolução extrajudicial dos conflitos porventura existentes, realizando a concessão do título preferencialmente à mulher, conforme redação do Art. 48 da lei (BRASIL, 2009).

O Capítulo III da lei impôs, como condições à regularização de interesse social: a) que a área objeto do procedimento estivesse ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos cinco anos; b) de imóveis situados em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implementação de projetos de regularização fundiária de interesse social. A área deveria também pertencer ao perímetro urbano, ter densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada, possuindo pelo menos dois dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados: a) drenagem de águas pluviais urbanas; b) esgotamento sanitário; c) abastecimento de água potável; d) distribuição de energia elétrica; e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos.

O projeto de regularização fundiária poderia ser promovido pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Municípios, pelos seus beneficiários, individual ou coletivamente: cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tivessem como finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária. Em qualquer um dos casos, a prefeitura do município em que a área se localizasse deveria ser a interventora, no exercício do seu poder-dever de regularizar, analisando, assessorando e aprovando o projeto proposto, sendo necessário haver interesse da gestão político-administrativa do Poder Executivo local para acompanhar os processos de regularização. Outro importante ponto dessa lei foi permitir que se promovesse a regularização, em Áreas de Preservação Permanente (APP's), de projetos de interesse social, desde que estudos técnicos prévios demonstrassem que a execução do projeto de regularização do assentamento implicaria em melhoria das condições ambientais do local (BRASIL, 2009).

Diante desse panorama de requisitos legais, a Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) trouxe em seu texto três importantes instrumentos da regularização fundiária urbana de interesse social: I – demarcação urbanística; II – legitimação de posse e III – ZEIS. Esta consiste em definir o perímetro de uma área urbana – a ser destinada, predominantemente, à moradia de populações de baixa renda – mediante alteração na legislação de uso e ocupação do solo municipal, que pode adotar regras e parâmetros específicos de parcelamento e fracionamento para essa área. A

ZEIS pode ser criada em área onde serão produzidas habitações ou onde já existam habitações de populações pobres. Os outros dois instrumentos serão tratados no Subcapítulo 1.3.

Desde o início de sua vigência até sua revogação, em 22/12/2016, o que foi possível observar é que com o advento da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) houve um aumento substancial na quantidade de regularizações fundiárias urbanas efetivamente registradas no Estado de São Paulo. Para exemplificar tal fato, tem-se o gráfico 2 (de regularizações), divulgado pela Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo (Arisp), que compreende os dados fornecidos por todos os Cartórios de Registro desse Estado, associados a essa instituição.

Observa-se no gráfico 2, que compreende o período entre 01/01/2001 e 15/10/2017, que a quantidade de regularizações em São Paulo teve significativo e progressivo aumento desde a edição da lei em 2009 até 22/12/2016, chegando a seu ápice com 556 regularizações no ano de 2016. Mesmo com estes resultados, a Lei nº 11977 (BRASIL, 2009) foi revogada.



**Gráfico 2** Gráfico de regularizações fundiárias urbanas de São Paulo. Fonte: Central Registradores de Imóveis/ARISP. Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/RF/firmGraficos.aspx?from=U>>.

A mencionada revogação acontece mediante a publicação repentina da MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016), elaborada por um grupo de trabalho nomeado pelo Ministério da Cidade pela Portaria nº 326/2016 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016), denominado “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”, composto por 16 membros selecionados pelo Ministério das Cidades. Entre outros temas, a MP dispunha sobre a regularização fundiária de áreas urbanas, revogando os dispositivos de semelhante tema dispostos na Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), eliminando os instrumentos de Demarcação Urbanística e da ZEIS e modificando uma série de conceitos e definições já consolidada nos processos de regularização fundiária urbana, fazendo com que a legislação perdesse o seu caráter autoaplicável,

estabelecendo apenas direitos e conceituações, sem estabelecer a execução de procedimentos e processos relacionados a esses direitos.

A edição da MP nº 759/2016 provocou uma mobilização entre movimentos sociais, entidades de engenheiros, arquitetos e urbanistas e outras classes de profissionais e intelectuais estudiosos do processo de urbanização brasileiro. Como consequência, ocorre a publicação da Carta ao Brasil (2017), na qual denunciam as inconstitucionalidades e retrocessos do novo diploma legal. Essa mobilização, por todo o país, gerou uma série de encontros em universidades, instituições e órgãos públicos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o que contribuiu para que os instrumentos ZEIS e Demarcação Urbanística retornassem ao texto legal, com a conversão da MP nº 759/2016 na Lei nº 13465/17 (BRASIL, 2017).

Essa lei é editada por MP<sup>9</sup>, que demanda urgência e relevância, e trata de diversos temas ao mesmo tempo, causando enorme confusão em sua compreensão. Segundo sua ementa, dispõe sobre “regularização fundiária rural e urbana”, “liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária”, “regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”, “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” e modifica uma série de leis, muitas das quais foram objeto de processos legislativos que demandaram grandes debates e participação popular.

Como justificativa de sua relevância e urgência, o Presidente da República, Michel Temer, expõe como principais motivos:

- 1) concretização do direito constitucional à moradia, em virtude de crescimento desordenado nos grandes centros urbanos, provocado pela incompatibilidade entre a legislação e a realidade;
- 2) adequação do Programa Terra Legal às necessidades sociais, tendo em vista a possibilidade de regularização de inúmeras ocupações clandestinas na Amazônia;
- 3) criação de institutos jurídicos, como o de “legitimação fundiária”, para permitir regularização de ocupações clandestinas nas cidades brasileiras;
- 4) proteção do ambiente mediante privatização de terras públicas, especialmente nas áreas pertencentes à Amazônia Legal, visto que por entender que o resultado da não ocupação destas terras havia se revelado catastrófico, tendo proliferado os desmatamentos, as queimadas, a extração ilegal de madeira e outros problemas.

---

<sup>9</sup> A MP é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformar-se definitivamente em lei. Seu prazo de vigência é de 60 dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Se não aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, a MP tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado) até que seja votada. Nesse caso, a Câmara só pode votar alguns tipos de proposição em sessão extraordinária. Mais informações em: <<http://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/medida-provisoria>>.

A Lei nº 13465/17 (BRASIL, 2017) tratou de matérias que não podiam ser editadas por MP, usurpando a competência legislativa de matéria ao tratar temas de processo civil, o que é proibido pela legislação, pois necessitam de prévio debate social.

No que se refere à regularização fundiária urbana, o novo marco legal não foi objeto de prévio estudo técnico e apreciação popular, mas ainda assim ampliou a regularização fundiária para outros fins que não o de moradia, como os comerciais, e conferiu maior importância à titulação dos imóveis irregulares do que à adequação urbanística, social e ambiental dos assentamentos objeto dos processos de regularização. Tanto que houve a retirada da definição abrangente de regularização fundiária para uma conceituação simplista de “Regularização Fundiária Urbana – Reurb, a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais” (BRASIL, 2016) e a alteração do termo “assentamento” para “núcleo urbano”, em descompasso com o termo já consolidado internacionalmente.

Essa nova conceituação retirou a capacidade ampliada da regularização fundiária, tendo em vista que passou a existir a prevalência desta, como mecanismo legal e jurídico puramente utilizado para a obtenção de título de posse ou propriedade da terra ocupada, mediante registro da titulação em cartório. As demais medidas, como as urbanísticas, ambientais e sociais – fundamentais como parte do instrumento da política de urbanização de assentamentos informais – restaram apenas mencionadas, sem que a MP adentrasse nos meios para a sua obtenção.

Também foi retirada do texto legal a articulação das políticas habitacional, ambiental, social e de planejamento urbano, nos diferentes níveis de governo, envolvendo a participação de todos os atores. Entretanto, a experiência tem demonstrado que a regularização fundiária urbana só será plena se todos os agentes, entes, setores e políticas sociais, econômicas, ambientais e de urbanização estiverem presentes no projeto de regularização e em sua execução. Sem isso não se faz a urbanização e reabilitação da terra ocupada e de seus moradores.

A regularização fundiária deve ser um processo institucional que contenha a cooperação sistemática entre as diferentes pastas e agências públicas – de habitação, saneamento básico, educação, cultura, meio ambiente e planejamento urbano; entre os entes municipal, estadual e federal e parcerias entre o setor público e o setor privado, com ampla participação popular, especialmente daqueles diretamente envolvidos.

Outra modificação que causou estranheza foi a criação de uma nova modalidade de aquisição originária da propriedade, a “legitimação fundiária”, conferida por ato do poder público, no âmbito da regularização fundiária, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de assentamento urbano irregular, seja de interesse social ou não, existente quando da edição da

MP em 22 de dezembro de 2016. Ora, a “legitimação fundiária” não requer comprovação da posse direta, mansa e pacífica, e muito menos um tempo mínimo de ocupação. É uma nova forma de aquisição, que, justamente por ser nova, não obedece aos requisitos da usucapião, o que parece temerário.

A pergunta que fica é: a “legitimação fundiária” beneficiará as ocupações novas, que estão respondendo a processos de reintegração de posse movidos pelos proprietários, ou se judicializará ainda mais a questão, tendo em vista sua evidente inconstitucionalidade, tanto na forma como foi criada, como no seu conteúdo, sem nenhuma especificação de tempo de posse? A hipótese mais provável é que servirá aos interesses de grileiros, que ocupam terras públicas, que agora podem ser alienadas, ou até mesmo “legitimadas”, sem a comprovação de um tempo razoável de ocupação, muito menos da comprovação dos motivos que devem estar relacionados com o interesse comum da sociedade.

Desde a Lei de Terras (BRASIL, 1850), passando pela Lei nº 6.766/79 de Parcelamento do Solo, que regulamentou o parcelamento de solo urbano (BRASIL, 1979), pela Constituição Federal vigente (BRASIL, 1988), até a regulamentação de política urbana, com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e o Capítulo III da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2.009), do PMCMV – que tornou autoaplicável o regramento da regularização fundiária urbana no Brasil –, chegamos aos dias atuais, em que houve o aumento da fragilização dos procedimentos de regularização criados, diante da edição do novo marco regulatório da regularização fundiária, a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017). As terras públicas e privadas, nas diferentes regiões do país, estão financeirizadas, em constante e violenta disputa.

Essa disputa está especialmente travada entre quem possui e quem não possui, entre quem detém o direito e quem não o detém. O aparelhamento do novo marco legal traz em seu texto as intenções e os beneficiários de cada batalha travada, na qual prevalece o interesse privado sob o público, afinal, a única solução que ela traz é a apropriação privada da terra.

A vigência da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) trouxe insegurança jurídica ao processo de regularização fundiária no país ao revogar por completo os dispositivos do Capítulo III da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), que estavam sendo adotados pelos promotores dos procedimentos de regularização fundiária urbana em todo o país. Segundo FAORO (2012, p. 822-823):

A realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar lhe a alma de transmigrar.

O capitalismo possível será o politicamente orientado. [...] Tudo é tarefa do governo, tutelando os indivíduos, eternamente menores, incapazes ou provocadores de

catástrofes, se entregues a si mesmos. O Estado se confunde com o empresário, o empresário que especula, que manobra os cordéis do crédito [...].

O patrimonialismo é justamente essa fusão da esfera pública com a privada. Os representantes do estado, responsáveis pela edição das leis que darão norte aos interesses da sociedade, o manipulam e estabelecem as diretrizes de suas políticas públicas com base na orientação capitalista, na qual bens coletivos são uma extensão da propriedade dos gestores do estado, que controlam por propósitos pessoais e não pelo interesse comum da sociedade. Como se percebe, a instituição pública tem o hábito de defender os interesses da propriedade privada e se relaciona com os assentamentos irregulares de forma clientelista, sem qualquer impessoalidade ou racionalidade, usando a lei e os investimentos públicos como moeda política, contribuindo, em vez de conter, para a segregação, a ilegalidade e a invisibilidade da classe trabalhadora que vive na informalidade (MARICATO, 2014). Nas palavras de Rolnik:

[...] esse modelo alimenta de forma permanente relações políticas marcadas pela troca de favores e manutenção de clientelas, limitando o pleno desenvolvimento de uma democracia verdadeiramente incluyente. [...] o modelo condena a cidade como um todo a um padrão insustentável do ponto de vista ambiental e econômico, uma vez que impõe perdas ambientais e externalidades negativas para o conjunto da cidade muito difíceis de recuperar. Esses processos geram efeitos nefastos para as cidades, alimentando a cadeia do que poderíamos chamar de um *urbanismo de risco*, que atinge as cidades como um todo. Ao concentrar todas as oportunidades em um fragmento da cidade, e estender a ocupação a periferias precárias e cada vez mais distantes, esse urbanismo de risco vai acabar gerando a necessidade de levar multidões para esse lugar para trabalhar, e devolvê-las a seus bairros no fim do dia, gerando assim uma necessidade de circulação imensa (ROLNIK, 2006, p. 200).

O estado patrimonialista obedece sem pestanejar e sem interpretações divergentes a seguinte norma: “para os amigos tudo; para os inimigos, os entraves da lei”.

### **1.3 Demarcação urbanística e da legitimação de posse na Lei nº 11.977/09**

Contextualizada a realidade da informalidade do solo e da legislação urbanística no Brasil, adentra-se neste subcapítulo no processo de regularização fundiária, que se inicia com a realização, pela equipe técnica, de estudos preliminares sobre o assentamento irregular, efetuando levantamento documental prévio da propriedade, da legislação e da condição da posse dos ocupantes (se possuem algum título/contrato), verificando a condição socioeconômica da população e as condições sociais e urbanísticas do assentamento, apurando-se a infraestrutura, os equipamentos e os serviços porventura existentes. Também é analisada a

tipologia do assentamento, se é favela, cortiço, palafita, loteamento, desmembramento, condomínio etc.

Feitos esses estudos preliminares, a equipe dá seu diagnóstico técnico e social a respeito da regularização, opinando quanto aos seus rumos. Não havendo matrícula ou caracterização exata do imóvel ocupado registrada em cartório, é possível recomendar que o projeto de regularização se inicie pela demarcação urbanística, mediante prévio levantamento topográfico da área do assentamento. A demarcação urbanística nada mais é do que um procedimento de delimitação do exato perímetro da área a ser regularizada, estabelecendo suas medidas, confrontações e localização. Tem como objetivo a identificação dos elementos necessários à regularização, inclusive a situação de domínio (propriedade).

É justamente no momento da elaboração do projeto de Demarcação Urbanística que os interessados têm conhecimento das ações necessárias à legalização, fornecendo informações sobre suas condições de habitabilidade e as condições (ou ausências) de equipamentos e serviços públicos. Ela tem a função de viabilizar, previamente à titulação dos moradores, a regularização do domínio, uma vez que com a demarcação, na matrícula do imóvel demarcado, deixa de constar proprietário (GALMACCI, 2012). A demarcação urbanística antes do novo marco legal da regularização fundiária era utilizada somente nos procedimentos de interesse social. Contudo, a partir da vigência desse marco legal (Lei nº 13465/2017) ampliou sua utilização para os casos de interesse específico.

Finalizado o projeto de demarcação urbanística, com a descrição exata de medidas e confrontantes, esta é aprovada pelo órgão responsável do município promotor ou interveniente, e em seguida emite-se o Auto de Demarcação Urbanística. O município deve notificar a União e o Estado quanto à existência da referida demarcação para que se manifeste em 30 dias, se houver alguma impugnação. Os confrontantes da área demarcada e eventuais interessados também devem ser notificados, por meio de edital publicado na imprensa oficial municipal e em jornal local, para que, querendo, manifestem-se no prazo de 15 dias. Não havendo resposta, ou havendo anuência ou não oposição, o projeto de demarcação urbanística é prenotado no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) competente, acompanhado dos resultados das notificações dos entes das demais esferas públicas e dos registros atualizados da área e dos imóveis dos confrontantes.

Caso haja impugnação do proprietário e/ou dos confrontantes, o Oficial de Registro de Imóveis, verificando relevância no tema, notifica o poder público para que se manifeste em 60 dias. Após, é intentado o acordo entre as partes. Caso não haja acordo, a prenotação é devolvida, podendo o poder público ingressar com uma dúvida inversa junto ao Juiz Corregedor do

Cartório. Se houver acordo entre as partes (notificante e notificado), o auto de demarcação é registrado, com abertura de matrícula para a área demarcada.

Após esse procedimento, o agente promotor da regularização pode dar andamento ao projeto de regularização fundiária onde conste o loteamento, fracionamento ou desmembramento da área, que deve ser aprovado com licenciamento urbanístico e ambiental pela prefeitura municipal e de auto de regularização assinado pelo prefeito, acompanhado do compromisso do promovente em realizar as obras de infraestrutura básica faltantes, em prazo determinado. Também são prenotados, junto com o projeto de regularização, os documentos de titulação dos ocupantes das unidades ou lotes (tabela 1).

Na regularização fundiária a titulação pode dar-se das seguintes formas:

- a) Outorgar diretamente o título de propriedade ao possuidor, por meio de contrato, escritura, especialização de fração ideal registrada ou outro documento particular válido assinado pelo proprietário que o alienou;
- b) Conceder ao possuidor de imóvel da União o uso especial para fins de moradia (Concessão de Uso Especial para Moradia – CUEM), desde que o imóvel tenha até 250,00 m<sup>2</sup> e esteja ocupado por cinco anos ininterruptos e sem oposição. O possuidor não pode ter outro imóvel em seu nome;
- c) Conceder ao possuidor de terrenos públicos ou particulares, de forma remunerada ou gratuita, por tempo determinado ou não, o direito real de uso do imóvel ocupado (Concessão de Direito Real de Uso – CDRU), com a finalidade específica de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo de terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas;
- d) Legitimação do ocupante na posse do imóvel ocupado, desde que utilizado para a sua moradia, e que não possua outros imóveis em seu nome. A legitimação de posse pode ser convertida em propriedade após o decurso do prazo da usucapião, de cinco anos para imóveis de até 250,00 m<sup>2</sup>, sendo que para imóveis com metragem superior a essa metragem o prazo da usucapião pode ser de cinco (se comprovada sua compra) ou dez anos em caso de usucapião ordinária e de dez anos no caso de usucapião extraordinária<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> **Usucapião extraordinária** – Art. 1.238 do Código Civil (BRASIL, 2002), tem como requisitos a posse ininterrupta de 15 (quinze) anos, exercida de forma mansa e pacífica com ânimo de dono, que poderá ser reduzida para 10 (dez) anos nos casos em que o possuidor estabelecer no imóvel a sua moradia habitual ou nele tiver realizado obras e serviços de caráter produtivo. **Usucapião ordinária** – Artigo 1.242 do Código Civil (CC) tem como requisitos a posse contínua, exercida de forma mansa e pacífica pelo prazo de 10 (dez) anos, o justo título e a boa-fé, reduzindo esse prazo pela metade no caso de o imóvel tenha sido

A legitimação de posse se configura como uma usucapião administrativa, já que a posse de imóvel é reconhecida pelo poder público municipal mediante prévio levantamento técnico-social que identifique o ocupante, o tempo e a natureza da posse, e transcorrido o prazo da usucapião – que pode ser de cinco anos (imóvel com até 250,00 m<sup>2</sup>) ou dez anos (imóvel com mais de 250,00 m<sup>2</sup>), desde que seja o único imóvel do ocupante e utilizado para sua moradia. Transcorrido mencionado prazo da usucapião, a posse pode ser convertida em propriedade junto ao CRI, mediante prévio requerimento do interessado, desde que a legitimação conste registrada. Ela não depende da demarcação urbanística prévia da área do assentamento irregular e pode ser requerida individualmente pelo possuidor por meio de ingresso com ação judicial de usucapião, na qual se reconheça a posse mansa e pacífica, esta já automaticamente transformada em aquisição originária da propriedade, transformando o possuidor em proprietário por decisão judicial que deve ser levada a registro. Também é possível seu reconhecimento por usucapião extrajudicial<sup>11</sup>.

Assim, após o registro do projeto de regularização fundiária (loteamento, desmembramento ou condomínio), são abertas matrículas individualizadas para cada unidade imobiliária, com o registro de seu possuidor legitimado na posse ou concedido na posse. No caso da legitimação de posse, o possuidor constante no registro pode requerer sua conversão em propriedade desde que decorrido o prazo da usucapião (tabela 1).

Na Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) esses instrumentos estavam previstos para as regularizações fundiárias de interesse social. Porém, esse tema foi bastante controverso durante a vigência dessa lei, pois ela dispunha, ao mesmo tempo, que a demarcação urbanística e a legitimação de posse não teriam custas registrais nos casos de interesse social, portanto, abria a possibilidade de interpretação de que poderiam ser aplicadas também nos casos de interesse específico, desde que cobradas todas as custas e cumpridas as demais exigências de contrapartida desse tipo de regularização.

Na opinião de Góes, não era possível aplicar apenas a Lei de Parcelamento de Solo nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) nos casos de interesse específico, pois ela não prevê o rito e o procedimento da regularização fundiária urbana, não indica o passo a passo, entendendo, portanto, que a Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) não afastou a possibilidade de uso desses instrumentos para regularizações de interesse específico, já que não previa duas formas de regularização, e sim as distinguia quanto à capacidade financeira dos ocupantes em arcar ou

---

adquirido, onerosamente, com base no registro constante em cartório, cancelada posteriormente, desde que os possuidores nele tiverem estabelecido a sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico.

<sup>11</sup> **Usucapião extrajudicial** – Art. 1071 do novo Código de Processo Civil – possibilidade de ingressar com a usucapião diretamente no cartório, desde que cumpridos os requisitos legais de usucapião, e o prazo, dependendo da modalidade em que se encaixe. Se houver oposição do proprietário, o procedimento só continua judicialmente. Trata apenas da titulação e não das questões urbanísticas.

não com o procedimento e com as obras de infraestrutura (GÓES, 2014). Com o advento do novo marco regulatório da regularização fundiária (BRASIL, 2017), essa dúvida deixou de existir, pois esses instrumentos agora podem ser usados nos dois tipos de regularização, a de interesse social e a de interesse específico.

A demarcação urbanística e o projeto de regularização são importantes instrumentos para a garantia das obras de infraestrutura dos assentamentos de interesse social, pois a titulação por meio da legitimação de posse é importante, mas não garante a moradia digna e o acesso aos serviços e equipamentos públicos da cidade formal. No Brasil esses assentamentos irregulares são, muitas vezes, lugares providos de residências autoconstruídas, com sérias deficiências técnicas quanto à ventilação e luminosidade naturais e dimensão e divisão espacial. Há falta parcial ou total de obras de infraestrutura básica – como saneamento, galerias de águas pluviais, abastecimento de água potável, iluminação, passeio público, coleta de resíduos sólidos, sistema viário adequado à necessidade de mobilidade daquela população etc. – e de serviços públicos – escolas, postos de saúde, transporte, justiça oficial –, somados à dificuldade de acesso aos meios de profissionalização e emprego formal, além da exposição ao risco, à discriminação e à violência urbana.

A regularização efetiva ou plena só tem sido possível quando o poder público toma as rédeas desse processo e tem o ímpeto de mudar a realidade e qualidade de vida das populações que habitam os assentamentos irregulares de baixa renda sem o jogo do “clientelismo político”, defendendo, portanto, os interesses comuns da sociedade, de uma vida digna para todos e não os interesses privatistas do capital, que privilegiam a vontade de poucos (MARICATO, 2014). Na prática, entretanto, esses assentamentos irregulares constituem fonte inesgotável de prática clientelista, historicamente executada no Brasil pelos Poderes Executivo e Legislativo. A aliança do estado com o capital imobiliário não possibilita a efetiva aplicação do princípio da função social da propriedade, previsto na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). A consequência disso é decisiva na manutenção do estado de precariedade dos parcelamentos de solo irregulares, ocupados pelos pobres.

“A urbanização de assentamentos precários no Brasil é idealizada e projetada para a Cidade do Capital” (BOULOS, 2015, p. 62-64), isto é, para um modelo de cidade profundamente desigual e opressor, causado pelo domínio dos interesses privados. Assim, a política urbana de regularização fundiária no Brasil transforma o uso do solo urbano e o direito à moradia digna da população de baixa renda em mercadorias, contribuindo para o agravamento da informalidade (ALFONSIN e FERNANDES, 2003), em vez de impedi-la. Desse modo, a discussão do direito à moradia, e por consequência do direito à regularização fundiária dos assentamentos habitacionais irregulares, fica condicionada à possibilidade de conversão da

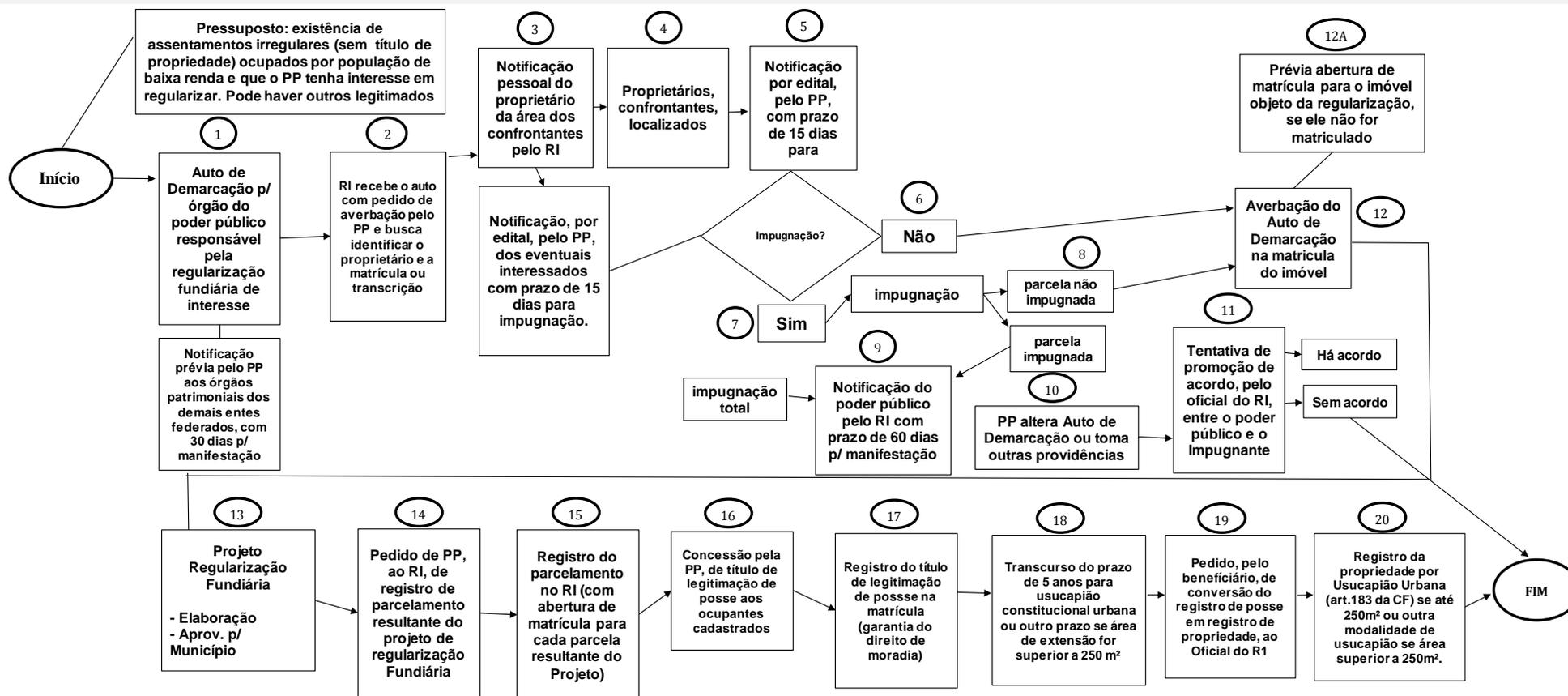
posse em propriedade, que antes da existência da usucapião administrativa, introduzida pela Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), era apenas tratada na esfera judicial.

Para romper com tal lógica, é necessário trazer aos debates jurídicos e de urbanismo a ideia de que a função social da posse da terra não está relacionada com a titulação de propriedade, e sim com o uso do imóvel para todo e qualquer fim social, que seja permitido no regramento comum. Enquanto as questões de rompimento com o conceito privatista das relações sociais com a terra urbana (e rural também) não ganham força no cenário da gestão urbana e dos costumes sociais, é preciso valer-se das ferramentas que atendem a essa engrenagem, buscando minimizar os conflitos e as exclusões decorrentes do não acesso dos pobres à terra formal, sendo que a demarcação urbanística e a legitimação de posse constituem instrumentos que contribuem na consecução desse processo.

O direito à moradia do possuidor/ocupante, ao contrário do direito à propriedade, é um direito social fundamental, relacionado à proteção da dignidade humana e que se diferencia do direito à propriedade privada, cuja manutenção se dá pela mera titulação, já que há necessidade de demonstração de vínculo da pessoa com o solo ocupado. Por essa razão, clamar pela função social da propriedade, pelo prisma da função social da posse, é imprescindível para o reconhecimento do direito à moradia, pois o uso do bem e a sua vinculação a uma finalidade são essenciais para o cumprimento desse importante princípio constitucional, previsto nas diretrizes da política urbana brasileira

# FLUXOGRAMA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

## INTERESSE SOCIAL - LEI Nº 11.977/2009



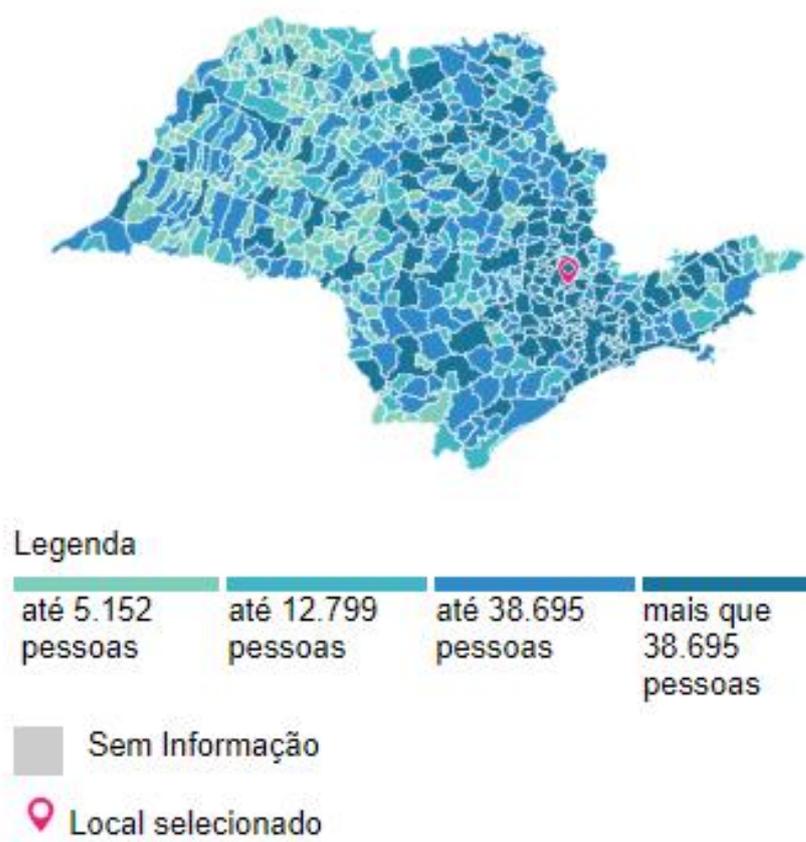
Abreviaturas utilizadas: PP - Poder Público; RI - Registro de Imóveis

**Tabela 1** Fluxograma da Regularização Fundiária de Interesse Social.  
Fonte: Elaboração própria, baseada em Paiva (2012, p. 52).

## Capítulo 2 IRREGULARIDADE NA OCUPAÇÃO DO SOLO DE VALINHOS (SP)

### 2.1 Caracterização do Município de Valinhos/SP

O município de Valinhos localiza-se no interior do Estado de São Paulo (figura 2), a 10 quilômetros a Sul-Leste do município de Campinas, fazendo divisa também com os municípios de Vinhedo, Itatiba, Itupeva e Morungaba. Possui área de 148,1 km<sup>2</sup> e densidade demográfica de 718,70 habitantes por km<sup>2</sup>, tendo em vista a população estimada de 124.024 habitantes (IBGE, 2010). Antes de emancipar-se como município, em 1953, foi distrito do município de Campinas.



**Figura 2** Mapa do Estado de São Paulo, com o município de Valinhos em destaque.  
Fonte: IBGE Cidades, 2010

Está inserido na RMC (figura 3) e seu território é 95% ocupado por população urbana, sendo esta correspondente a 65,9 Km<sup>2</sup>, e a área rural a 83,0 Km<sup>2</sup>. É possível observar a concentração da área urbanizada na figura 7. Segundo dados do IBGE, possui Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,819 (IBGE, 2010) – o maior da RMC – e PIB (Produto Interno Bruto) *per capita* de R\$ 45.123,48 (IBGE, 2014), considerado um dos maiores da RMC,

informação constantemente divulgada pela imprensa local como um dos aspectos positivos do município.



**Figura 3** Mapa da Região Metropolitana de Campinas. Fonte: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa). Disponível em <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMC>>. Acesso em 20 de maio de 2017.

A rede hídrica principal de Valinhos é composta pelos rios Atibaia e Capivari, os ribeirões Dois Córregos, Bom Jardim e Pinheiros e os córregos Invernada, Santa Escolástica, Santana dos Cuiabanos e Fazenda São Pedro (figura 7). Também está inserido parcialmente na APA – Área de Proteção Ambiental do Sauá, que compreende a região localizada no polígono entre a serra do Morro Grande, a serra da Mombuca, a serra do Bom Jardim e a Fazenda do Barreiro, estabelecidas no território dos municípios de Valinhos, Itatiba, Louveira e Vinhedo, estando em estudo junto ao Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico, do Estado de São Paulo (Condephaat).

O principal viés que impulsionou a sua economia e o desenho de sua urbanização foi a atividade industrial. O centro de Valinhos foi urbanizado a partir da localização da estação ferroviária (1872) e da instalação de grandes indústrias, como Rigesa S/A (1955) e Gessy Lever, atualmente Unilever (1961). A cidade possui mais de 500 indústrias, algumas também multinacionais – como a Eaton, de componentes para veículos e aviação, a CHR Hansen, do

ramo de alimentos e a Cartonifício Valinhos, do ramo de papel e embalagem de celulose – e mais de 1.500 estabelecimentos comerciais (SOUZA, 2009, p. 63).

Por sua conurbação com Campinas e sua posição estratégica no estado de São Paulo, é considerada polo de desenvolvimento de uma série de atividades econômicas da Região Sudeste do país, especialmente pela fácil conexão rodoviária (Rodovias Anhanguera e Dom Pedro I). O crescimento da população urbana de Valinhos decorre da aceleração do processo brasileiro de urbanização, especialmente a partir da década de 1950, quando a economia passa de agroexportadora para industrializada (SOUZA, 2009, p. 30). A acelerada urbanização e modernização de Valinhos, a partir da década de 1960, desencadeou o crescimento populacional e a necessidade de moradia descompassados com a política e legislação de planejamento urbano do município e dos instrumentos de fiscalização do uso e ocupação do solo – muito em razão do uso indevido dos recursos naturais e da deficiente distribuição das riquezas, não só na RMC, mas em todo o país.

Apesar de Valinhos possuir boa qualidade de vida, especialmente se comparado com outros municípios do país essa “falha” no planejamento e na política de habitação social municipal está diretamente relacionada com problemas de acesso e precarização da moradia e com enchentes, alagamentos, precariedade no sistema de saúde, educação e transporte, ocupação desordenada, construções habitacionais irregulares, poluição dos córregos, deficiência de saneamento básico, ausência de locais públicos de lazer, poluição do ar, sonora e visual, qualidade da água potável, entre outros.

E mais, a atual formação do tecido urbano do município de Valinhos se dá com especial destaque ao que a Sciota (2016) chama de Núcleos Urbanos Fechados (NUF’s), isto é, loteamentos, vilas e condomínios fechados – em sua maioria de alto padrão – formados a partir do medo das populações em relação à violência urbana e à suposta necessidade de segurança e controle do ir e vir, por meio da segregação espacial daqueles que estão para dentro dos muros em relação aos que estão do lado de fora. Segundo Sciota (2016), os NUF’s de Valinhos encontram-se localizados em sua maioria na porção Sul-Sudoeste, seguida pela porção Nordeste, e outros poucos espalhados por outras áreas do território municipal. Essa intensa proliferação de NUF’s trouxe para a cidade de Valinhos, especialmente a partir da década de 1990, grandes impactos urbanísticos e sociais, tanto pela evidente segregação socioespacial produzida, quanto pelos entraves de mobilidade urbana e descontextualização da paisagem, que passa a homogeneizar-se, deixando de ter conexão com o processo histórico de formação do município (SCIOTA, 2016, p. 51). Souza, no mesmo sentido, esclarece como está configurado o aspecto da metropolização da atual urbanização da cidade de Valinhos:

Dentro do contexto metropolitano Valinhos torna-se o que Maglioranza e Cunha (2004; p. 539) chamam de subespaços distantes das regiões centrais: “De fato, a emergência de assentamentos periféricos especialmente voltados para a população de mais alta renda parece ter ocorrido na RMC com maior intensidade apenas nos anos 90. Neste processo é que o Município de Valinhos, assim como o de Vinhedo, surgem como áreas de interesse de estudo, uma vez que encarnam o que se poderia chamar de um novo padrão de dispersão da população metropolitana” (SOUZA, 2009, p. 39).

A formação do *déficit* habitacional em Valinhos deu-se, sobretudo, em relação à população de baixa renda, cuja absorção ocorreu em parte pelas ocupações irregulares que se formaram no município, cuja quantidade é infinitamente menor que o número de NUF's existentes na cidade, isto é, 85 implantados e 15 em processo de implantação (SCIOTA, 2016), os quais são considerados regulares (mesmo na forma de loteamento fechados, por força de lei municipal) e foram formados ao longo dos anos para atendimento da alta classe média.

As ocupações de populações de baixa renda e para fim de moradia de caráter informal ocorreram, em sua maioria, em glebas parceladas ilegalmente nas zonas rurais (algumas transformadas posteriormente em zonas urbanas isoladas), com difícil acesso, ou áreas com restrições urbanísticas para construção, como beira de rodovias, área não edificantes lindeiras às linhas férreas e Áreas de Preservação Permanente (APP's).

Assim, como se observa na tabela 2, referente aos Assentamentos Informais localizados na cidade de Valinhos, a irregularidade neste município não decorre unicamente da falta de condições financeiras das populações pobres para a aquisição de terras urbanizadas regulares. Observa-se nesse levantamento que há formação de NUF's informais, isto é, parcelamento de solo, com edificações e população de alto e médio padrão, que não passaram pelo crivo da aprovação de projeto de loteamento fechado ou de condomínio junto aos órgãos competentes da prefeitura municipal e/ou não constam registrados em cartório, por conterem irregularidades em sua execução.

Comparado aos outros municípios pertencentes à RMC, e até outros municípios do Estado de São Paulo, Valinhos é uma cidade que não apresenta problemas graves de precariedade na tipologia de seus assentamentos irregulares, como é possível vislumbrar em outras cidades do território nacional. Porém, a informalidade na ocupação de seu solo vem crescendo cada vez mais, fato intimamente relacionado com o atual modelo de urbanização do município, o qual privilegia a existência dos NUF's, que podem ser comparados ao que Bauman (2007) chama em sua obra *Tempos Líquidos* de “guetos voluntários” que contribuem diretamente para a segregação territorial e de classes, originando assim outros guetos, involuntários, formados por populações que não acessam a cidade “regular”:

A cerca separa o ‘gueto voluntário’ dos ricos e poderosos dos muitos guetos forçados dos pobres e excluídos. Para os integrantes do gueto voluntário, os outros guetos são espaços aos quais ‘nós não vamos’. Para integrantes dos guetos involuntários, a área

na qual estão confinados (por serem excluídos de outras) é o espaço ‘do qual não temos permissão de sair’.

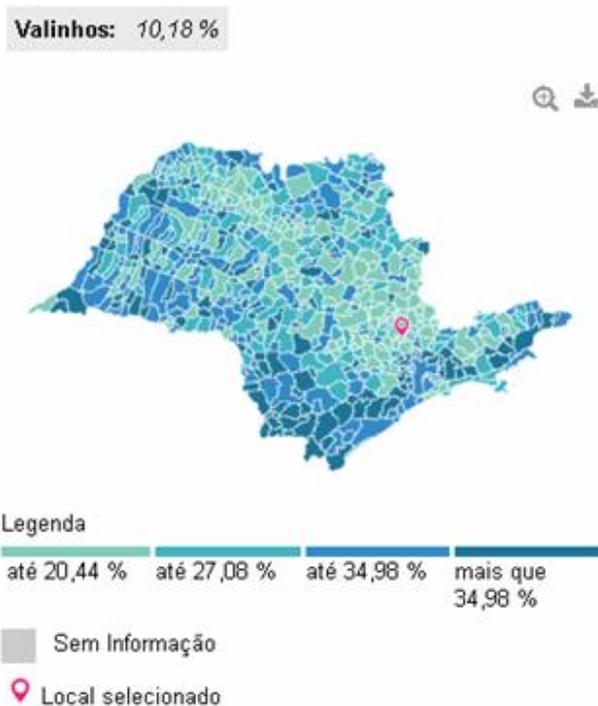
Como todos nós sabemos, as cercas têm dois lados [...] Elas dividem em “dentro e “fora” um espaço que seria uniforme – mas o que está “dentro” para as pessoas de um lado da cerca está “fora” para as do outro lado. Os moradores dos condomínios se cercam “fora” da vida da cidade [...]

Além disso, cercam todos os outros fora dos lugares decentes e seguros (BAUMAN, 2007, p. 82).

Essa formação de guetos está enraizada na política de planejamento urbano do município de Valinhos, que por vários anos acabou contribuindo para a estratificação excludente de populações e formação de bolsões de riqueza (guetos voluntários), que por meio de seu poder aquisitivo e sua facilidade em privatizar soluções dos problemas urbanos, acabam contribuindo com a formação dos bolsões de pobreza (guetos involuntários), que têm como consequência direta a segregação socioespacial e a imobilização destes no tecido urbano e na vida da cidade.

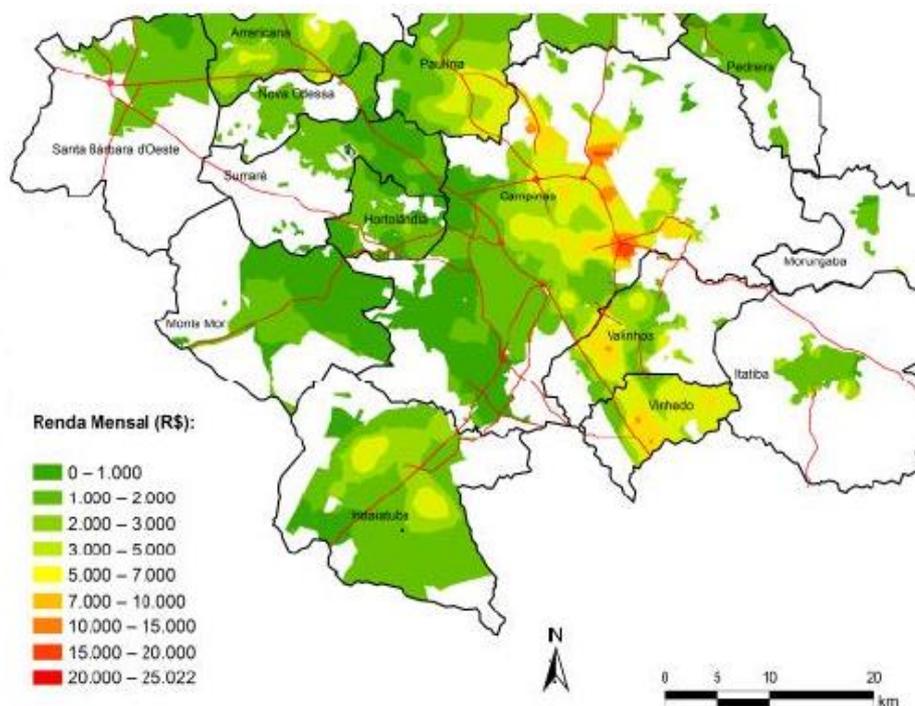
Para Bauman (2003, p. 24), além de um conflito social, tal segregação provoca um conflito ideológico sem fim, uma vez que a segurança, sacrificada em nome da liberdade, tende a ser a segurança dos outros – e a liberdade, sacrificada em nome da segurança, tende a ser a liberdade dos outros.

Comparando os dados do IBGE (2003) com o Atlas da Região Metropolitana de Campinas (CUNHA; FALCÃO, 2017, p. 37) é possível verificar que, apesar de uma aparente homogeneidade na qualidade de vida dos habitantes de Valinhos – especialmente se pautado pelo baixo índice de incidência de pobreza, em 10,18%, (figura 4), bem como seu alto IDH e PIB *per capita* –, é evidente o contraste desses dados gerais com as especificidades de cada região da cidade. Nota-se, analisando a figura 5, que esse contraste está relacionado com a segregação socioespacial promovida no território do município. Afinal, as regiões com menor número de NUF's são justamente as que detêm menor renda e, portanto, menor poder aquisitivo.



**Figura 4** Mapa do percentual de incidência de pobreza nos municípios do Estado de São Paulo. Fonte: IBGE, 2003

De acordo com dados do Atlas da Região Metropolitana de Campinas (CUNHA; FALCÃO, 2017, p. 37), é possível verificar que as regiões mais periféricas de Valinhos – tanto no extremo populacional do eixo norte-nordeste, quanto na extremidade populacional ao Sul da cidade – são justamente as que possuem as menores rendas mensais. Apurou-se, em 2010, a média de zero a mil reais mensais (figura 5).



**Figura 5** Recorte de mapa existente no Atlas da Região Metropolitana de Campinas – Renda Média dos Responsáveis pelo domicílio, por setores censitários urbanos. Fonte: Cunha e Falcão (2017, p. 37).

Atualmente, Valinhos possui 19 assentamentos informais, isto é, parcelamentos e/ou fracionamentos de solo irregulares. Quase a metade destes é de alto padrão e a maioria possui integral infraestrutura básica. Apenas dois podem ser tipificados como assentamentos precários, por se encontrarem em área de risco, APP e/ou em área não edificante, na margem de estrada ou ferrovia, com risco de alagamento (tabela 1).

**RELAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS INFORMAIS NO MUNICÍPIO DE VALINHOS**

<b>Nº</b>	<b>PARCELAMENTO</b>	<b>PADRÃO</b>	<b>ZONA/LOCAL</b>	<b>INFRAESTRUTURA</b>	<b>IMÓVEL</b>	<b>TIPOLOGIA</b>
1	Monte Acrópolis e Nova Suíça	Alto	Zona urbana isolada	Integral	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE registral</b>
2	Nova Suíça II	Alto	Zona urbana isolada	Parcial (falta escoamento de águas pluviais)	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE registral</b>
3	Parque Suíço	Alto	Zona urbana isolada	Parcial (falta escoamento de águas pluviais)	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE registral</b>
4	Aldeia Suíça	Alto	Zona urbana isolada	Parcial (falta escoamento de águas pluviais)	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE registral</b>
5	Clube de Campo Valinhos	Alto	Zona Urbana isolada	Integral	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE registral</b>
6	Green Golf	Alto	Zona rural	Integral	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE registral</b>
7	La Campagne	Alto	Zona rural	Integral	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE registral</b>
8	Cisalpina Park	Alto	Zona rural	Integral	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE zoneamento e registral</b>
9	Residencial Beira Rio	Médio	Zona urbana	Integral	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE</b> documental e urbanística; desconformidade na execução do projeto aprovado e de registro do empreendimento.
10	Sítio dos Torres (Recanto Exótico)	Médio	Zona Rural	Parcial	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE</b> de zoneamento, falta de

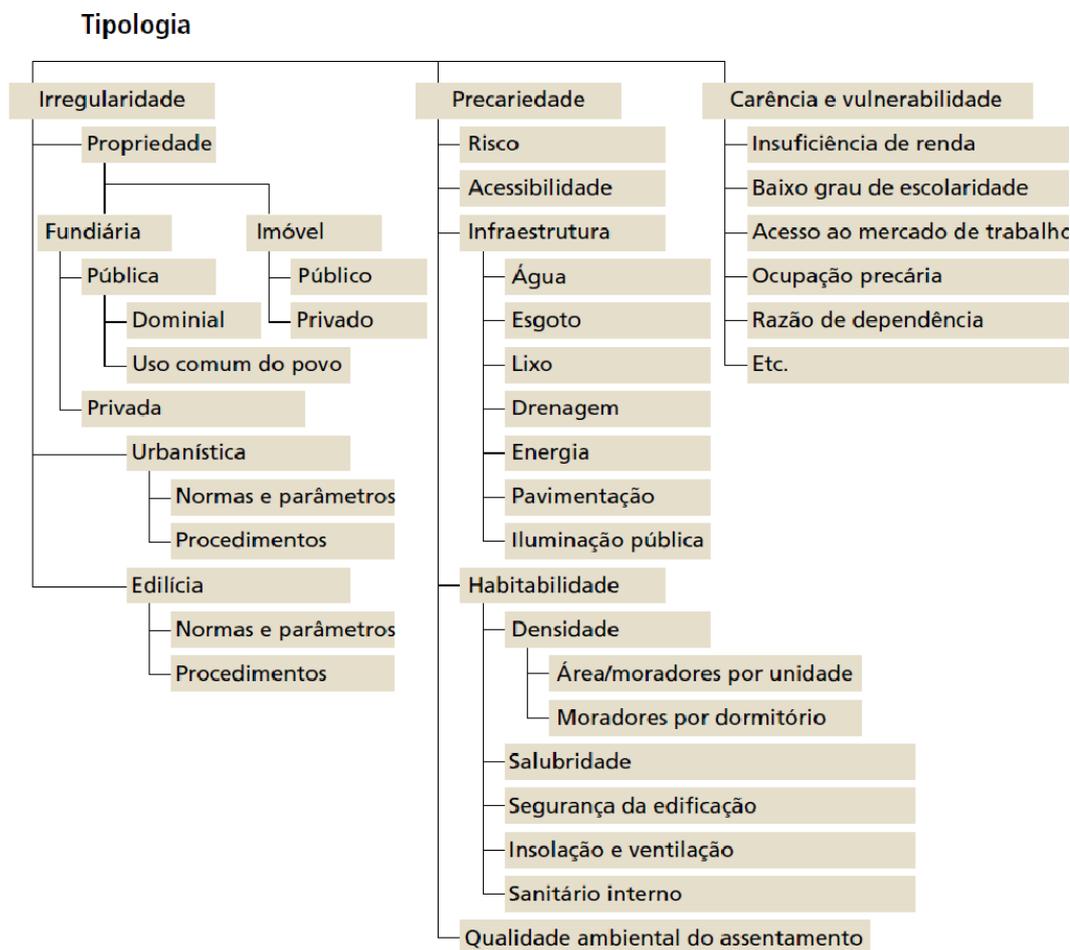
						projeto aprovado e registro.
11	Vale do Sol	Médio	Zona rural	Parcial	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE</b> de zoneamento, falta de projeto aprovado e registro.
12	Recanto das Águas	Médio	Zona urbana	Parcial	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE</b> documental, urbanística e edilícia; desconformidade na execução do projeto aprovado e de registro do empreendimento.
13	Desmembramento lote 38-A Chácara das Nações	Médio	Zona urbana	Parcial	Irregular/privado Sofreu processo de regularização fundiária, entretanto, foi reparcelado.	<b>IRREGULARIDADE</b> documental e urbanística
14	São Bento do Recreio (Fazenda Hotel São Bento)	Baixo	Zona urbana isolada	Parcial	Irregular/privado Alguns lotes foram regularizados por usucapião judicial e pelo procedimento de regularização fundiária pela Lei nº 11.977/2009.	<b>IRREGULARIDADE E VULNERABILIDADE SOCIAL</b> Irregularidade registral, de propriedade, urbanística, edilícia, carência com algumas edificações precárias quanto à segurança de sua habitabilidade.
15	Desmembramento áreas remanescentes Jardim Nova Palmares e	Baixo	Zona urbana	Integral	Irregular/privado	<b>IRREGULARIDADE E VULNERABILIDADE SOCIAL</b> Irregularidade documental – falta de

	<b>Jardim Nova Palmares II</b>					projeto aprovado; Carência.
<b>16</b>	<b>Núcleo Capivari</b>	Baixo	Zona rural	Parcial	Irregular/público	<b>IRREGULARIDADE E VULNERABILIDADE SOCIAL</b>  Irregularidade documental e de zoneamento. Ocupação em área de domínio público do Estado de São Paulo – Reforma Agrária Carência.
<b>17</b>	<b>Biquinha</b>	Baixo	Zona rural APP Área de risco	Parcial* Ligação de energia elétrica	Irregular/privado Ocupação parcial em APP.	<b>IRREGULARIDADE, PRECARIEDADE E VULNERABILIDADE SOCIAL</b>  Irregularidade da propriedade, urbanística, edificação e de zoneamento, falta de projeto aprovado e registro. Precariedade: risco, infraestrutura, habitabilidade e ocupação em APP. Carência e vulnerabilidade social.

18	<b>Pinheirinho</b>	Baixo	Zona urbana Área de risco	Parcial	Irregular/com ocupação em faixa de domínio público	<b>IRREGULARIDADE, PRECARIEDADE E VULNERABILIDADE SOCIAL</b> ÁREA DE RISCO Precariedade – área de risco, infraestrutura e habilidade.
19	<b>Jardim Universo III VALINHOS H</b>	Baixo	Zona urbana APP	Integral	Irregular/público CDHU Com ocupação parcial em APP.	<b>IRREGULARIDADE E VULNERABILIDADE SOCIAL</b> Irregularidade urbanística e registral. Carência.
* possui menos de três dos equipamentos de infraestrutura básica						

**Tabela 2** Relação dos assentamentos irregulares de Valinhos. Fonte: Elaboração própria (2017), a partir de dados obtidos na Prefeitura de Valinhos.

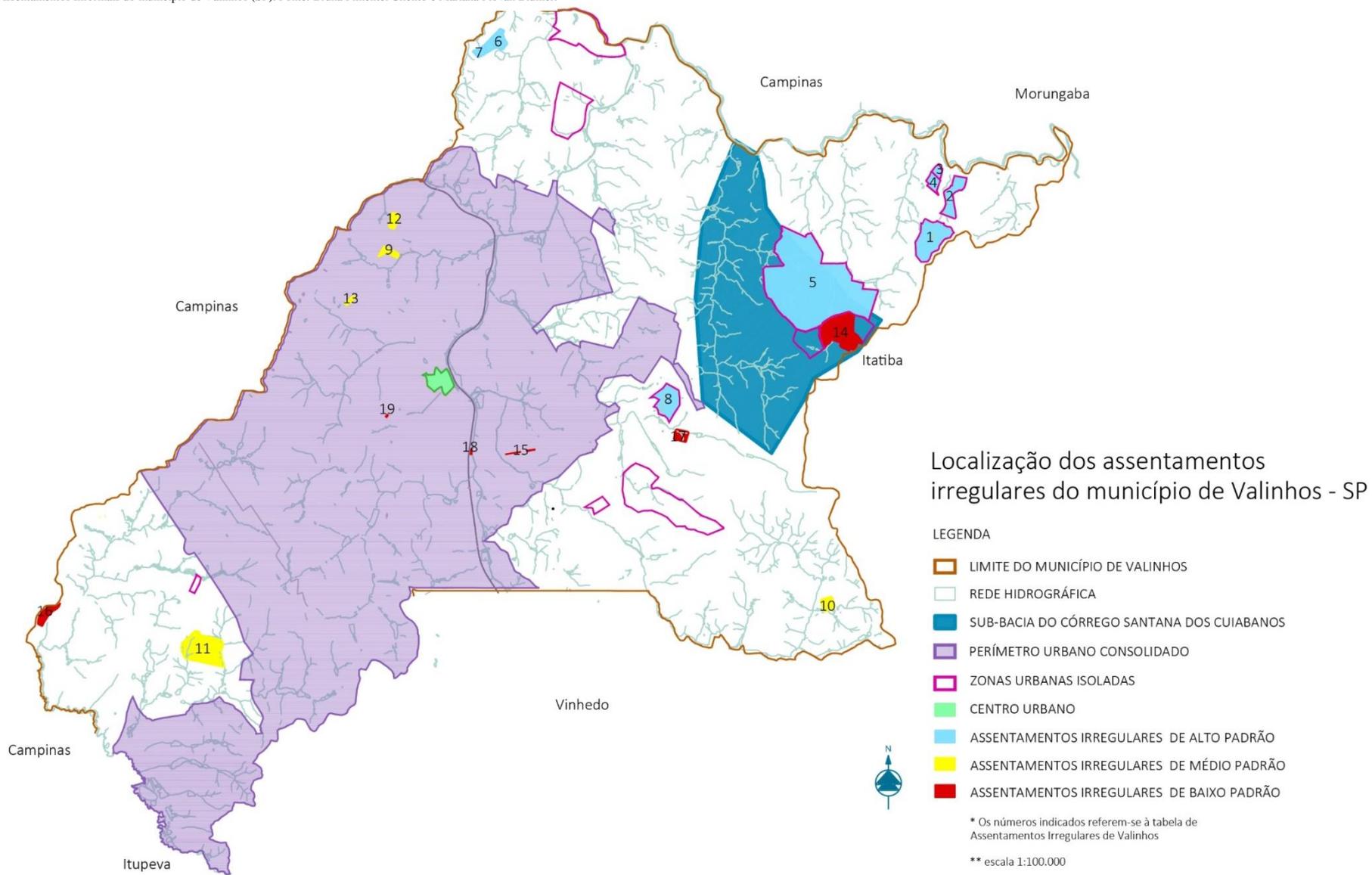
Para classificar a tipologia dos assentamentos irregulares do município de Valinhos, levou-se em consideração o quadro criado por Aduino Lúcio Cardoso (MORAIS; KRAUSE; NETO, 2016), conforme figura 6.



**Figura 6** Tipologia dos Assentamentos Informais elaborada por Aduino Lúcio Cardoso.  
Fonte: Moraes; Krause; Neto (2016, p. 48).

Observa-se, na figura 7, que é possível averiguar a localização e a dimensão dos assentamentos informais de baixa renda, os quais se encontram destacados em vermelho e relacionados na tabela 2.

Figura 7 Mapa de localização dos Assentamentos Informais do município de Valinhos (SP). Fonte: Bruna Pimentel Cíleno e Mariana Piovan Blumer.



Nota-se que muitos desses assentamentos informais estão concentrados nas extremidades da cidade (figura 7<sup>12</sup>), em grande parte no eixo Norte-Nordeste, e outros dois em área rural na região Sul, em sua maioria distantes do centro e do perímetro urbano consolidado. Fazem exceção a essa regra o assentamento irregular nº 15, Desmembramento de áreas remanescentes dos loteamentos Jardim Nova Palmares e Nova Palmares II, e o nº 18, Pinheirinho. Este se apresenta como um dos mais vulneráveis e precários, pois se trata de ocupação em faixa de domínio ferroviário do Estado de São Paulo.

Quanto aos parcelamentos de médio padrão (9, 12 e 13), localizam-se dentro do perímetro urbano consolidado, porém na extremidade noroeste da cidade, mais afastados do centro de Valinhos e próximo à divisa com Campinas. Contudo, a conectividade em relação a Campinas não é boa, tornando-se mais fácil recorrer a equipamentos públicos localizados no centro de Valinhos do que na região de divisa com Campinas. O loteamento parcialmente irregular, São Bento do Recreio (Fazenda Hotel São Bento), objeto do procedimento de regularização fundiária aqui analisado (número 14 na tabela 2 e na figura 7), encontra-se em zona isolada do município. Todavia, teve sua precariedade reduzida, tendo em vista que, ao longo desses quase 50 anos de informalidade, recebeu melhorias importantes para a qualidade de vida da população.

## **2.2 Caracterização do Assentamento Parcialmente Irregular São Bento do Recreio**

O São Bento do Recreio, ou Hotel Fazenda São Bento, é um loteamento parcialmente irregular, portanto, parcialmente informal, localizado na região Nordeste do município de Valinhos. Originou-se com o fracionamento de fazendas menores e chácaras de parte da fazenda São Bento (ou São Bento do Recreio) – cujo perímetro engloba não só Valinhos, mas também o município de Itatiba – pelo então proprietário Horácio de Salles Cunha, a partir de 1956, antes do advento da Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), em zona rural.

A Fazenda São Bento, ou São Bento do Recreio, quando adquirida por Horácio de Salles Cunha, em 28 de dezembro de 1940, era constituída de uma área de 80 alqueires de terra, aproximadamente 193,6 hectares, equivalendo a 1.936.000 m<sup>2</sup> de área, conforme dados extraídos da Transcrição nº 1.725, livro 3-C, fl. 36, do CRI de Itatiba, sendo subdividida a partir de 1956. Em princípio, foram lavradas escrituras públicas de venda e compra regularmente registradas no CRI competente. As glebas rurais desmembradas variavam de 1.000 m<sup>2</sup> a

---

<sup>12</sup> O mapa dos assentamentos irregulares do Município de Valinhos foi um levantamento realizado a partir da presente pesquisa, mediante informações obtidas na Prefeitura de Valinhos.

132.200,00 m<sup>2</sup>, mas o registro desses desmembramentos não continha a precisão da metragem e localização de cada gleba, nem a apuração do exato remanescente da fazenda original.



**Figura 8** Imagem aérea da região, com destaques para a divisa de municípios e a ocupação do loteamento irregular São Bento (em azul). Fonte: Google Earth, 2016



**Figura 9** Foto aérea do loteamento em 2005. Fonte: Google Earth, 2005



**Figura 10** Foto aérea do loteamento São Bento do Recreio em 2016. Fonte: Google Earth, 2016

Após o falecimento de Horácio de Salles Cunha, a propriedade dos remanescentes da Fazenda São Bento e a dos imóveis não regularizados, provenientes de seu parcelamento, passam a ser de responsabilidade e propriedade de seu filho, Ruy de Salles Cunha (já falecido), constando atualmente a propriedade em nome do Espólio de Ruy de Salles Cunha, cuja administradora e inventariante é sua esposa, Cecília Brito de Salles Cunha.

É importante ressaltar que o parcelamento da Fazenda gerou, entre outros, um empreendimento que deu nome ao bairro em que se encontrava, o Hotel Fazenda São Bento. Com 19.000 m<sup>2</sup> de área, possuía uma edificação de alto padrão, que mais tarde abrigou um hospital psiquiátrico, hoje desativado e bastante deteriorado. Ainda assim, foi adquirido em 2007 pela Prefeitura Municipal de Valinhos para a execução de uma grande unidade de saúde, nas proporções de um hospital municipal, com clínicas médicas, que oferecem diversos exames de diagnóstico com Raios-X e clínica odontológica, unificado com outros serviços – como posto policial, área de atividades culturais e esportivas – por meio de recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas (Fundocamp)<sup>13</sup>.

Tal unidade de saúde, nos moldes propostos, até o momento não foi executada, tendo em vista o alto custo para a reforma do prédio, cuja demolição tornará parte da área não edificante, pois se trata, hoje, de uma APP onde há um grande lago (figura 11). Contudo, no local foi construída uma pequena Unidade Básica de Saúde (UBS) que conta com atendimento clínico médico, odontológico, realizando alguns exames simples.

<sup>13</sup> Fonte: <http://www.valinhos.sp.gov.br/noticias/prefeitura-inaugura-nova-ubs-do-sao-bento-do-recreio>



**Figura 11** Antigo Hotel Fazenda São Bento, hoje propriedade da Prefeitura do Município de Valinhos.  
Fonte: Google Earth, 2016

Quanto às demais áreas subdivididas, verificou-se que muitos compradores dessas chácaras parcelaram suas áreas em lotes, vendendo-os a terceiros de boa-fé. A maioria dessas aquisições ocorreu através de simples contratos de venda e compra bilateral – os chamados “contratos de gaveta” –, em especial os que envolviam transações com pessoas de baixa renda e escolaridade, sem registro em cartório, pois eram títulos válidos, tanto pela forma quanto pela origem de seu parcelamento, sem o registro prévio. Contudo, os poucos adquirentes que formalizaram a aquisição por transcrição imobiliária de origem da Fazenda São Bento, ou que ingressaram com ações individuais de usucapião, conseguiram individualizar seus imóveis no cartório. Os desmembramentos das chácaras foram ocorrendo com o passar dos anos até haver um considerável adensamento populacional em boa parte do que outrora fora a gleba rural remanescente da Fazenda São Bento.

Tal situação condicionou a maioria desses lotes, de características urbanas, em área rural à ilegalidade, impossibilitando o registro do parcelamento e a aquisição de boa-fé daqueles que não possuíam título hábil ao registro. Como se tratavam de imóveis irregulares em macrozona rural turística, as construções neles edificadas tampouco foram aprovadas pela prefeitura. Assim, os lotes não tinham a Matrícula no Registro de Imóveis<sup>14</sup> e as edificações não tinham o Habite-se<sup>15</sup>. Até o momento, a maioria das habitações lá existentes não possui projeto aprovado, mesmo quando o lote se encontra regularizado judicial ou extrajudicialmente. Com a aprovação da Lei Federal nº 6.766, de , no ano de 1979, esses parcelamentos de lotes não atendiam ao que a legislação preconizava como regular, criando-se um quadro de novas irregularidades no parcelamento de solo já irregular – como na dimensão e ocupação dos lotes, na largura de vias

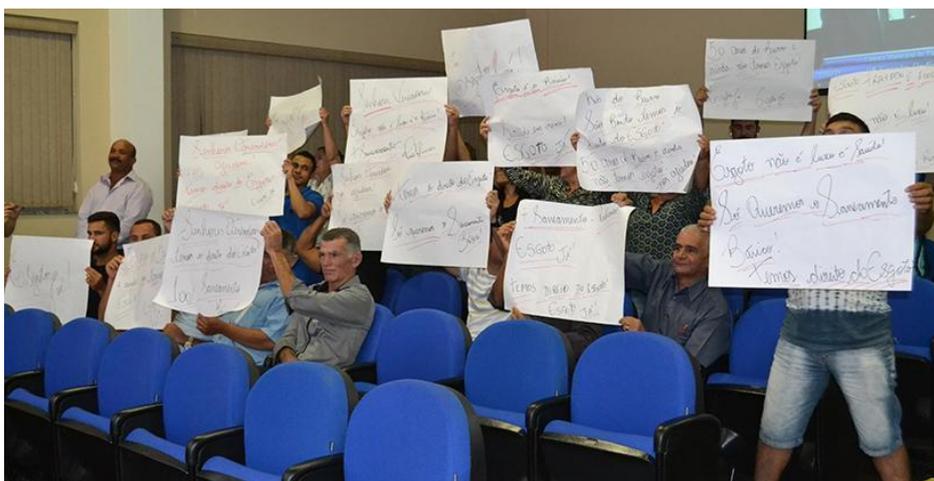
---

<sup>14</sup> Documento de individualização e identificação de um imóvel, seja urbano ou rural, cujo ato de abertura e lançamento de informações cabe ao CRI da circunscrição territorial competente do imóvel. No caso de parcelamento do solo, o projeto do loteamento é registrado na matrícula da gleba ou do lote subdividido, gerando matrículas para cada um dos lotes e para cada área pública criada, tal como a institucional, o sistema de lazer, a área verde, a rua, a praça etc. (BRASIL, 1973; BRASIL, 1979).

<sup>15</sup> Auto de Conclusão de Obra, expedido pela prefeitura atestando que o imóvel está pronto para ser habitado e foi edificado conforme as exigências legais.

e calçadas, na quantidade de pavimentos das edificações (entre outros) – e problemas de acesso aos serviços públicos básicos e insegurança jurídica dos adquirentes quanto à incerteza da propriedade. A alteração do zoneamento das áreas urbanizadas desse loteamento – de rural para urbano – só foi efetivada definitivamente com a inclusão dessas áreas nas zonas urbanas isoladas, dentro da Macrozona Rural Turística de Proteção e Recuperação de Mananciais, a partir do ano de 2007, com a publicação da Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (VALINHOS, 2007), que se deu posteriormente à edição do Plano Diretor III (VALINHOS, 2004), que mapeou as áreas de regularização fundiária, incluindo São Bento do Recreio. Tal parcelamento do solo ocorreu em área especial de proteção, destinada à reserva de água para futura captação, intrinsecamente relacionada à sub-bacia do córrego Santana dos Cuiabanos (figura 7), conforme mapeado na Lei de Uso e Ocupação de Solo (LUOS) vigente no Município (VALINHOS, 2007).

O São Bento do Recreio recebeu ao longo do tempo melhorias do poder público municipal e verbas vindas de outras esferas públicas, especialmente em relação à infraestrutura básica, mesmo em situação de completa informalidade, assim como tantos outros (tabela 1). Boa parte desses investimentos em infraestrutura urbana decorreu da luta empreendida por seus moradores (figuras 12 e 13) e das relações clientelistas estabelecidas – isto é, os “favores” e a vista grossa que os gestores da administração pública fazem para trazer tais melhoramentos no loteamento – e das relações patrimonialistas dos representantes da política pública urbana com os proprietários daquele entorno.



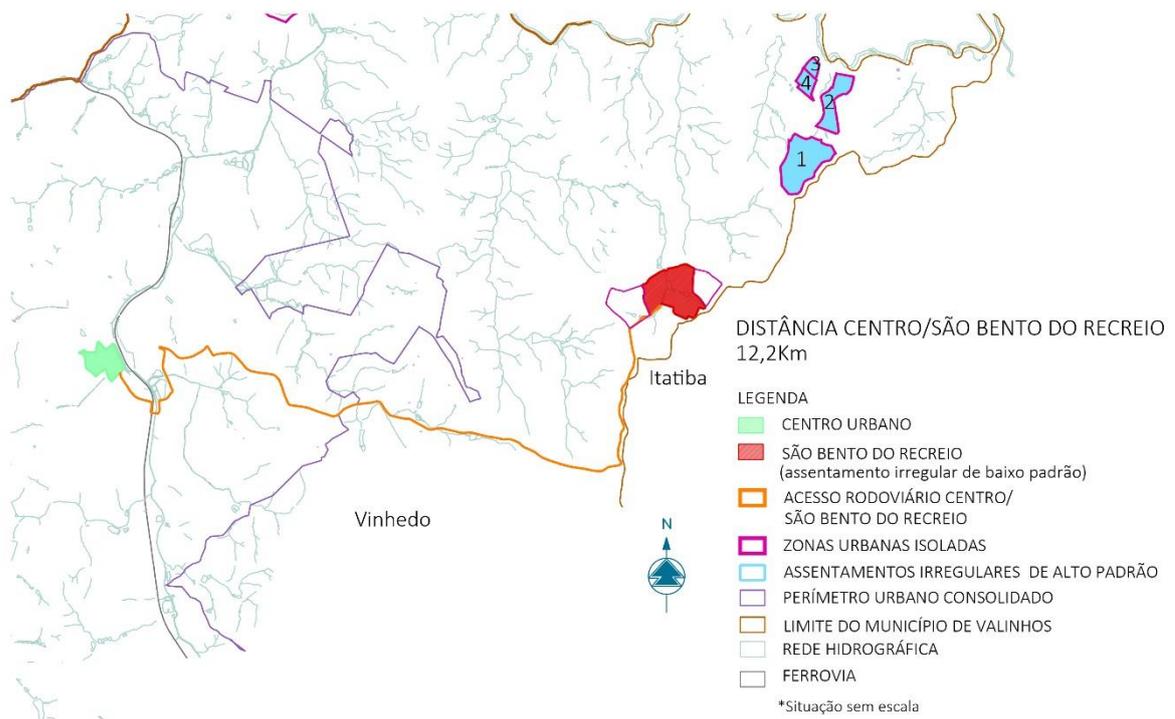
**Figura 12** Moradores do loteamento São Bento do Recreio protestam na Câmara de Valinhos em 11/04/2017, solicitando a ligação da rede de tratamento de esgoto sanitário. Fonte: Leite (2017).



**Figura 13** Imagem do protesto na Câmara Municipal de Valinhos, pedindo mais segurança no bairro, realizado por moradores do São Bento do Recreio em 5/12/2017. Fonte: JTV Online (2017).

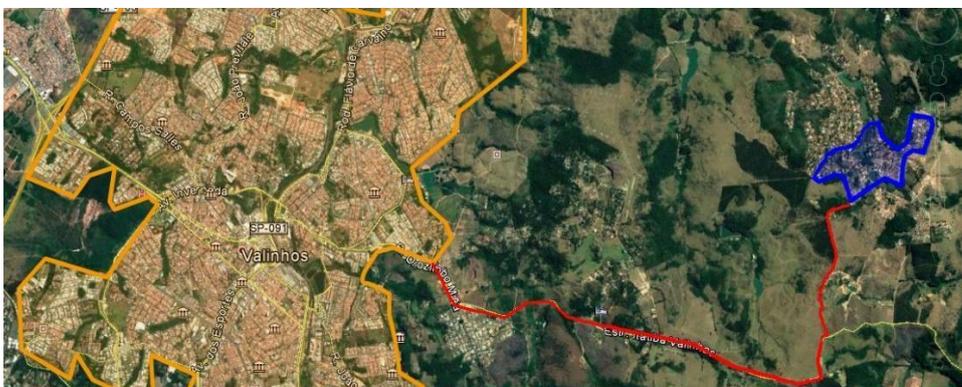
Como observa Maricato (1995), uma velha conhecida dessa relação clientelista está na “compra” de votos em troca de obras como as de rede pública de abastecimento de água ou pavimentação asfáltica e iluminação pública em algumas vias, energia elétrica domiciliar, abertura de vias de circulação, linha de ônibus circular e equipamentos públicos de educação, saúde, assistência social e lazer/esportes. Já nas relações patrimonialistas, que não deixam de abarcar em si as relações clientelistas com as populações “menos” privilegiadas, o que se vê é a valorização imobiliária dos imóveis no entorno da ocupação, a partir do aproveitamento das infraestruturas e regularizações realizadas, para as populações de baixa renda ocupantes do assentamento informal.

Em contraste com a realização dessas melhorias na infraestrutura do local e na melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, nota-se que a informalidade registral e na titulação dos possuidores permanece, assim como a segregação espacial, já que o assentamento continua isolado do centro e da zona urbana consolidada, e seus habitantes permanecem tendo de fazer longos deslocamentos para obter trabalho formal, serviços especializados ou que não existam no entorno. Na figura 14, pode ser observado esse distanciamento do São Bento do Recreio em relação ao centro do município de Valinhos e sua periferização, pois se localiza a 12,20 km do centro da cidade, no extremo da porção Nordeste, já na divisa com o município de Itatiba.



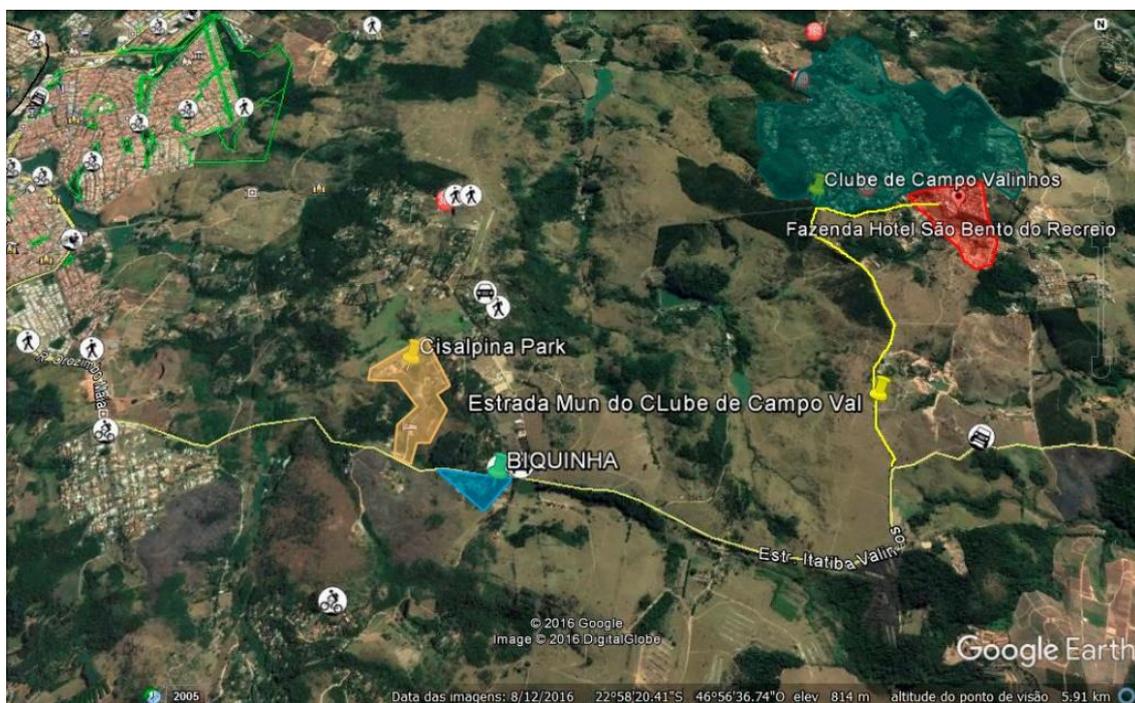
**Figura 14** Mapa da cidade de Valinhos, com destaque para a localização do assentamento São Bento do Recreio. Fonte: Bruna Pimentel Cilento e Mariana Piovon Blumer

O acesso ao loteamento parcialmente irregular denominado São Bento do Recreio, ou Fazenda Hotel São Bento, se dá pela Estrada dos Jequitibás, também conhecida como Estrada Valinhos-Itatiba – pois é uma das rotas de interligação com o município de Itatiba, tendo um percurso bastante extenso do centro até o assentamento. Essa estrada também interliga o centro ao Clube de Campo Valinhos. Em seu trajeto, quase todo implantado em zona rural (figura 15), seu desenho faz fronteira com grandes propriedades.



**Figura 15** Em azul, a localização do loteamento São Bento do Recreio. Em vermelho, a estrada de acesso (em vermelho), cruzando extensa área rural. Destaques: Larissa Ribeiro Lima. Fonte: Google Earth, 2016.

Atualmente, a estrada inteira encontra-se pavimentada e sinalizada, inclusive no acesso ao loteamento, já que atende não só o loteamento São Bento Recreio, mas também o Cisalpina Park e o Clube de Campo Valinhos, ambos de alto padrão, e a ocupação denominada Biquinha (precária) – todos eles assentamentos do solo informais existentes nessa região (ver figura 16).

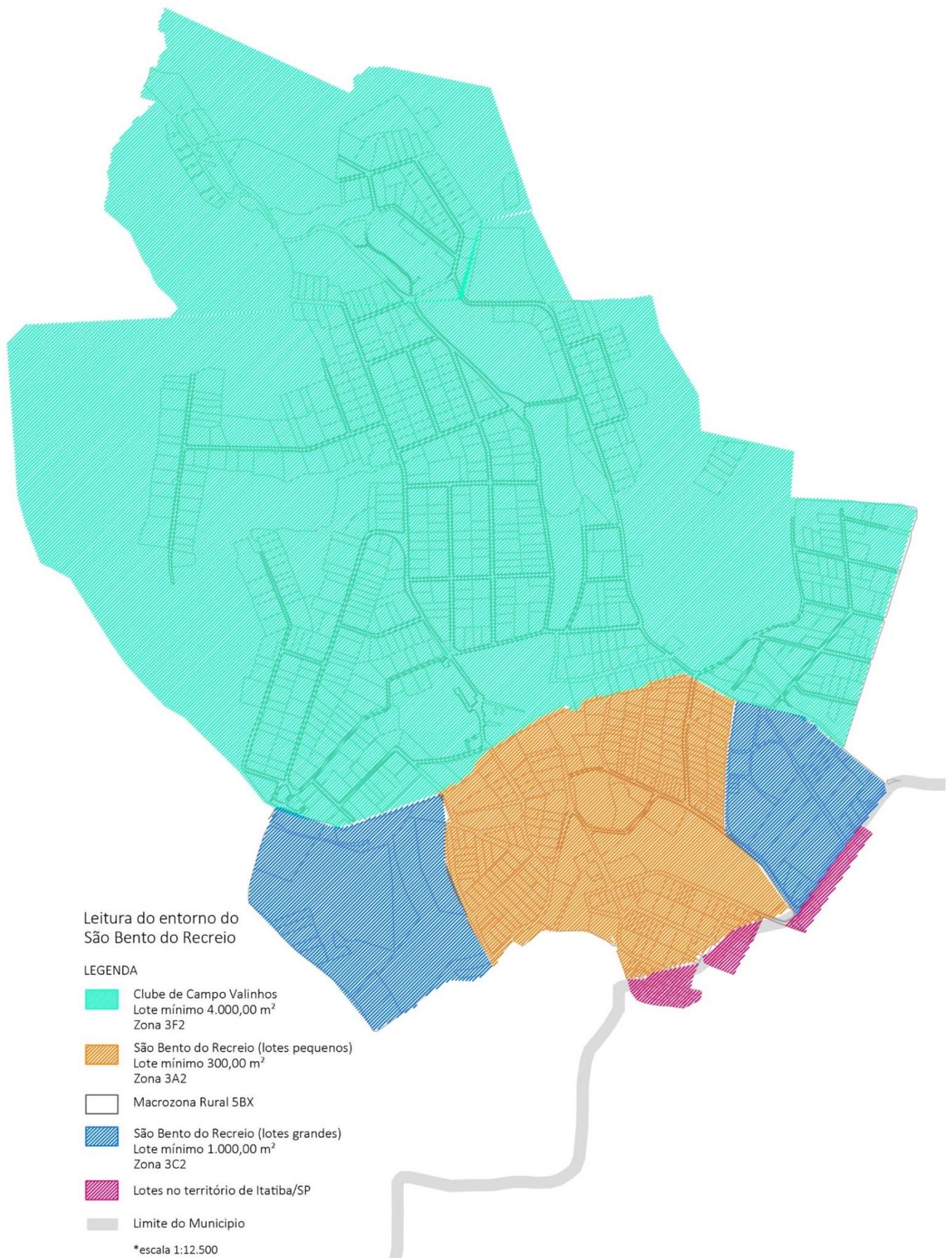


**Figura 16** Foto aérea da localização dos assentamentos Cisalpina Park, Biquinha, Clube de Campo Valinhos e São Bento do Recreio. Destaques: Larissa Ribeiro Lima. Fonte: Google Earth, 2016.

As ocupações do loteamento São Bento do Recreio (Fazenda Hotel São Bento) – objeto desta pesquisa – localizam-se na Zona Urbana Isolada de Valinhos, denominada pela Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo (VALINHOS, 2007) como Zona 3A2 – Predominância Residencial I Residencial + atividades nas vias de corredores. A letra “A” estabelece o tamanho mínimo de lote, que é de 300,00 m<sup>2</sup>; o número “2” indica a quantidade máxima de pavimentos permitida (figura 17). Contudo, é importante enfatizar que, quando tal lei foi editada, o zoneamento do referido loteamento parcialmente informal passou a ser dividido em duas zonas urbanas com parâmetros distintos, ou seja, além da Zona 3A2 foi também criada a Zona 3C2, em que a letra C designa tamanho mínimo de 1.000,00 m<sup>2</sup> de área de lote. Isso ocorreu de forma a evitar a ampliação desse assentamento nos lotes que não haviam sido adensados (figura 17).

De qualquer forma, os lotes objeto da regularização fundiária promovida pela Prefeitura do Município de Valinhos localizam-se apenas nos perímetros da Zona 3A2, na qual há, inclusive, lotes com tamanho bem inferior ao mínimo permitido (que já existiam quando a LUOS determinou 300 m<sup>2</sup> como metragem mínima de lote para a localidade) e lotes com

metragem superior a 300 m<sup>2</sup>. Além disso, quase todos os lotes do São Bento são ocupados por mais de uma família, portanto, por mais de uma construção, todavia, a legislação municipal determinou que fossem unifamiliares.



**Figura. 17** Mapa de leitura do zoneamento do São Bento de Recreio e entorno. Fonte: Bruna Pimentel Cilento e Mariana Piovan Blumer.



Assistência Social (CRAS), onde são acompanhadas as famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O espaço do CRAS, utilizado como correio até a recente inclusão das ruas do São Bento junto à Empresa de Correios e Telégrafos, é utilizado para a realização de oficinas profissionalizantes e atendimento psicossocial. Além disso, o loteamento também possui posto de saúde, academia ao ar livre (figura 22), praça de convivência (Figuras 23 e 24), quadra poliesportiva (figura 24), campo de futebol, lago municipal e uma represa, localizada em área verde no meio do bairro. Esta, apesar de ser propriedade privada da família de Ruy de Salles Cunha, tem livre acesso e é utilizada para o lazer e convívio da população, tendo em vista que compõe, quase em sua integralidade, uma APP, cujos cuidados com limpeza são realizados pela Prefeitura Municipal de Valinhos.



**Figura 19** Rua pavimentada e sinalizada somente das vias corredores.  
Fonte: Arquivo Prefeitura de Valinhos, 2016.



**Figura 20** Foto de uma das ruas de terra, sem guia, sarjeta e calçada de pedestres. Fonte: Larissa Ribeiro, 2016.



**Figura 21** Foto de emplacamento da via.  
Fonte: Arquivo Prefeitura de Valinhos, 2016.



**Figura 22** Foto de academia ao ar livre.  
Fonte: Arquivo Prefeitura de Valinhos, 2016.



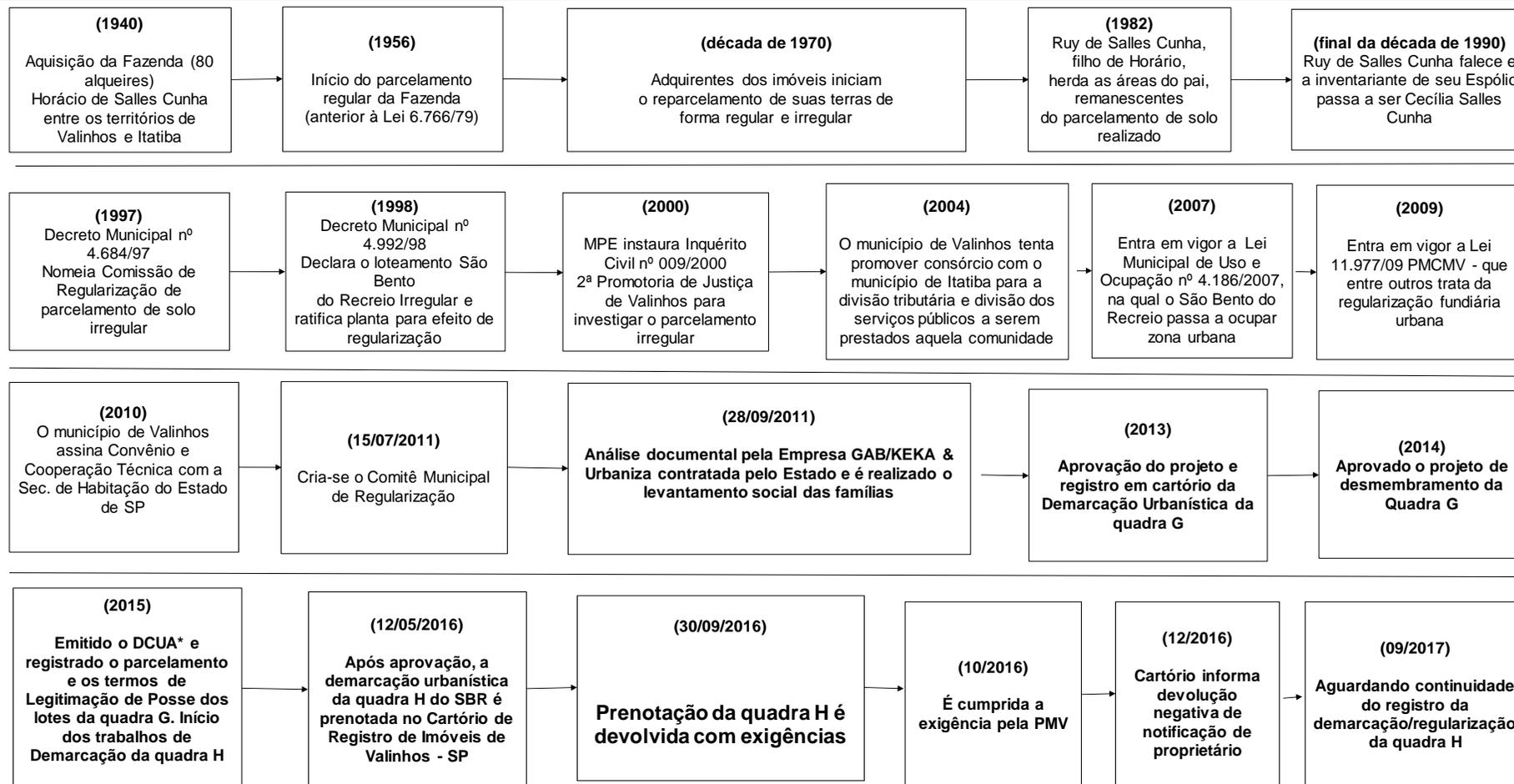
**Figura 23** Foto de playground.  
Fonte: Arquivo Prefeitura de Valinhos, 2016.



**Figura 24** Fotos da praça e de parte da quadra poliesportiva. Fonte: Google Earth, 2017.

A população desse loteamento conta com uma Associação de Moradores, a qual acompanha as reivindicações e atua em conselhos municipais, especialmente o de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Urbano. Em 2012, o bairro teve força popular para eleger um morador do local como vereador, Sr. Adroaldo Mendes de Almeida, conhecido como DINHO, eleito pela legenda do Partido Comunista do Brasil (PCdoB), que não se reelegeu em 2016. Tais elementos, que estruturaram esse assentamento informal da maneira em que se encontra atualmente, foram se agregando à sua composição ao longo dos anos, desde o início de sua formação em meados dos anos de 1970, até os dias de hoje. Passados quase 50 anos, a ocupação permanece parcialmente irregular, não só em relação ao reconhecimento da posse da terra, mas principalmente quanto à urbanização mínima. Para ter ideia de como se deu o processo de formação e consolidação desse parcelamento do solo, ilustra-se a linha do tempo dessa irregularidade na tabela 3.

## LINHA DO TEMPO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA NO SÃO BENTO DO RECREIO

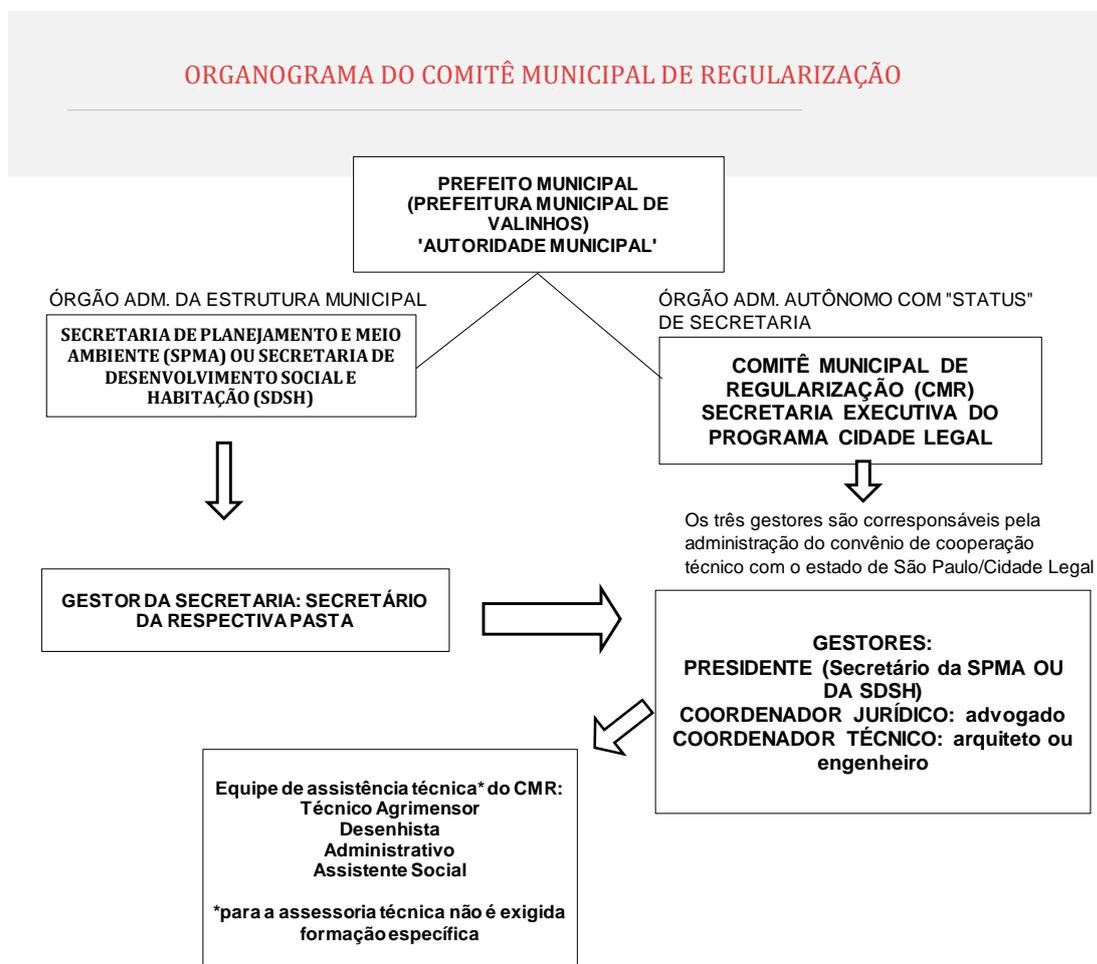


**Tabela 3** Linha do tempo da Regularização Fundiária Urbana no São Bento do Recreio, Valinhos (SP).

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do processo administrativo nº 6.490/1998 da Prefeitura do Município de Valinhos.

## 2.3 Aplicação da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse no São Bento do Recreio

A regularização do São Bento iniciou-se com sua declaração de irregularidade por Decreto Municipal no ano de 1998 (Processo nº 6490/1998 – PMV). Contudo, os procedimentos que levaram à finalização da regularização de uma de suas quadras começaram em 2010, após a PMV celebrar o convênio de cooperação-técnica com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, que faz parte do Programa Estadual de Regularização Fundiária denominado “Cidade Legal”. Em 2011, a PMV oficializa a criação do Comitê Municipal de Regularização (CMR), órgão autônomo (ver tabela 4), responsável pelos processos de regularização fundiária e composto por uma Secretaria Executiva para tratar dos assuntos relacionados ao programa “Cidade Legal” no âmbito municipal. A equipe é composta por oito membros: presidente, coordenador técnico, coordenador jurídico e cinco assessores.



**Tabela 4** Organograma do CMR.

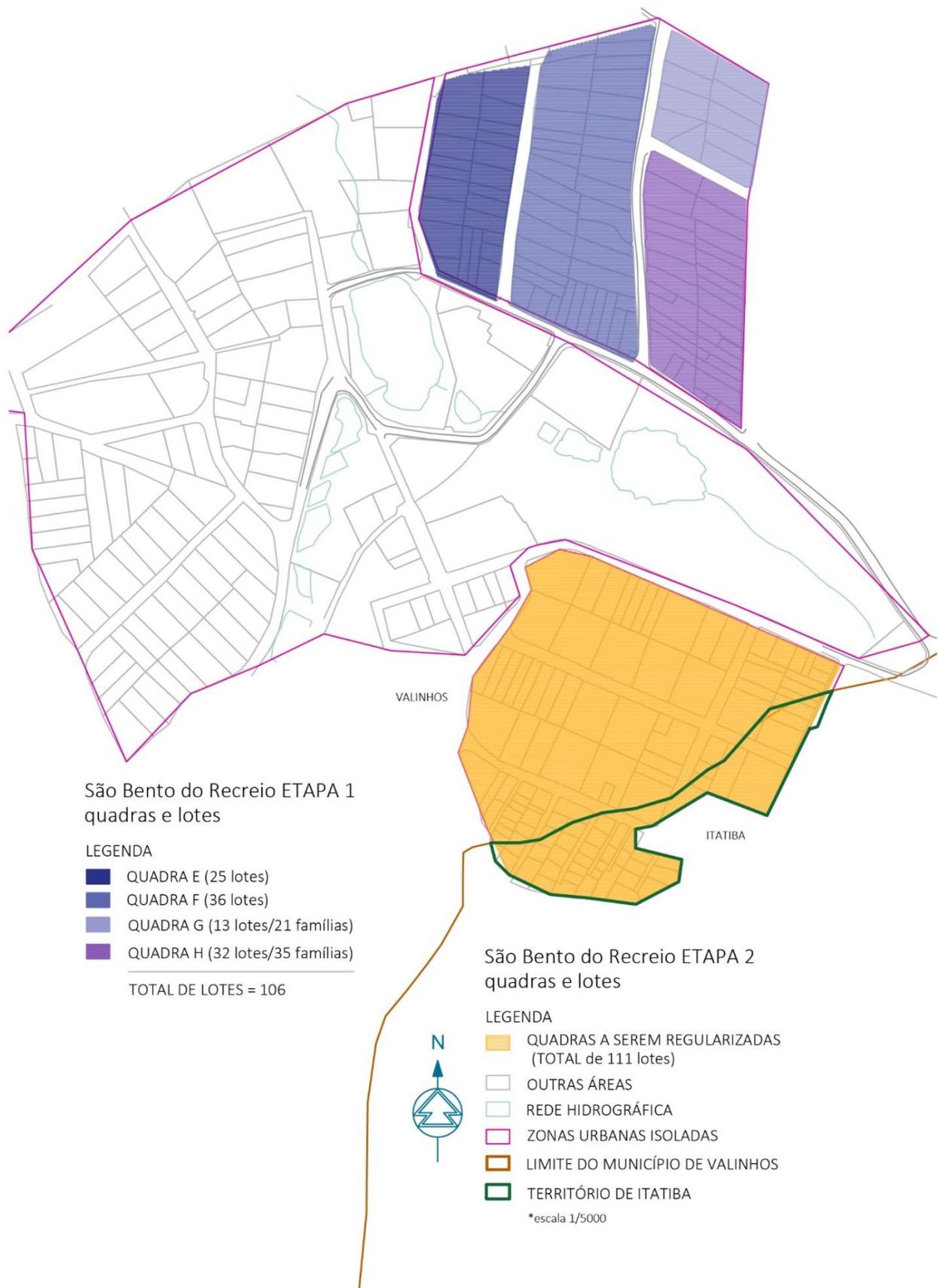
Fonte: Elaboração própria a partir de dados obtidos junto à legislação municipal de Valinhos (SP).

A referida equipe municipal, com o apoio da equipe do consórcio GAB/KEKA & Urbaniza, contratada pela Secretaria de Habitação do Estado em razão do Programa “Cidade

Legal”, inicia os trabalhos junto ao São Bento do Recreio também em 2011, promovendo o levantamento documental do imóvel em que se encontra o assentamento e levantamento dos equipamentos e infraestrutura existentes no parcelamento irregular, apresentando análise e diagnóstico da situação apurada. Após tratativas entre a equipe municipal, a equipe contratada e o Programa Cidade Legal, decide-se por dividir o procedimento de regularização do São Bento do Recreio em duas etapas: a) São Bento 1 – cuja área engloba as quadras E, F, G e H; b) São Bento 2 – cuja área engloba as quadras AA, BB, CC, DD e EE (figuras 25 e 26).



**Figura 25** Foto aérea das áreas das Etapas 1 e 2 do São Bento. Fonte: Google Earth, 2016.



**Figura 26** Mapeamentos das Etapas 1 e 2 da regularização do São Bento do Recreio.  
Fonte: Bruna Pimentel Cilento e Mariana Piovan Blumer.

Nesse momento de diagnóstico e avaliação da documentação e da formação da ocupação, o corpo técnico, formado por profissionais do CMR, com a orientação da equipe contratada pelo Programa Cidade Legal, decide pelo uso dos instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse nos procedimentos de regularização do São Bento do Recreio. O corpo técnico do CMR optou pelo procedimento de demarcação urbanística quadra a quadra, tendo em vista que as vias públicas já se encontravam regularizadas e denominadas legalmente e em algumas quadras já havia imóveis com aquisição originária da propriedade por usucapião judicial, o que faria necessária a notificação de muitos confrontantes, entendida como algo que poderia atrasar ou inviabilizar o processo. Como tentativa de dar maior celeridade ao procedimento de regularização pelo uso da demarcação urbanística, o CMR decidiu iniciar o procedimento pela menor quadra da etapa 1, a quadra G, justamente por aparentar ser a menos complexa, já que a equipe desconhecia o uso desses instrumentos e não possuía qualquer aplicação bem-sucedida como exemplo.

Constatou-se que na quadra G havia dois proprietários, o Espólio de Ruy de Salles Cunha (proprietário das áreas remanescentes da Fazenda São Bento) e o Espólio de José Galhardo (já falecido, adquiriu em 17 de março de 1965, por meio de escritura pública lavrada em Tabelionato de Notas, os lotes rurais inseridos no perímetro da quadra G, denominados 06 e 07). Tal procedimento é precedido do levantamento topográfico das quadras a serem demarcadas. Após, o perímetro total dos lotes que compõem a quadra é demarcado, indicando-se todos os confrontantes. Ao final, é executado projeto de regularização urbanística do parcelamento do solo, que, em conjunto com a legitimação de posse, realiza o que se pode chamar de usucapião administrativa, por possibilitar o reconhecimento da posse originária da terra sem que seja necessário o ingresso com qualquer medida judicial. Constitui-se em:

[...] procedimento administrativo a ser utilizado nos casos de regularização fundiária de interesse social, onde a Administração Pública deve proceder ao levantamento da área assentada, elaborado mapas e memoriais, definindo seus limites, localização, identificação dos assentamentos e seus confrontantes, destacando o tempo da ocupação e se há titulação sobre aquela posse. Portanto, é instrumento a ser utilizado em áreas de ocupação já consolidadas, onde não haja oposição do (s) proprietários (s) do imóvel ou dos imóveis e que se trate de regularização fundiária de interesse social (MELO, 2010, p. 191).

Essa demarcação só é possível para fins habitacionais, razão pela qual é fundamental que o assentamento informal esteja consolidado. O prazo dado pela alínea a, inciso VII, Art. 47 da Lei nº 11.977/09, previa que a área estivesse ocupada, de forma mansa e pacífica, há pelo menos cinco anos. Já o § 1º, do Art. 54 da mesma lei, estabelecia que, nos casos de regularização

fundiária de interesse social em APP's, estas deveriam estar ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada<sup>16</sup>.



**Figura 27** Imagem parcial do São Bento do Recreio, com destaque para a quadra G. Fonte: Google Earth, 2016.

As áreas consolidadas das Etapas 1 e 2 de Regularização do São Bento do Recreio obedeciam a esses requisitos legais de tempo de ocupação, em especial a quadra G, a menor quadra da Etapa 1 (figura 27). Essas áreas de regularização possuíam densidade demográfica superior a 50 habitantes por hectare e malha viária implantada, ainda que parte não estivesse pavimentada e nem com drenagem das águas pluviais. Também continham as seguintes infraestruturas básicas desde o início do processo de regularização fundiária de interesse social pela aplicação da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009): a) abastecimento de água potável; b) distribuição de energia elétrica domiciliar; c) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos. A lei permitia que havendo dois desses elementos já seria possível promover o processo administrativo de regularização fundiária urbana de interesse social.

Antes de o CMR efetuar o projeto de demarcação urbanística, foi necessária a análise documental do São Bento do Recreio e do diagnóstico e levantamento topográfico pelo Consórcio GAB, KEKA & Urbaniza. Levantado o proprietário da área e o perímetro exato da quadra G, o projeto da demarcação urbanística foi elaborado pela área técnica do CMR. O projeto contém a planta e o memorial descritivo do perímetro demarcado, com a especificação

---

<sup>16</sup> Frisando, a Lei nº 11.977/2009 também permitiu a demarcação de perímetro de assentamentos informais compostos por APP, desde que estudos técnicos comprovassem que a intervenção proposta implicaria em melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior, o que não ocorreu no caso da demarcação urbanística da quadra G do São Bento do Recreio, uma vez que não houve ocupação em APP.

de proprietário, confrontantes (inclusive ruas), o laudo técnico do responsável e Anotação de Responsabilidade Técnica (ART). Desse modo, aprovou-se a planta de demarcação urbanística da quadra G e, em seguida, o poder público municipal lavrou o Auto de Demarcação Urbanística em 28/03/2013, o qual abrangia três diferentes imóveis, com titulação existente no CRI de Itatiba, Transcrição nº 1.725, em nome do Espólio de Ruy de Salles Cunha, e no 1º CRI de Valinhos, Transcrições nº 21.351 e 21.353, ambas em nome do Espólio de José Galhardo.

Antes das notificações dos proprietários dos imóveis demarcados, foram notificados extrajudicialmente os demais entes federados, ou seja, a União e o Estado de São Paulo para que, no prazo de 30 dias, manifestassem se tinham interesse na área demarcada. Como não houve manifestação, foi prenotado o título de demarcação urbanística juntamente com o memorial descritivo, o auto de demarcação e as notificações aos respectivos proprietários, para que também se manifestassem sobre a demarcação urbanística da quadra G do São Bento do Recreio no prazo de 15 dias.

O Espólio de Ruy de Salles Cunha recebeu a notificação, mas não manifestou oposição. Já o Espólio de José Galhardo, representado por sua inventariante e demais herdeiros, procuraram a PMV a fim de negociar com as famílias ocupantes o pagamento das parcelas de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) dos últimos cinco anos. As famílias ocupantes aceitaram a oferta e juntas pagaram em cinco parcelas o valor de R\$ 13.000,00 aos herdeiros de José Galhardo, como forma de ressarcimento do IPTU pago naquelas último cinco anos. Em razão desse ressarcimento, o Espólio de José Galhardo não apresentou oposição ao procedimento de demarcação urbanística da quadra G (Processo Administrativo nº 6.490/98 – PMV, fls. 298/300).

Nota-se que foi nesse momento que se pôde considerar tal processo de regularização fundiária de interesse social bem-sucedido, uma vez que já não havia oposição daqueles que eram considerados proprietários da área que sofreria demarcação urbanística. Estes, sim, teriam condições jurídicas de barrar o procedimento, desencadeando uma discussão judiciária interminável relacionada ao direito à titularidade dos imóveis demarcados. Contudo, silenciaram-se diante de sua flagrante participação e/ou inércia na formação dessa ocupação, consolidada no local há quase 50 anos.

Assim, em 20/09/2013 registrou-se a demarcação do perímetro da quadra G, abrindo-se, no CRI de Valinhos, uma única matrícula autônoma, nº 22.255, da área total de 10.200,82 m<sup>2</sup>. Em seguida, deu-se continuidade ao projeto urbanístico de parcelamento da quadra G, que é parte do procedimento de regularização fundiária. Neste foi apresentado o projeto de desmembramento da quadra G em 13 lotes, a partir dos estudos e levantamentos técnicos e sociais do parcelamento de solo ali consolidado, feitos por membros do CMR. Juntamente com

a planta (figura 28) e o memorial do parcelamento (desmembramento) da quadra G, são emitidos o Auto de Regularização e o Termo de Compromisso de execução de infraestrutura básica no São Bento do Recreio, pelo prazo de quatro anos, podendo ser prorrogado por mais quatro anos (Processo Administrativo nº 6.490/98 – PMV, fls. 753/773).

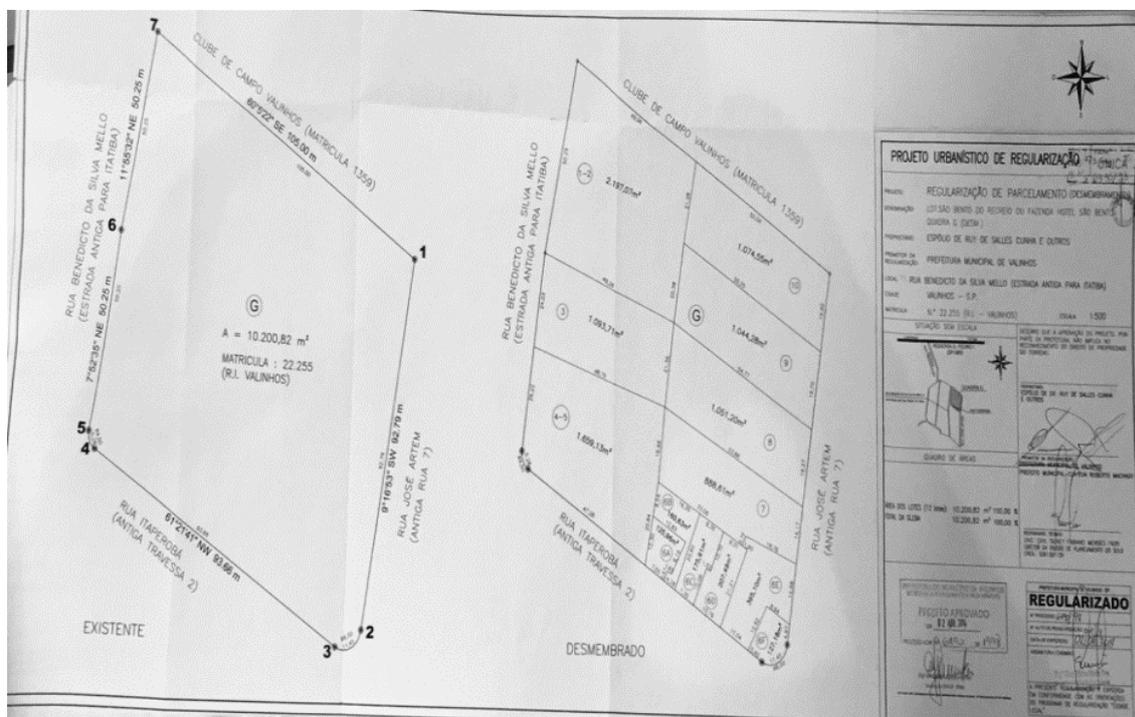


Figura 28 Cópia da Planta do desmembramento da quadra G. Fonte: CMR de Valinhos.

Nesse Termo de Compromisso de Execução de Infraestrutura básica no São Bento do Recreio, o Chefe do Poder Executivo assume o compromisso de efetuar a execução de todas as obras de infraestrutura básica, segundo o que dispõe a Lei Federal nº 6.766/79<sup>17</sup>. Na época do registro, isto é, no ano de 2013, o São Bento do Recreio só não contava com o escoamento de águas pluviais, visto que, mesmo não possuindo rede de esgotamento sanitário, as moradias tinham fossas sépticas, que poderiam ser enquadradas como “solução para o esgotamento sanitário” nos casos de parcelamentos de interesse social. De qualquer forma, a PMV passou a ser signatária de um compromisso – com prazo certo e determinado – em relação à urbanização básica do loteamento São Bento do Recreio, especialmente no que se refere à quadra G, a qual não está isolada das demais áreas objeto da regularização do São Bento do Recreio.

<sup>17</sup> “Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. (...) § 5º A **infraestrutura básica dos parcelamentos** é constituída pelos **equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação**. § 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, e: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - **soluções para o esgotamento sanitário** e para a energia elétrica domiciliar”. (grifo da autora)

Contudo, por exigência do Programa Cidade Legal, o projeto foi encaminhado para análise e aprovação da comissão técnica estadual do programa, levando quase um ano para a obtenção da Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental (DCUA) da quadra G, emitida pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (Processo Administrativo nº 6.490/98 – PMV, fl. 759). Assim, somente em 23/02/2015 iniciam-se os procedimentos para a lavratura dos termos de legitimação de posse dos 13 lotes regularizados da quadra G (Processo Administrativo nº 6.490/98 – PMV fls. 760/765 e 792/838), para que em 24/06/2015 fossem finalmente abertas no CRI de Valinhos as matrículas nº 26.476 a 26.488, referente aos lotes 1-2, 3, 4-5, 6-A, 6-B, 6-C, 6-D, 6-E, 6-F, 7, 8, 9 e 10 da referida quadra do São Bento do Recreio, isto é, mais de dois anos depois do ato de sua demarcação urbanística (figura 29).

Fls N° 842 Rubrica T  
Proc N°/Ano 6490/98

**OFICIAL DE REGISTRO DE IMÓVEIS, TÍTULOS E DOCUMENTOS,  
CIVIL DE PESSOA JURÍDICA E CIVIL DAS PESSOAS NATURAIS  
E DE INTERDIÇÕES E TUTELAS DA SEDE**

**COMARCA DE VALINHOS - ESTADO DE SÃO PAULO**  
**Antonio Ilson da Silva Mota**  
OFICIAL

Pag. 00001 / 00002  
RI 00045333

**LIVRO N° 2**  
**REGISTRO GERAL**

matrícula **26.479** ficha **-1-** **17 ABR 2015** **Valinhos**  
Código Nacional de Serventias (CNS/CNJ) 12.368

**THAIS HOSKEN MELO**  
Oficial Substituto

**LOTE** designado **"6-A"**, da **QUADRA "G"**, do parcelamento denominado **"SÃO BENTO DO RECREIO ou FAZENDA HOTEL SÃO BENTO - QUADRA G (Desmembramento)"**, Bairro Jardim São Bento do Recreio, zona urbana deste município e Comarca de Valinhos, com a área de 125,96m<sup>2</sup>, medindo e confrontando: pela frente mede 7,55m, com a Rua Itaperobá (antiga Travessa 2); à direita (de quem do lote olha para a Rua Itaperobá) por 12,30m, com o lote "4-5"; no fundo por 12,83m, com o lote "6-B"; e à esquerda em linha reta quebrada nas extensões de 9,19m, 1,63m e mais 2,67m, ainda com o lote 6-B.

**"PROPRIETÁRIOS INDICADOS NAS MATRÍCULAS DE ORIGEM". (Títulos Anteriores:** Transcrição n° 1.725, livro 3-C, fls. 36, datada de 28/12/1940, do 1° Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Itatiba - SP; e matrículas 21.352 e 21.353, datadas de 08 de maio de 2013, deste cartório. Vide loteamento objeto do R.2/22.255, desta data. Decreto Municipal n° 8.414, de 13 de junho de 2013. Valinhos, 17 de abril de 2015. (CAN). A Oficiala Substituta: *Thais Hosken Melo* (Thais Hosken Melo).

**R.1/26.479:** Nos termos de instrumento particular de legitimação de posse firmado em 23 de fevereiro de 2015, pela Municipalidade local através de seu prefeito Clayton Roberto Machado, prenotado em 02/06/2015 sob n° 45.333, faço constar que, de acordo com o artigo 59 da Lei n° 11.977/2009, foi legitimado na posse do imóvel objeto desta matrícula, VALDIR DA SILVA MELLO, brasileiro, solteiro, marmorarista, portador da cédula de identidade RG n° 15.661.808-4, inscrito no CPF/MF. sob n° 076.961.978-94, residente e domiciliado nesta cidade, no lote 6-A, quadra G, do Loteamento São Bento do Recreio, conferindo-lhe o **DIREITO DE MORADIA**. Valinhos, 24 de junho de 2015. (CAN). A Substituta do Oficial: *Cristina Ayumi Nakatsu Lima* (Cristina Ayumi Nakatsu Lima).

CARTÓRIO DE REG. IMÓVEIS  
E ANEXOS DE VALINHOS  
24 JUN 2015  
NADA MAIS CONSTA  
DESTE REGISTRO

12368-7-11001-150008-0113  
12368-7-AA 116530

Rua Francisco Glicério, 161 - Vila Embaré - Valinhos/SP - CEP: 13271-200  
CARTÃO NO VERSO →

Figura 29 Matrícula de um dos lotes demarcados e legitimados na posse. Fonte: CRI de Valinhos.

Observa-se que, ainda que o procedimento tenha desjudicializado o reconhecimento da posse de área ocupada de boa-fé, este continua burocratizado e com certa morosidade, sem contar que a espera do prazo para a legitimação de posse continua expondo o ocupante à

insegurança jurídica relacionada ao embate de forças entre o direito do proprietário que constou no registro imobiliário originário e o direito do possuidor, que tem de aguardar o fim do prazo para a conversão de sua posse em propriedade. Tanto é verdade que o procedimento foi interrompido pela simples manifestação dos herdeiros interessados no Espólio de José Galhardo, um dos proprietários constante no levantamento dos registros imobiliários da área correspondente ao perímetro da quadra G, que por anos e comprovadamente não conferiu função social à propriedade, ocupada há quase 50 anos por uma das mais antigas famílias ocupantes do local.

Ainda assim, a demarcação urbanística era o instrumento que melhor norteava o poder público municipal, quanto ao seu papel no âmbito do interesse público, para trazer àquela população, considerada clandestina, ao *status* de formal. Ressalta-se que, apesar de o procedimento, ao final, poder privilegiar mais a regularização da titulação do imóvel – portanto a segurança da posse da terra – do que o acesso à cidade urbanizada, traz maior clareza em relação ao perímetro da área de interesse social e os atores realmente interessados na regularização fundiária urbana do local.

Quanto à aplicação do mesmo instrumento de demarcação urbanística da quadra H do loteamento São Bento do Recreio, foi protocolado junto ao CRI de Valinhos em outubro de 2016, pouco antes da edição da MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016), que revogava tal ferramenta da política urbana. Porém, o Oficial de Registro de Imóveis e os técnicos do CMR entenderam que se poderia dar continuidade ao procedimento pelo regramento da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), se a Administração Pública Municipal assim o entendesse, conforme disposto no texto da MP (BRASIL, 2016):

Art. 73. Ficam revogados:

I - os arts. 288-A a art. 288-G da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973;

(...)

VI - o Capítulo III da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009; e (...)

§ 1º Os processos de regularização fundiária iniciados até a data de publicação desta Medida Provisória poderão ser regidos, a critério do ente público responsável por sua aprovação, pelos arts. 288-A a 288-G da Lei nº 6.015, de 1973.

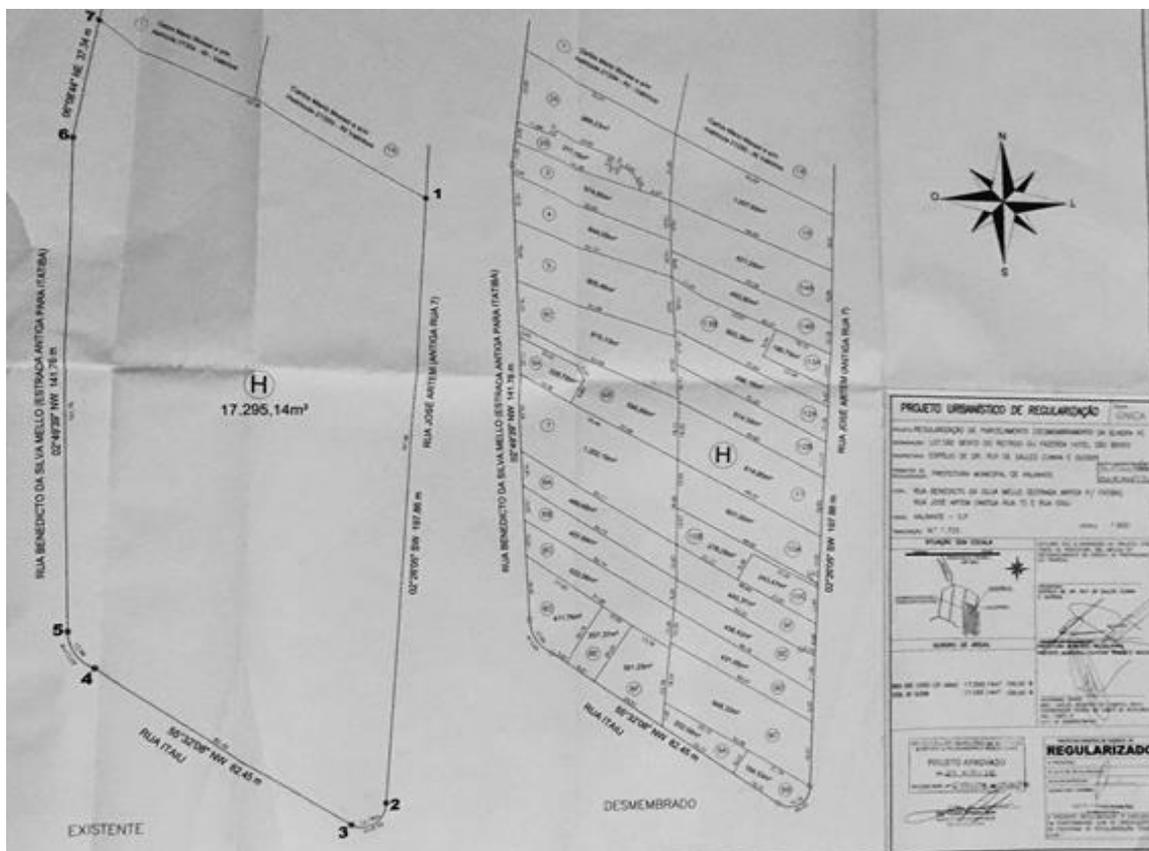
**§ 2º Os processos de regularização fundiária iniciados até a data de publicação desta Medida Provisória poderão ser regidos, a critério do ente público responsável por sua aprovação, pelos arts. 46 a 71-A da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009** (grifo da autora).

A quadra H é formada por 32 lotes irregulares em uma área de 17.295,14 m<sup>2</sup>, e sua propriedade consta como sendo do Espólio de Ruy de Salles Cunha, antiga Fazenda São Bento, registrada na transcrição nº 1.725, do Oficial de Registro de Imóveis de Itatiba, estando inserida na área compreendida como Etapa 1 da regularização (figura 30).



**Figura 30** Imagem aérea com destaque para a Quadra H do São Bento do Recreio.  
 Fonte: Google Earth, 2017.

O procedimento de regularização quadra a quadra, iniciado na Etapa 1, foi mantido, assim como a escolha pela adoção dos instrumentos da Demarcação Urbanística, seguida do registro do parcelamento do solo e da Legitimação de Posse. Ocorreu todo o procedimento de aprovação da planta de demarcação urbanística (figura 31), emissão do auto de Demarcação Urbanística e atualização dos dados dos futuros legitimados na posse dos lotes que seriam registrados.



**Figura 31** Planta de Demarcação Urbanística da quadra H do SBR. Fonte: PMV – Processo nº 6490/1998.

Mesmo não obtendo objeção quanto à notificação do Estado de São Paulo e da União, a prenotação do projeto de demarcação urbanística da quadra H do São Bento do Recreio recebeu nota devolutiva, tendo em vista a recusa da representante do proprietário, Espólio de Ruy de Salles Cunha, quanto ao recebimento da notificação extrajudicial, em razão de dúvida relacionada à titularidade da propriedade. Nota-se que o procedimento registral esbarrou na manifestação negativa da representante do proprietário notificado, o que pode ser solucionado mediante o uso do procedimento de tentativa de conciliação entre as partes, com mediação do Oficial de Registro de Imóveis, após o decurso do prazo de 60 dias para o promotor da regularização se manifestar quanto à impugnação ou à notificação extrajudicial negativa (não recebida) – o que até setembro de 2017 não havia ocorrido.

A regularização da quadra H, assim como a regularização das demais quadras objeto das Etapas 1 e 2 do São Bento do Recreio (figura 26), não se efetivou até última consulta ao Cartório de Registro de Imóveis realizada em setembro de 2017. Entretanto, o CMR da Prefeitura de Valinhos permanece ativo e com nova equipe (nomeada em 2017), que substituiu os profissionais até então envolvidos na ação. A quadra em questão pode ter a continuidade de sua regularização, tanto pelo texto da Lei Federal nº 11.977/2009 quanto pelo da Lei Federal nº 13.465/2017, já que o procedimento já havia iniciado em cumprimento da legislação anterior. Contudo, como a nova lei manteve o instrumento da demarcação urbanística, tampouco se perderiam os projetos anteriormente executados, especialmente quanto ao levantamento do perímetro, sendo fundamental para a sua continuidade a “vontade política”<sup>18</sup> da gestão político-administrativa detentora do Poder Executivo e a mobilização contínua dos moradores pela regularização fundiária da terra que habitam. Pela linha do tempo da regularização fundiária no São Bento do Recreio (tabela 1), verifica-se que, da ocupação irregular iniciada nos anos de 1970 até o ano de 2009 – antes do advento da Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009) – foram eivados esforços pelo poder público municipal e pela 2ª Promotoria de Justiça de Valinhos (Ministério Público do Estado de São Paulo). Todavia, o parcelamento do solo permaneceu com seus lotes irregulares.

A partir da publicação da Lei Federal nº 11.977/2009, verifica-se que os esforços empenhados foram sequenciais, sem um espaço de anos entre uma e outra ação, e resultaram na efetivação do registro dos lotes da quadra G – com a titulação da posse de seus ocupantes –

---

<sup>18</sup> A “vontade política” mencionada nesta pesquisa é a dinâmica da relação de poder, cuja proposta política difere da proposta capitalista dominante. Um governo com “vontade política” é aquele que se estabelece com um novo projeto de gestão pública, que prioriza as políticas sociais, a habitação de interesse social e a regularização fundiária de terras ocupadas por populações de baixa renda, saindo da lógica do favorecimento dos incorporadores imobiliários.

e na aprovação do projeto de Demarcação Urbanística da quadra H. Este foi depositado em cartório, significando que a aplicação desse instrumento não esbarrou em dificuldades quanto ao uso da legislação pela PMV.

Contudo, o processo da quadra H esbarrou no cumprimento das exigências registrais impostas pelo cartório, já que a o projeto de demarcação urbanística foi depositado no final de 2016, período de transição entre gestões político-administrativas municipais (troca de Prefeito Municipal), alteração na equipe de servidores municipais envolvida com o procedimento e mudança no marco legal da regularização fundiária urbana, fatores que contribuíram para a estagnação do procedimento na quadra H e nas demais quadras do São Bento do Recreio. De qualquer forma, enquanto esteve vigente a Lei nº 11977/2009, passaram-se dois anos em relação à criação da equipe municipal (Comitê Municipal de Regularização), no ano de 2011, para a efetiva aprovação e registro da demarcação urbanística da quadra G, no ano de 2013, e mais dois para o registro definitivo da sua regularização, inclusive das legitimações de posse dos moradores. Ao todo, foram quatro anos para a consecução da regularização, período consideravelmente razoável, dado o tempo em que os lotes permaneceram irregulares.

Essa diminuição da morosidade na regularização registral está intrinsecamente ligada a três fatores: a) o aprimoramento e facilitação da regularização fundiária urbana a partir dos termos do novo marco regulatório autoaplicável, constante no capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009); b) o interesse político dos Poderes Executivos em âmbito municipal e estadual na promoção de referida regularização observada até o ano de 2016; c) o envolvimento e habilidade das equipes técnicas envolvidas, já que suas atuações, tanto a municipal quanto a contratada pelo programa estadual “Cidade Legal”, foram fundamentais para as decisões e aprovações técnicas e os encaminhamentos burocráticos, que levaram à finalização da regularização fundiária da quadra G do São Bento do Recreio.

Essa celeridade no registro do parcelamento e titulação dos possuidores não foi acompanhada pela realização de todas as obras de infraestrutura urbana, fundamentais para a melhoria da qualidade de vida da população, como o adequado funcionamento da rede de afastamento de esgoto sanitário, a pavimentação asfáltica de todas as vias públicas e a melhoria na segurança pública. O processo em relação à totalidade do assentamento parcialmente irregular permanece lento: até o momento somente a quadra G foi efetivamente regularizada do ponto de vista do registro imobiliário.

A linha do tempo da regularização do São Bento do Recreio (tabela 1) ainda não está finalizada – visto que o local segue parcialmente regularizado –, mas demonstra com maior clareza os anos de espera da população pela cidade formal. É possível notar, todavia, por meio de uma detida análise da tabela 2, que as ações mais efetivas relacionadas à regularização

fundiária desse loteamento só ocorreram após o advento da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), o que corrobora o argumento de que tal legislação e os instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse nela incorporados contribuíram para o avanço dos procedimentos de regularização de assentamento irregulares de interesse social em Valinhos e em outras cidades do país.

## Capítulo 3 - OUTROS CASOS DE APLICAÇÃO DA DEMARCAÇÃO URBANÍSTICA E DA LEGITIMAÇÃO DE POSSE

### 3.1 Núcleo Habitacional “Centro de Lazer” – Braúna/SP

Um dos municípios que tiveram a aplicação dos instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse e que também se localiza no interior do Estado de São Paulo é Braúna. Diferente de Valinhos, tem pequeno porte, com população total de 5.021 pessoas, e fica a uma distância considerável de pouco mais de 500 km da capital do Estado (figura 32).

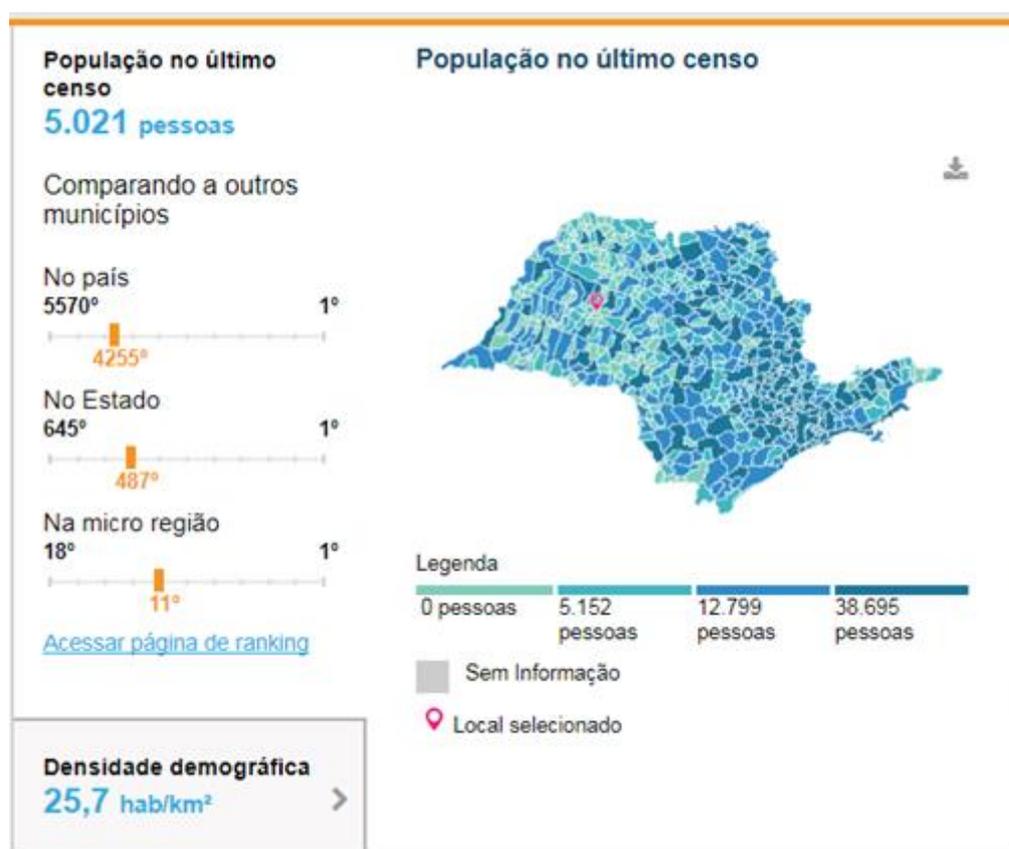


Figura 32 Mapa de localização e dados do município de Braúna/SP.  
Fonte: IBGE, 2010.

Usa-se como exemplo esse município para demonstrar que a irregularidade na ocupação do solo no Brasil, apesar de ocorrer com maior ênfase nos territórios metropolitanos, não é um problema apenas do inchaço populacional existente nas grandes cidades. A experiência observada realizou-se no núcleo denominado “Centro de Lazer” (figura 33), cujo perímetro foi delimitado previamente para que fosse possível a intervenção na área. O trabalho, como em Valinhos, também foi desenvolvido em cooperação técnica da empresa contratada pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, em decorrência de Braúna ser signatária do convênio do Programa Estadual de Regularização “Cidade Legal”. Desse modo, com referida assessoria técnica contratada, o município de Braúna realizou a busca documental, a caracterização e a coleta de dados, informações e resultados das vistorias *in loco*. De posse dessas informações, foram realizadas a análise e o diagnóstico do referido núcleo habitacional, identificando os motivos da sua irregularidade e outras questões que pudessem dificultar ou até mesmo inviabilizar o processo de regularização da área.

Segundo Vianna e Rodrigues (2016), pesquisadoras envolvidas nesse procedimento, a ocupação, classificada como de interesse social, ocorreu em área pública de propriedade da Prefeitura Municipal de Braúna, em localização já bastante adensada. Deu-se de forma espontânea, sem presença de um loteador, e ocorreu em zona urbana de uso residencial em área de 4.700,00 m<sup>2</sup>, a qual foi parcelada em 25 lotes. Havia divergência expressiva entre o tamanho apurado da área e a informação contida em seu registro imobiliário, que mencionava área de 2.212,50 m<sup>2</sup>. Tal imprecisão registral é bastante comum nos imóveis objeto de procedimentos de regularização fundiária, como ocorreu com as quadras G e H do São Bento do Recreio (Valinhos/SP).

Verificadas essas informações foi necessário realizar o levantamento topográfico e técnico-social da área, para a aplicação da demarcação urbanística, seguido da legitimação de posse, instrumentos entendidos como os que melhor se aplicariam ao caso (VIANNA; RODRIGUES, 2016).



**Figura 33** Foto aérea do núcleo “Centro de Lazer”.  
Fonte: Vianna e Rodrigues (p. 18, 2016).

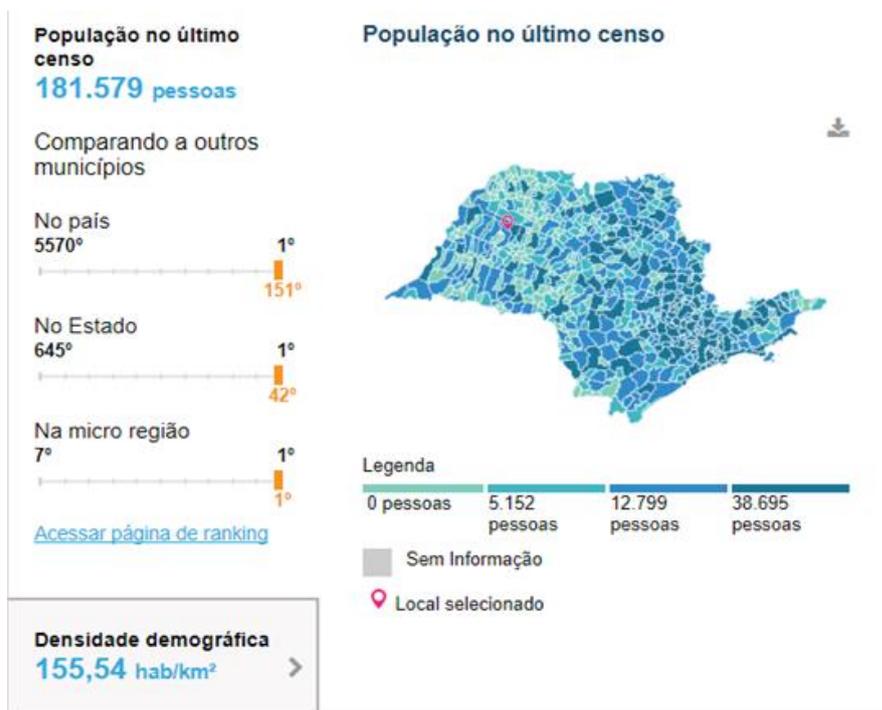
Com base nos dados coletados, foi possível realizar a planta de sobreposição de áreas e demarcação urbanística da área correspondente ao assentamento irregular já totalmente ocupado e consolidado (figura 33). A planta de demarcação urbanística (figura 34), com especificação de proprietário, vias públicas e confrontantes, foi registrada em 9/1/2012, gerando nova matrícula para a área, demarcada como nº 44.905, do Oficial de Registro de Imóveis da Comarca de Penápolis<sup>19</sup>, constando a exata descrição do perímetro e a informação “[...] matrícula aberta em virtude de procedimento de regularização fundiária de interesse social, nos termos do parágrafo 5º do art. 57, da Lei nº 11.977/2009, promovido pelo Poder Público Municipal, conforme expediente administrativo nº 02/2008 [...]”. Em 7/2/2012, o projeto de regularização do núcleo habitacional urbano denominado “Centro de Lazer” e a DCUA emitida pelo Programa Cidade Legal da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo são registrados. Em decorrência do procedimento de demarcação urbanística, foram abertas matrículas individualizadas para os lotes que compõem o referido parcelamento do solo. Nessas matrículas, foram registrados os respectivos títulos de legitimação em nome dos ocupantes possuidores (VIANNA; RODRIGUES, 2016).

<sup>19</sup> A comarca de Braúna não possui CRI. Seus registros são realizados no CRI de Penápolis/SP. Em pesquisa no site [www.registradores.org.br](http://www.registradores.org.br), sobre a quantidade de regularizações fundiária realizadas na comarca de Penápolis, não foram encontrados dados lançados.



### 3.2 Núcleo Habitacional “Engenheiro Taveira” – Araçatuba/SP

O município de Araçatuba (figura 35) é considerado uma cidade média do interior do Estado de São Paulo, com população estimada em 2017 de 194.874 habitantes (IBGE Cidades, 2017), IDH de 0,788 (CENSO, 2010) e PIB *per capita* de R\$ 34.554,62 (IBGE, 2014).



**Figura 35** Localização e dados do município de Araçatuba.  
Fonte: IBGE, 2010.

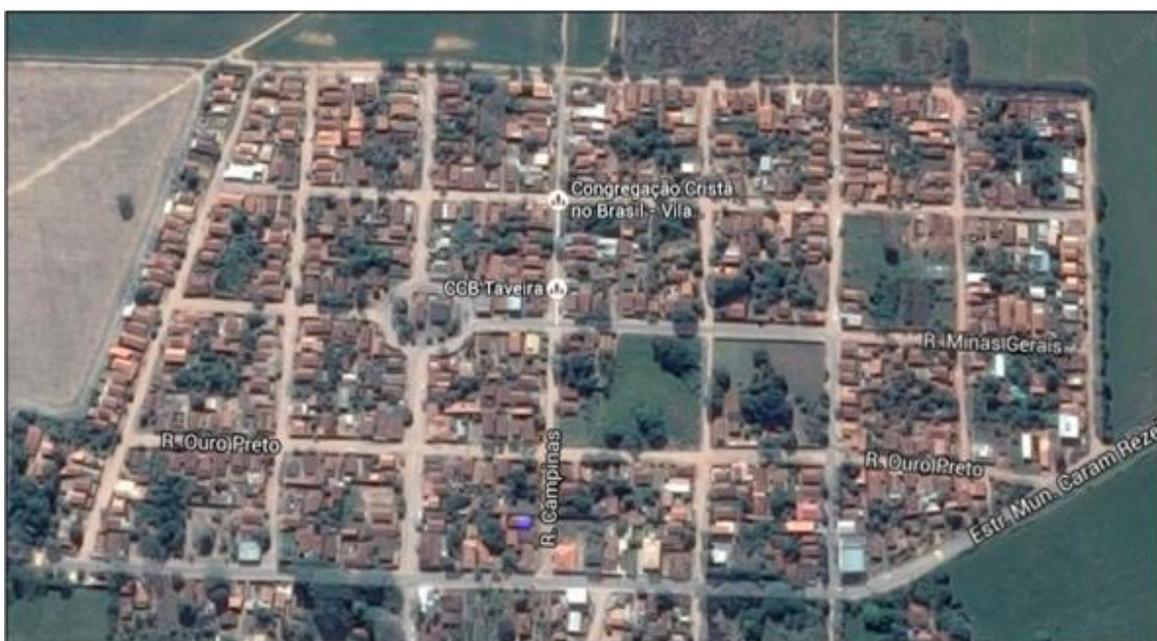
O município de Araçatuba, no período compreendido entre 2001 e 2010, realizou apenas uma regularização fundiária urbana, a qual ocorreu no ano de 2005. Em 2011, foram realizadas nove regularizações, seguidas de oito em 2012, duas em 2013, seis em 2016 e duas em 2017, com total de 28 regularizações até 20/10/2017 – demonstrando que todas as regularizações fundiárias urbanas efetivadas ocorreram apenas após o advento da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), exceto a realizada em 2005 (gráfico 2).



**Gráfico 3** Gráfico da quantidade de regularizações fundiárias urbanas realizadas no CRI de Araçatuba. Fonte: Arisp. Disponível em: [www.registradores.org.br](http://www.registradores.org.br). Acesso em: 15 de outubro de 2017.

Um dos assentamentos irregulares de interesse social existentes em Araçatuba é o núcleo habitacional “Engenheiro Taveira”, indicado pelo município como área que necessitava de procedimento de regularização e que também contou com o apoio técnico do convênio de cooperação técnica do Programa Cidade Legal do Estado de São Paulo, sendo a empresa responsável a mesma atuante na regularização fundiária do “Centro de Lazer” de Braúna/SP (VIANNA; RODRIGUES, 2016).

Trata-se de um assentamento irregular, do tipo loteamento, que se enquadra como de interesse social, tendo perímetro estimado em 300.000,00 m<sup>2</sup> e cerca de 450 lotes irregulares.



**Figura 36** Foto aérea do núcleo “Engenheiro Taveira”. Fonte: Vianna e Rodrigues (p. 21, 2016)

A equipe envolvida, tanto de técnicos da Prefeitura Municipal de Araçatuba, quanto da empresa contratada pelo Estado de São Paulo, estruturou o trabalho em três etapas principais, em que se primou pela identificação da irregularidade e a elaboração dos estudos da área a ser regularizada (figura 36). O corpo técnico responsável realizou busca documental, fazendo uma varredura não só nos dados registrais do imóvel, nos quais se encontrava o assentamento irregular, como também a base cartográfica, a legislação municipal, a infraestrutura implantada e demais informações que levassem a maior precisão dos dados necessários à regularização de referido parcelamento do solo (VIANNA; RODRIGUES, 2016).

Já na segunda etapa, foi realizada a análise e diagnóstico dos dados coletados, na qual foram considerados, como elementos estruturadores do procedimento de regularização fundiária do local, a situação urbanística, zoneamento e possíveis incidências ambientais, em face das exigências legais e os mecanismos de regularização previstos na Lei Federal nº 11.977/09 (VIANNA; RODRIGUES, 2016). O assentamento irregular “Engenheiro Taveira” está localizado em zona urbana, contudo em área de Especial de Interesse Turístico e Histórico. O registro imobiliário continha uma área sem descrição exata de sua caracterização e confrontação, mas constavam os nomes dos proprietários – portanto, se constituía como propriedade privada, totalizando 1.149.500,00 m<sup>2</sup>.

A equipe verificou que a área irregular era parte de uma gleba maior, cujo loteador realizou implantação irregular e apresentou planta não aprovada de parcelamento de solo para a promoção da venda dos lotes. Estes foram comprados de boa-fé pelos adquirentes, que possuíam contratos de compromisso de venda e compra que comprovavam a mencionada comercialização. Tal loteamento irregular foi executado sem que se tivesse notícia de qualquer objeção do poder público municipal, muito menos a penalização do loteador infrator (VIANNA; RODRIGUES, 2016). Com o passar dos anos, as parcelas irregulares sofreram reparcelamentos, o que aumentou a taxa de ocupação e o adensamento populacional do local.

A equipe envolvida no procedimento de regularização não encontrou incidências ambientais. Quanto à infraestrutura urbana, estavam implantados rede de distribuição de água, rede de distribuição de energia, coleta, afastamento e tratamento de esgoto, porém o sistema viário carecia de implantação de pavimentação de todo o leito carroçável, implantação de guias e sarjetas, ou seja, ainda que faltassem pequenos detalhes urbanísticos, o assentamento detinha plena infraestrutura básica.

Apesar da decisão técnica pelo uso do instrumento da Demarcação Urbanística, tendo em vista a impossibilidade de identificação física de toda perimétrica da área de ocupação do assentamento irregular, o projeto de demarcação não obteve registro, paralisando-se o processo,



De acordo com informações obtidas com as profissionais envolvidas, um dos fatores que levaram a equipe municipal a desinteressar-se por tal regularização foi a possibilidade de provocar maior especulação, no sentido de alterar o zoneamento das áreas do entorno do imóvel a ser regularizado, uma vez que hoje é de especial Interesse Turístico e Histórico, mas há forte movimentação dos proprietários do imóvel do entorno e do setor imobiliário para que tal vocação do zoneamento seja alterada, permitindo melhores parâmetros de parcelamento e fracionamento do solo para fins residenciais. Também, não se demonstrou interesse político da gestão político-administrativa da prefeitura municipal para levar adiante a regularização e enfrentar os receios apontados pela equipe municipal.

Até o momento, esse assentamento encontra-se irregular, ainda que tenha havido todo o apoio técnico fornecido pelo Estado de São Paulo, a confecção dos projetos urbanísticos, a análise jurídica do procedimento e a existência das facilidades trazidas pela Lei Federal nº 11.977/09. A falta de mobilização e de “vontade política” foi crucial para a não consecução do projeto de regularização, mesmo com toda a clareza dos instrumentos legais à disposição.

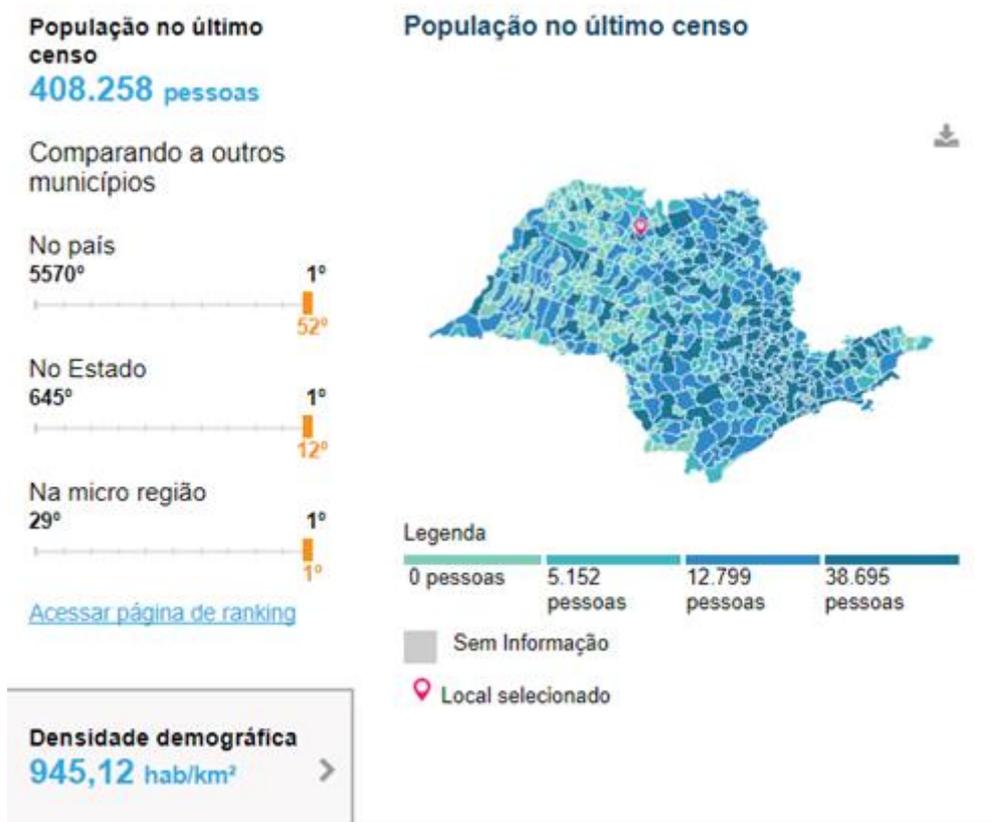
### **3.3 Núcleo Habitacional “Jéssica” – São José do Rio Preto/SP**

O município de São José do Rio Preto (SJRP) localiza-se também no interior do Estado de São Paulo, com um dos melhores índices de desenvolvimento municipal do Estado, isto é, 0,9050, e o segundo melhor do Brasil, ficando atrás apenas do município de Extrema (MG), segundo dados de 2013 do Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) <sup>20</sup>, que possui como indicadores educação, saúde, emprego e renda.

Possui também IDH de 0,797 (IBGE, 2010) e PIB *per capita* de R\$ 36.048,51 (IBGE, 2014), sendo considerada uma cidade de porte médio, com população de 408.258 habitantes (IBGE, 2010), com boa qualidade de vida (figura 38).

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-de-desenvolvimento-municipal-resultado.htm?UF=SP&IdCidade=354980&Indicador=1&Ano=2013>>. Acesso em 20 de outubro de 2017.



**Figura 38** Mapa do Estado de São Paulo, com destaque para a localização e informações do município de SJRP. Fonte: IBGE, 2010

Até o ano de 2010, o município possuía 108 assentamentos irregulares, conforme informação obtida na Secretaria de Habitação do Município de SJRP (PMSJRP). É um número expressivo de parcelamentos de solo, que infringiram a legislação urbanística e há pouco tempo estavam em situação de irregularidade, apesar de se tratar de um município com altos índices de qualidade de vida. Observou-se seu excelente desempenho na execução do procedimento da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009). A ARISP divulgou no *site* da Central de Registradores de Imóveis<sup>21</sup> que, no período compreendido entre 1/1/2001 e 15/10/2017, foram realizadas 59 regularizações de assentamentos humanos: 43 junto ao 1º CRI e 16 perante o 2º CRI (gráficos 3 e 4). Pela análise desses gráficos, é possível verificar que, entre 2001 e 2009, não foi apurado qualquer registro de regularização fundiária urbana em SJRP. É a partir de 2010 que as regularizações passam a ser registradas, já na vigência da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009).

<sup>21</sup> Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/RF/firmGraficos.aspx?from=U>>. Acesso em 15 de outubro de 2017.



**Gráfico 3** Quantidade de regularizações 1º Cartório de SJRP. Fonte: Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/RF/frmGraficos.aspx?from=U>>. Acesso em 15 de outubro de 2017.



**Gráfico 4** Quantidade de regularizações 2º Cartório de SJRP. Fonte: Arisp. Disponível em: <<https://www.registradores.org.br/RF/frmGraficos.aspx?from=U>>. Acesso em 15 de outubro de 2017.

Essas regularizações fundiárias urbanas realizadas pela PMSJRP a partir de 2010 ocorreram também com o apoio técnico do Programa Estadual de Regularização Fundiária “Cidade Legal”, como nos casos dos municípios de Braúna e Araçatuba. Em decorrência desses dados de desempenho em regularizações fundiárias, o município de SJRP foi utilizado como exemplo de aplicação de Lei Federal nº 11977/09 (BRASIL, 2009) na Cartilha de passo a passo da Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo, editada pelo Governo do Estado de São Paulo em parceria com a Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo e a Arisp

(GÓES, 2014), a qual serviu para auxiliar as prefeituras municipais, os CRI's e outros órgãos envolvidos a promover a regularização fundiária urbana.

O parcelamento do solo denominado “Jéssica” foi um dos primeiros assentamentos de interesse social a ter registro regularizado em SJRP, em 14/8/2012. Sua irregularidade iniciou-se no ano de 1996, a partir do fracionamento de uma chácara de 4,84 hectares (48.400,00 m<sup>2</sup>) em diversos lotes, de dimensões entre 200,00 e 434,00 m<sup>2</sup>, por seu proprietário Aparecido Felício de Godoy, que logo após adquirir a propriedade, em 22/07/1996, inicia o fracionamento, conforme consta registrado na matrícula da gleba, nº 9.904, do 1º CRI de SJRP (figura 39), até que a PMSJRP ingressou com Ação Civil Pública e conseguiu, em 28/09/1998, o bloqueio da matrícula (figura 40), de maneira que o proprietário da gleba não promovesse novas vendas de lotes irregulares, camuflando tal irregularidade com o registro dos fracionamentos da propriedade da gleba.

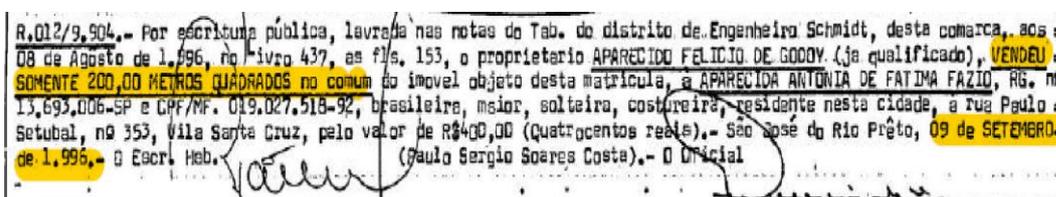


Figura 39 Imagem de registro nº 012 da matrícula nº 9.904.  
Fonte: 1º CRI/SJRP (grifo da autora).

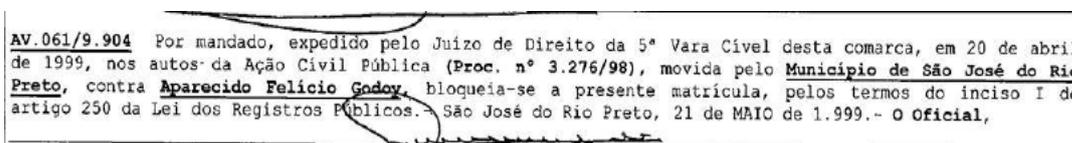
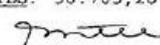


Figura 40 Imagem da averbação nº 061 da matrícula nº 9.904.  
Fonte: 1º CRI/SJRP

Em 2010, o município de SJRP solicita o registro da alteração da LUOS municipal e do fato que essa gleba passou a ocupar área de expansão urbana. Finalmente, em 2012, a prefeitura apresenta um projeto de regularização fundiária do núcleo habitacional “Jéssica”, devidamente aprovado e com DCUA emitido pela Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, no qual foi registrada – antes do registro do parcelamento aprovado e sua DCUA – a correta descrição do perímetro da gleba (o que corresponderia à demarcação urbanística), para em seguida registrar-se o seu parcelamento em 172 lotes, distribuídos em seis quadras, com 11.694,72 m<sup>2</sup> de arruamento e 36.705,28 m<sup>2</sup> de área composta por lote, perfazendo o perímetro total de 48.400,00 m<sup>2</sup> (figura 41).

A Prefeitura de SJRP também expediu para cada ocupante do assentamento um instrumento particular de legitimação na posse, cujo registro ficou a cargo dos respectivos legitimados mediante simples requerimento junto ao CRI de SJRP. Para cada lote do

parcelamento regularizado é aberta uma matrícula autônoma, após requerimento do respectivo legitimado na posse, dando-se o início dos registros desses instrumentos em 17/02/2014 (figura 42). Como a gleba já possuía matrícula no CRI, não houve necessidade de se promover o procedimento da demarcação urbanística. Por isso o procedimento foi unificado e o registro do instrumento de titulação na posse ficou a cargo dos ocupantes.

R.066/9.904:- Por instrumento particular, passado nesta cidade, em 02 de agosto de 2012, consta que o MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, com sede na Avenida Alberto Andaló n° 3.030, inscrita no CNPJ sob n° 46.588.950/0001-80, regularizou o parcelamento do solo urbano de gênese ilegal de interesse social, com a denominação especial de "JÉSSICA", implantado de fato no imóvel objeto da presente matrícula, conforme Auto de Regularização Fundiária n° 01/2009, expedido em 13 de junho de 2012, pela Secretaria Municipal de Habitação e Declaração de Conformidade Urbanista e Ambiental n°. 085//02/07-001/09, emitida em 05 de junho de 2.012, pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo, cujo imóvel foi subdividido em cento e setenta e dois (172) lotes, distribuídos em seis (06) quadras, ocupando superficialmente a área da seguinte forma: ÁREA DOS LOTES: 36.705,28 m2 e SISTEMA VIÁRIO: 11.694,72 m2. São José do Rio Preto, 14 de Agosto de 2.012. O OFICIAL, 

**Figura 41** Imagem do registro n° 066, da matrícula n° 9.904.  
Fonte:1° CRI/SJRP.

AV.130/9.904 - Protocolo n° 501.048 de 11/09/2017:- Por instrumento particular, passado nesta cidade, datado de 20 de janeiro de 2017, o Município de São José do Rio Preto indicou, sob sua responsabilidade, na forma do item 294 do Capítulo XX, das Normas de Serviço da Corregedoria Geral da Justiça deste Estado, a especialização da fração ideal no comum registrada nesta matrícula como sendo o lote n°. 22, da quadra "D" do loteamento "Jéssica", para qual foi aberta a matrícula n°. 179.787.- São José do Rio Preto, 19 de Setembro de 2.017.- O Oficial, 

**Figura 42** Imagem da averbação n° 130, da matrícula n° 9.904.  
Fonte:1° CRI/SJRP

A cidade de SJRP, apesar do histórico de sucesso com a titulação das posses e registro das regularizações fundiárias urbanas, também lida com o engessamento de outras políticas públicas, como as de infraestrutura urbana e melhoria nos assentamentos regularizados. No caso do assentamento regularizado "Jéssica", foi possível verificar que apesar da regularização registral, a ausência de outros componentes que envolvem a regularização, especialmente os sociais e urbanísticos, mantém a população em estado de vulnerabilidade socioeconômica e precariedade urbanística, como se observa no depoimento dado por uma moradora ao Portal G1 (2015):

No Jéssica, por exemplo, mais de 200 famílias vivem no local que já foi regularizado, mas os moradores ainda esperam o asfalto e mais qualidade de vida. A comerciante Elizabete Pereira de Carvalho reclama da falta de creche e posto de saúde no local. "Não tem nada dessas coisas e quando chove é um barro danado, quando não chove sofremos com a poeira. Minha neta até já caiu nas pedras e está com o joelho todo ralado", afirma a moradora<sup>22</sup>.

Essa realidade foi apurada pela reportagem como uma constante nos assentamentos regularizados pela PSJRP, conforme outros trechos da reportagem:

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2015/12/com-falta-de-infraestrutura-rio-preto-tem-58-loteamentos-irregulares.html>>. Acesso em: 16 set. 2017.

No loteamento Alvorada a situação é a mesma. O operador de mercado Ricardo Gabaldi comenta que uma das únicas mudanças perceptíveis foi a iluminação. “Mudou pouca coisa, antes não tinha luz na rua e agora tem, a infraestrutura ainda está começando a ser feita. Começaram a mexer na água e no esgoto só que não terminaram. Asfalto também não tem, mas o IPTU chegou e ainda falta infraestrutura para a gente”

O Presidente da Associação dos Moradores do Alvorada, Antonio Martins Maia Neto, diz que a prefeitura não cumpriu com as promessas feitas. “Aqui foi regularizado em 2012, o prefeito esteve várias vezes no bairro, só prometeu e não cumpriu. Cadê prefeito? Autoridades? Poder público? Cadê o asfalto?”<sup>23</sup>

A regularização fundiária, do ponto de vista registral e de reconhecimento da posse, foi bem-sucedida nos assentamentos regularizados pela PSJRP. Contudo, muitos permanecem em situação de carência, especialmente pela falta de saneamento básico e pavimentação asfáltica, conforme figura 43, na qual consta levantamento feito pelo periódico Diário da Região em 20/6/2015 na reportagem de título “Regularização de lotes só beneficia Prefeitura”:

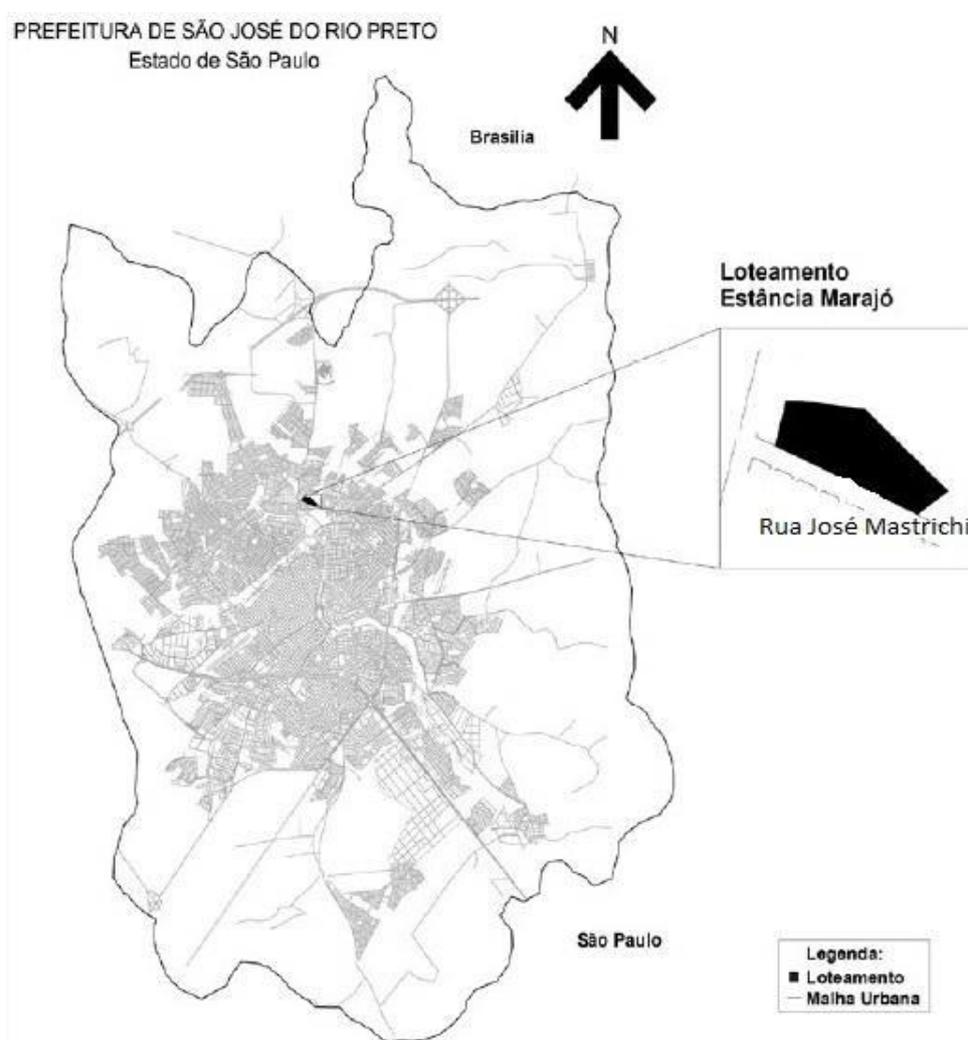


**Figura 43** Relação de bairros regularizados de SJRP e da existência de saneamento básico e pavimentação asfáltica.

Fonte: Abreu (2015).

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/sao-jose-do-rio-preto-aracatuba/noticia/2015/12/com-falta-de-infraestrutura-rio-preto-tem-58-loteamentos-irregulares.html>>. Acesso em: 16 set. 2017.

Outro ponto contraditório com os índices apresentados ocorre com a paralisação do processo de regularização de outros assentamentos irregulares da cidade. Um desses, que chamou atenção durante a pesquisa e foi utilizado como exemplo na Cartilha divulgada pelo Estado de São Paulo (GÓES, 2014), é o loteamento irregular “Estância Marajó”, reconhecido como irregular por Resolução nº 20/12 – Comissão Permanente de Urbanização (Copeur/PMSJRP): “Reconhece a situação de ilegalidade, por implantação de loteamento clandestino, do núcleo habitacional autodenominado “Estância Marajó” (GÓES, 2014, p. 138). A área em questão possui 74.642,00 m<sup>2</sup> e consta como propriedade privada em área do perímetro urbano consolidado (figura 44).



**Figura 44** Delimitação visual do loteamento irregular “Estância Marajó”.  
Fonte: Góes (2014, p. 139).

Ocorre que, em consulta ao 1º CRI de SJRP, onde consta aberta a matrícula nº 18.424 da gleba em na qual implantado o referido assentamento irregular, aparece apenas a averbação do reconhecimento da irregularidade para efeito de bloqueio dessa matrícula imobiliária, de forma

que o imóvel não seja alienado, modificado ou onerado, sem que antes haja a regularização fundiária promovida pelo poder público municipal. Entretanto, até o momento não se consumou tal regularização, não havendo registro nem da demarcação urbanística, tampouco de qualquer parcelamento do solo no local. Segundo informação obtida na Secretaria Municipal de Habitação de SJRP, trata-se de uma regularização fundiária de interesse específico, e que por essa razão a prefeitura aguarda provocação dos interessados moradores. De acordo com o informado, até o momento os ocupantes não se mobilizaram para formar uma associação de moradores, o que não impede que a regularização seja promovida, mas dificulta o procedimento, já que deve ser coletivo, envolvendo o assentamento como um todo.

Como não houve a apresentação de proposta para referida regularização, e como não é um parcelamento prioritário, pois não se trata de interesse social, o procedimento encontra-se aguardando manifestação do interessado. Como se nota, ainda que de interesse específico, a falta de mobilização dos interessados paralisou o procedimento de regularização do assentamento “Estância Marajó”.

Contudo, comparando-se os dados apresentados pela ARISP, referente às regularizações fundiárias urbanas ocorridas de 2001 a 2016, nos Municípios de Araçatuba e de São José do Rio Preto, bem como em todo o Estado de São Paulo (ver gráficos 1 a 4), fica evidenciado que a Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) instrumentalizou e com isso, facilitou e acelerou os processos de regularização, tanto que o número de regularizações realizadas nesse período, em ambos municípios é expressivo, conforme quadro comparativo abaixo:

<b>Quadro Comparativos de regularizações realizadas no período de 2001 a 2016</b>			
	Araçatuba (SP)	São José do Rio Preto (SP)	Todo o Estado de São Paulo
de 2001 a 2008	1	1	29
<b>de 2009 a 2016</b>	<b>25</b>	<b>56</b>	<b>2.071</b>

**Tabela 5** Quadro comparativo de regularizações nos municípios de Araçatuba e de São José do Rio Preto e em todo o estado de SP, no período de 2001 a 2016. Fonte: ARISP. Disponível em: <<https://www.registradores.org.br>>. Acesso em 15 de outubro de 2017.

São diversos os fatores que levam à paralisação dos procedimentos de regularização fundiária, mas certamente não foi a falta de legislação e de instrumentos jurídico-urbanísticos que facilitassem o procedimento. A regularização fundiária urbana, especialmente a de interesse social, muitas vezes esbarra na falta de “vontade política” da gestão pública, na ausência de mobilização coletiva por parte dos ocupantes e na disputa pela posse da terra habitada entre o proprietário e os legítimos ocupantes.

## Capítulo 4 - CONCLUSÕES

### 4.1 Aspectos da aplicação dos instrumentos da Lei nº 11.977/09

Os dois principais instrumentos fomentados pela Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), tanto o da demarcação urbanística quanto o da legitimação de posse – sobretudo este –, trouxeram importantes avanços à regularização fundiária urbana, inclusive a de interesse social, entre os quais se destaca: a) contribuição para a desjudicialização do reconhecimento da posse do solo urbano, utilizada para fins de moradia, possibilitando a realização do que hoje se consolidou como usucapião administrativa, isto é, a conversão dessa posse em propriedade por instrumento de legitimação celebrado pelo poder público promotor da regularização; b) unificação e padronização em todo o território nacional do procedimento de regularização fundiária urbana, facilitando o trabalho das prefeituras, cartórios e a atuação e compreensão do processo pelos demais atores envolvidos, como os moradores, o Ministério Público e o Poder Legislativo; c) contribuição para o crescimento do número de registro de regularizações de assentamentos urbanos informais.

A desjudicialização tem importante função de simplificar e facilitar o processo de regularização, uma vez que possibilita a alternativa de retirar da esfera do litígio judicial as demandas por reconhecimento e manutenção na posse dos ocupantes desses assentamentos irregulares de interesse social que exercem o domínio da terra ocupada como se proprietários fossem, tendo direito do reconhecimento da propriedade por usucapião<sup>24</sup>. Antes do advento da Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), as regularizações de posse de lotes desses assentamentos irregulares em terras privadas (e quando o proprietário não comparecia expressamente anuindo ao processo de regularização fundiária) só poderiam ocorrer pela via judicial, demandando longo tempo de espera na esfera judiciária, muitas vezes sem a obtenção de êxito nesse reconhecimento. O instrumento da legitimação de posse, aplicado ou não em conjunto com a demarcação urbanística, possibilitou que esse procedimento ocorresse pela via extrajudicial, isto é, tal reconhecimento de posse passou a ser realizado em âmbito administrativo, pelo poder público municipal, desde que cumpridos os requisitos da lei, procedimento que passou a ser conhecido como usucapião administrativa. A existência dessa facilidade administrativa não impede que o proprietário anterior ingresse com ação judicial, contudo, o seu silêncio em relação à regularização fundiária em sua propriedade, e esgotado o prazo para manifestação, passou a ser interpretado como anuência.

---

<sup>24</sup> Forma de aquisição originária do lote, por meio do reconhecimento da posse mansa, pacífica e como se proprietário fosse.

Como se observa na exposição dos casos, tanto em relação ao estudo realizado sobre o São Bento do Recreio (Valinhos/SP), quanto nos casos dos núcleos habitacionais “Centro de Lazer” (Braúna/SP) e “Jéssica” (São José do Rio Preto/SP), a instrumentalização e o desembaraço ao procedimento autoaplicável, trazidos com o Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), contribuíram no aumento de aplicações dos instrumentos da regularização fundiária urbana, especialmente a demarcação urbanística e a legitimação de posse, nos diversos municípios espalhados pelo Estado de São Paulo, conforme dados do gráfico 1, que demonstrou significativo aumento nos registros de regularizações fundiárias neste Estado.

Se antes os “[...] processos de regularização fundiária em assentamentos informais assemelhavam-se a uma gincana[...]” (ALFONSIN; FERNANDES, p. 284, 2006), diante da ausência de uma regulação geral, a Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) unificou um tipo de procedimento que pode ser aplicado por todo o país, gerando consenso sobre a forma e aplicação desses instrumentos (pelo menos em relação ao Estado de São Paulo, estudado nesta pesquisa), o que auxiliou o considerável aumento do número de registros de regularizações.

Todavia, há também os resultados negativos apurados quanto à sua recepção e aplicação pelos atores da regularização fundiária, especialmente o poder público municipal. Como observado na linha do tempo da regularização fundiária do São Bento do Recreio (tabela 3) e pela descrição do caso do núcleo habitacional “Jéssica”, é possível notar que se manteve certa lentidão na aplicação do procedimento, que ficou menos moroso com as facilidades da Lei nº 11.977/09, mas não deixou de ser um procedimento demorado. Sua efetivação ainda é lenta; levam-se anos para concretizar o registro das legitimações de posse, como nos casos da quadra G do São Bento do Recreio (Valinhos/SP) e do Jéssica (São José do Rio Preto/SP), que levaram seis e cinco anos, respectivamente, a partir do advento da lei – sem considerar o tempo que se leva para realizar as necessárias obras de infraestrutura, já que ambos estão até hoje aguardando algumas delas.

Ainda assim, se comparado com o tempo da permanência na irregularidade desses assentamentos, notam-se consideráveis avanços, já que a quadra G do São Bento do Recreio esteve em situação irregular por mais de 40 anos e a finalização do processo, com a regularização registral das posses, se deu em seis anos, após o advento da lei.

Outro ponto importante é a ocorrência da titulação dos moradores muitas vezes sem a execução de toda a infraestrutura necessária, especialmente para os assentamentos informais de baixa renda, e sem a melhoria de outros indicadores sociais essenciais à qualidade de vida, desrespeitando-se o que preconiza o Art. 2º do Estatuto da Cidade, conforme destaque abaixo:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à **infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;**

(...) IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência **de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.** (grifo da autora)

Nota-se que diversos assentamentos informais regularizados na cidade de SJRP (SP), conforme descrito no Subcapítulo 3.3, tiveram o registro dos títulos, mas foram mantidos em situação de precariedade e/ou vulnerabilidade em razão da falta de infraestrutura urbana, como esgotamento sanitário, com impacto negativo mais abrangente do que a própria questão meramente fundiária, assentamento, e pavimentação asfáltica.

Outro aspecto contraditório observado foi a paralisação desses processos, como no caso do assentamento informal de interesse social “Engenheiro Taveira” (Araçatuba/SP), e mesmo o de interesse específico, “Estância Marajó” (São José do Rio Preto/SP), apresentados no capítulo anterior.

Nesses casos, o procedimento de regularização fundiária foi adotado com base no disposto no Capítulo III da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), porém foi paralisado pela ausência de “vontade política” em seguir o procedimento – em evidente demonstração do conflito entre o interesse da classe política gestora e a necessidade dos moradores dos assentamentos estagnados na informalidade –, pela falta de força de mobilização coletiva dos moradores desses parcelamentos irregulares, não havendo insurgência contra tal postura do poder público municipal, como ocorreu no núcleo habitacional “Estância Marajó”. Tampouco a execução desses instrumentos garantirá que o registro chegue ao fim, que os ocupantes dos lotes do loteamento sejam legitimados na posse e que esta seja convertida em propriedade. O trajeto é extenso: é preciso continuidade, “vontade política” e incansável sensibilização e mobilização dos moradores, de forma que haja a efetiva aplicação dos procedimentos de regularização fundiária.

Há outro efeito que travou os processos de regularização em andamento, também ocasionado por “vontade política”: a edição da MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016), sete meses depois convertida na Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que revogou os termos da regularização fundiária urbana da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009).

## 4.2 O novo marco legal refreia a regularização fundiária de interesse social

No caso do São Bento do Recreio (Valinhos/SP), a paralisação da regularização das demais quadras, especialmente a H, tem enfrentado mais do que a falta de “vontade política” do poder público municipal e a ausência de mobilização coletiva pela regularização registral, ainda que a população tenha se mobilizado para solicitar saneamento básico e segurança pública (Subcapítulo 2.2). O principal engodo dessa regularização foi a confusão criada pela revogação repentina dos dispositivos legais que tratavam da regularização fundiária urbana na Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), a qual até a publicação surpresa da Medida Provisória nº 759, em 23/12/2016 (BRASIL, 2016) vigorava normalmente. A situação se agrava com o fato de que a vigência da nova lei está *sub judice*, já que, em agosto de 2017, o então Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, ingressou com Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) – MC ADI 5771 DF – Distrito Federal nº 9034439-96.2017.1.00.0000 – alegando os vícios formais e materiais na nova legislação.

Segundo a Carta Aberta ao Brasil (2017), manifestação de diferentes setores sociais contrários à MP nº 759/16 (BRASIL, 2016), o tema não poderia ter sido editado por MP, pois não existia urgência e nem relevância na regulação da regularização fundiária urbana, uma vez que já se encontrava regulada e em pleno funcionamento (Capítulo 2). A Lei nº 11.977/09 necessitava de adequações que poderiam ser apresentadas por meio de projeto de lei ordinária, e não por MP, cuja edição desconsiderou os diferentes atores sociais interessados. Nos trabalhos envolvendo sua elaboração, somente alguns atores do processo de regularização fundiária foram ouvidos, como os registradores de imóveis, os membros do Ministério das Cidades, os membros do Poder Judiciário e alguns poucos acadêmicos.

A idealização e elaboração do texto da MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016) foi executada pelos 16 membros do grupo<sup>25</sup> de trabalho criado pela Portaria nº 326/2016 do Ministério das Cidades (MINISTÉRIOS DAS CIDADES, 2016), pertencentes aos grupos mencionados acima. Era necessário que não só eles participassem do processo de construção de uma evolução do marco regulatório da regularização fundiária urbana, mas especialmente os movimentos de direito à moradia, os moradores dos assentamentos informais, as prefeituras municipais, o Ministério Público e outros estudiosos da regularização fundiária, por meio de audiências

---

<sup>25</sup> O grupo de trabalho tinha o prazo de 60 dias, prorrogáveis por igual período, a partir de 18 de julho de 2016, para a conclusão de seu trabalho. Contava com dois juízes, dois professores da Unicamp, três representantes de governos estaduais, dois representantes de entidades de registradores de imóveis, quatro representantes do Ministério das Cidades, um representante de sindicato do mercado imobiliário, um ex-gestor de habitação, um representante da associação de Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) e agentes públicos da habitação.

públicas prévias e por todo o país, conforme previsão legal no inciso II, do Art. 2º do Estatuto da Cidade:

**II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;**  
(grifo da autora).

A ausência de participação dos interessados no âmbito do sistema democrático, somada às demais inconstitucionalidades da nova legislação de regularização fundiária (Capítulo 1), provocou enorme entrave na aplicação dos instrumentos de regularização. Não só por criar uma nova dinâmica de aplicação – que deixou de ser autoaplicável e, portanto, dependente de regulamentações –, mas especialmente pela insegurança jurídica de sua aplicação, dada a existência da ADI, que depende de decisão judicial, podendo tornar nulos os dispositivos do novo e controverso marco regulatório, o que acabou por rejudicializar a política de regularização fundiária urbana de interesse social.

#### **4.3 A regularização fundiária que titula a posse, mas não garante a moradia digna.**

A instrumentalização da regularização fundiária urbana trazida pela Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) têm obtido mais sucesso como anistia à irregularidade do que como uma política de redução dos problemas sociais. Ela flexibiliza (quase que rompendo) o regramento urbanístico-ambiental para a realização da titulação de assentamentos nas áreas em que se promove a regularização, de forma que seja possível seu registro. Ao fazê-lo, descumprem os modelos de parcelamento e uso e ocupação do solo previstos em lei, que em tese deveriam ser os pactuados pela sociedade.

Essa vontade de apenas titular a posse já se demonstrou um fracasso no modelo peruano, após as ideias de De Soto (2001) terem ganhado visibilidade<sup>26</sup>. Segundo ele, o problema dos países em desenvolvimento no cenário capitalista seria a falta de acesso ao crédito de grande parte de suas populações, o que os impediria de, por exemplo, desenvolver sua capacidade empreendedora, ter acesso a crédito e mesmo um imóvel financiado. Para De Soto, esse problema se resolveria se os programas e planos habitacionais do Peru adotassem o sistema de titulação individual dos lotes ocupados em assentamentos informais, transformando-os em propriedade privada dos ocupantes. Ele defende que a existência do título de propriedade

---

<sup>26</sup> O contexto da regularização dominial no Peru é, nos anos 1980, a luta entre o governo federal e a guerrilha, em especial o Sendero Luminoso, no campo. De Soto teve importante papel, criando o Instituto *Liberdad y Democracia* e desenvolvendo discurso ideológico para o pequeno e médio empresário agricultor cocaleiro contrário à coletivização de terras propugnada pelo Sendero Luminoso. Essa política estendeu-se às cidades, notadamente à capital, regularizando-se os parcelamentos construídos para fins urbanos (DE SOTO, 2016).

garantirá o acesso ao crédito para a realização de obras de melhorias e benfeitorias nos imóveis, melhorando assim a qualidade de vida dessas populações.

Entretanto, a iniciativa adotada no Peru se constituiu em enorme fracasso, já que houve a titulação individual das posses, mas não o acesso ao crédito. Tampouco os assentamentos deixaram de ser precários e vulneráveis, apesar do reconhecimento e registro das propriedades dos lotes. Segundo Spinazzola (2008, p. 14):

A regularização fundiária é incentivada pelas agências internacionais por aspectos diversos. O Banco Mundial prioriza a regularização fundiária como uma forma de “integrar mercados formais ao ambiente da economia formal” e de facilitar o “acesso a propriedade da terra” (World Bank, 2001). Já a Organização das Nações Unidas entende que a regularização fundiária deve objetivar a “integração social e econômica das áreas irregulares” (UN- Habitat, 2003).

A partir do estudo de Calderón, *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza* (2006), que analisou os resultados da experiência peruana, Spinazzola explica:

Calderón, por meio de estudos empíricos, mostra ainda que a suposta conexão entre formalização da propriedade e acesso a crédito não se consolida devido à falta de integração entre os mercados financeiros e imobiliários, à reduzida renda da população que teve a propriedade regularizada, e aos custos maiores de manutenção da formalidade em relação à informalidade.

[...]

A prática da regularização abrange dois aspectos complementares: o urbanístico e o jurídico. A regularização fundiária trata da adequação do espaço construído de forma ilegal ou irregular aos parâmetros da legislação urbanística vigente, ou da aplicação de medidas que possam aliviar os danos causados pela ocupação irregular. A regularização jurídica refere-se à adequação dos documentos de propriedade e/ou posse da terra ocupada (das glebas ou lotes) à legislação vigente” (SPINAZZOLA, 2008, p. 22).

Desse modo, tem-se que o texto proposto pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) reitera a priorização da titulação da propriedade aos ocupantes de terras parceladas irregularmente, cuja aplicação já se mostrou fracassada. No Brasil, apesar de os dispositivos legais da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) enfatizarem a obrigatoriedade de definição em projeto das medidas previstas para a adequação da infraestrutura básica e para a sustentabilidade social, urbanística e ambiental da área ocupada (incisos III e VI, Art. 51) e a necessidade de comprovação de melhoria da habitabilidade dos moradores proporcionada pela regularização fundiária (inciso VI, Art. 54), constatou-se nesta pesquisa que, em diversos assentamentos de São José do Rio Preto (SP), apenas o registro da regularização não foi suficiente para melhorar a qualidade de vida dos moradores, tanto do ponto de vista de aquecimento da economia baseada no crédito, quanto pela inexistência de urbanização e reabilitação das áreas ocupadas por população de baixa renda, que mantiveram o *status quo* da precariedade e da vulnerabilidade das ocupações, ainda que regularizadas do ponto de vista registral.

Ainda assim, o texto da lei revogada trazia em seu bojo as condições acima mencionadas como parte do processo de regularização fundiária de interesse social. Tanto que, no caso do São Bento do Recreio (Valinhos/SP), o prefeito municipal assumiu o compromisso, conforme preconizava a antiga lei, da execução das obras da rede de esgotos sanitários, que foi realizada ainda que com bastante atraso em relação à reivindicação popular.

Já a nova lei não exige comprovação dessas melhorias, deixando-as à discricionariedade do poder público, tão somente como “proposta” as soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, e não como obrigação (inciso VI, Art. 35), suprimindo a necessidade de compromisso com as melhorias das condições sociais do projeto de regularização fundiária urbana de interesse social. Aliás, a palavra “social” desaparece dos itens do Art. 35 (BRASIL, 2017), que estabelece o que conterà no projeto de regularização fundiária.

Holston (2013) esclarece que não só a lei produz a ilegalidade, já que apresenta as proibições, mas a ilegalidade produz a lei – e a regularização é um exemplo inegável disso. Essa estratégia não parece buscar a justiça social. Afinal, qual é a lógica da justiça que transforma a posse da moradia ilegal em propriedade, se nessa conversão não se resolvem os problemas socioeconômicos em torno da informalidade? Segundo Holston (2013, p. 269):

[...] nem a lei nem os conflitos têm chance de resolver problemas na rede mais ampla das relações sociais, como supõe o funcionalismo. Ao contrário, operacionalizada através de conflitos, a legislação fundiária brasileira perpetua a dominação, legitima a usurpação, acentua a desigualdade e promove a instabilidade de forma regular e previsível. Esses processos submergem quaisquer ideais de justiça que o sistema legal brasileiro apregoe, transformando-o em mau governo.

A regularização de assentamentos urbanos de interesse social deve ir além da titulação da posse da terra e levar em conta os equipamentos e serviços urbanos e, sobretudo, as condições de empregabilidade e renda das populações. Estas devem ter assegurado, juntamente com o direito à moradia, o sustento de sua família, já que a renda familiar limitada intensifica a vulnerabilidade socioeconômica dos indivíduos, inevitavelmente gerando a precariedade habitacional, retroalimentando o ciclo da ilegalidade na ocupação da cidade. É necessário, portanto, haver integração de políticas socioeconômicas.

Para Maricato (1995, p. 9): “[...] a construção ideológica hegemônica da representação do urbano procura ignorar a articulação contraditória entre norma e infração”. Para ela, há uma relação funcional entre os poderes estatais e os beneficiários dessas “anistias periódicas” aos que praticam a ilegalidade, pois, nessa relação de favores, reforçam e alimentam o fecundo clientelismo pelo qual se “toma lá e dá cá”, cujos principais favorecidos são os detentores do

restrito mercado imobiliário e da construção civil, ambos especulativos (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2013).

Essa relação funcional de interesses privados é, na realidade, bastante disfuncional para os interesses públicos e coletivos, uma vez que só acentua o comprometimento da sustentabilidade socioambiental e, por consequência, a qualidade da vida urbana (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2013), que nas áreas pobres, ainda que tituladas, permanecem muitas vezes precarizadas pela ausência de infraestruturas mitigadas no processo de regularização. Ao mesmo tempo, novos assentamentos e ilegalidades urbanas continuam a ocorrer, muitas vezes próximo ou no mesmo local em que se deu a regularização fundiária.

A concessão do direito de propriedade privada sobre a parcela de terra ocupada pelas populações mais vulneráveis não “[...] soluciona o problema do impacto urbano sobre a pobreza [...]” (HARVEY, 2014, p. 59), tendo em vista que o capitalismo se vale da urbanização para absorver o excedente da produção, que por sua vez produzirá o lucro, o qual se sobrepõe, na lógica do mercado neoliberal hegemônico em que está inserida a sociedade brasileira, a todos os outros direitos.

#### **4.4 E os parcelamentos de solo irregulares seguem crescendo...**

A Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) não tinha o objetivo de impedir a formação de novos assentamentos irregulares compostos por populações pobres (tampouco os formados por outras camadas sociais) nos diferentes municípios, espalhados pelo país. Foram postos, à mão do gestor público, instrumentos para regularização sem vínculo com as necessárias mudanças nas políticas social, fundiária e habitacional para ampliar a oferta de moradia acessível e orientar os moradores em assentamentos informais.

Enfrentar o crescimento da cidade ilegal, decorrente do adensamento populacional dos assentamentos informais já existentes e da formação de novos loteamentos informais, requer a implementação de políticas sociais e urbanas através das quais o poder público haja no combate à exclusão socioterritorial na produção do espaço urbano, e não como cúmplice dos acontecimentos que levam à formação da informalidade no Brasil, que não se restringem apenas à ocupação do solo para fins habitacionais (ALFONSIN; FERNANDES, 2006).

A normatização da regularização fundiária urbana, com a criação de instrumentos facilitadores da política urbana, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse, deve ser entendida como política reparadora da precarização da vida dos moradores, dos danos ao ordenamento urbanístico e ao uso e ocupação do solo urbano – e não como medida de combate às desigualdades sociais. A legislação de regularização fundiária tampouco funcionará como

medida preventiva à ilegalidade do parcelamento e uso do solo, muitas vezes iniciados pelos próprios donos das terras, como ocorreu com o São Bento do Recreio, em Valinhos/SP, e com o núcleo habitacional “Jéssica” em São José do Rio Preto/SP.

Nota-se que as conquistas da política de regularização fundiária urbana não conseguem vencer os entraves do direito de propriedade e do *déficit* habitacional relacionados aos mais pobres. E isso ocorre porque não rompem com a ideologia de dominação e de competência imposta em nosso país (CHAUÍ, 2014). No sistema ideológico em que a população brasileira está inserida, a percepção da desigualdade social é a de que alguns pensam e outros trabalham – como resultado da divisão do trabalho em material e intelectual. Essa divisão não só distingue quem é e quem não é competente para decidir os rumos do interesse social comum, como camufla o verdadeiro antagonismo existente entre as classes sociais. Um exemplo claro disso é o grupo de trabalho que idealizou os novos rumos da regularização fundiária no Brasil.

Os conflitos de interesse das classes ocorrem entre particulares, tanto entre os que detêm a propriedade privada, quanto entre proprietários e não proprietários, ou seja, “[...] onde houver propriedade privada não pode haver interesse social comum” (CHAUÍ, p.68 1980). Em outras palavras, nesse sistema dá-se a aparência de que privatizar o direito à moradia de cada ocupante é fazer prevalecer o valor de uso do imóvel e por consequência o interesse comum, quando, na verdade, o que prevalece é o interesse particular, o direito de propriedade e seu nefasto valor de troca, o que obviamente não resolve o problema de exclusão socioespacial e faz com que a informalidade habitacional seja cada vez mais ampliada em nosso país.

Em contraste a essa realidade, na qual o poder econômico dos interesses dominantes mantém as relações excludentes entre classes, manipulando a elaboração e a aplicação da lei, escamoteando “[...] conflitos, aparentemente resolvidos no texto da lei, mas distantes de qualquer solução real [...]” (SILVA, p. 2, 2010) é possível que as classes dominadas de trabalhadores pobres participem desse jogo, invertendo a lógica desse sistema legal que perpetua a irregularidade – já que “[...] aprenderam a usar as complicações da legislação de modo a amarrar conflitos de terra para a sua própria vantagem[...]” (HOLSTON, 2013, p. 301), de modo que seja possível reinventar a esfera pública, que dá espaço à participação de uma cidadania que Holston (2013) chama de “insurgente” (HOLSTON, 2013, p. 301).

A reinvenção da esfera pública a partir da emergência de uma nova cidadania urbana, por meio dos movimentos de luta por cidadania plena nos assentamentos periféricos, é uma alternativa para restringir e controlar a obtenção de vantagens legais e extralegis e a aquisições parciais de direitos que privilegiam o clientelismo e o particularismo, que as populações pobres e discriminadas aprenderam a usar como mecanismo de defesa, de modo que não continue

sendo uma armadilha que propicia a manutenção do “[...] mau governo da lei, mas em benefício próprio” (HOSLTON, 2013, p. 267).

A “cidadania insurgente” (HOLSTON, 2013) aflora desses movimentos sociais originados a partir do esmagamento dos direitos, dessas populações da classe trabalhadora, pelo modelo de privilégios sociais e opressões instalados e historicamente perpetuados no Brasil em decorrência do sistema capitalista de acumulação de riquezas e como consequência das práticas do estado patrimonialista, cuja visão de governabilidade é plenamente desencaixada da ideia de bem-estar comum, o que produz populações social e economicamente antagônicas. Nesse modelo de divisão de qualidades de cidadanias, a luta dos dominados por moradia, pelo direito ao uso da terra e pelo acesso a uma vida digna, que a exercem com a ausência de “privilégios”, tornou-se inevitável. A produção do capital, especialmente imobiliário, é posta em contradição quando há resistência e luta daqueles que se encontram ocupando áreas que interferem na reprodução ampliada do capital. A luta dessas populações pobres deve ser pelo direito à moradia e pela prevalência da função social da propriedade, ou seja, sua resistência deve ser pelo “uso” da terra, em contraposição ao seu domínio privado.

## 4.5 Considerações Finais

Como já explanado na Apresentação dos capítulos, a realização deste trabalho é fruto do acúmulo da vivência profissional e da experiência do uso dos instrumentos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, durante o período em que esteve na equipe de trabalho de regularização fundiária urbana do município de Valinhos (SP).

Com o apoio, autorização e incentivo de gestões político-administrativas que demonstraram a “vontade política” necessária ao desenvolvimento de políticas públicas de habitação de interesse social e com a edição da Lei no. 11977/2009, que facilitou o uso dos instrumentos da demarcação urbanística e a da legitimação de posse foi possível agregar dados e conhecimentos que contribuiriam com a presente dissertação, sobretudo em relação ao trabalho que esta subscritora desenvolveu junto à equipe municipal no assentamento São Bento do Recreio.

Os dados produzidos na presente pesquisa poderão contribuir para o desenvolvimento de novas políticas de regularização fundiária não só no município de Valinhos (SP), para o qual foram produzidos os levantamentos e mapas de fls. 42, 50, 55, 70, 71 e 118, como também para outros municípios interessados no tema.

Entretanto, durante a pesquisa e o amadurecimento do tema, foram realizados estudos mais avançados na área do urbanismo e a revisão dos atos praticados em relação ao São Bento do Recreio e outros casos de regularização. Foi possível perceber que algo não fazia sentido, ou melhor, que “a conta não fechava”, já que os instrumentos eram bons, a lei era clara, a quadra G foi afinal demarcada – e seus moradores legitimados na posse – mas o São Bento do Recreio continua com alguns dos problemas anteriores ao procedimento.

As dinâmicas socioeconômicas e culturais no bairro permaneceram as mesmas e o isolamento dos moradores em relação ao centro da cidade também. De vez em quando, é feita uma melhoria ali ou aqui, especialmente depois que os moradores procuram um vereador ou outro que pedem informações à prefeitura ou mesmo pressionam o próprio prefeito. A situação já era assim antes da titulação da quadra G, e assim permanece. Eles ainda precisam de asfalto e de iluminação pública, mas até que conquistaram mais que muitos outros assentamentos irregulares pelo Brasil. Ainda mais se considerado o tempo – quase há 50 anos – em que estão reivindicando melhorias na qualidade da moradia.

Ao olhar profundamente para as dificuldades enfrentadas durante a aplicação da regularização do São Bento do Recreio – entre elas o encaminhamento das decisões tomadas, as mudanças de posturas e de equipes em razão das trocas de prefeitos, a demora na realização

das obras básicas de saneamento básico e de melhoria da qualidade de vida daquela população –, foi possível notar que não são os instrumentos, e muito menos a lei (que já existia e continua existindo, apesar dos recuos), que terão o condão de modificar o estado de precariedade das moradias em Valinhos (SP) ou em qualquer cidade do país.

A transformação do modelo de urbanização existente no Brasil, que entrincheira os ricos em núcleos urbanos fechados (NUF`s) e periferiza ainda mais a vida dos pobres, não pode ser bem-sucedida enquanto a política de inclusão social, destinada aos que vivem em assentamentos informais de pessoas pobres, reduzir-se a legalizar o ilegal. Legalizar, - reconhecer a posse e titular, como demonstrado nesta pesquisa, é importante, mas não é suficiente para o São Bento do Recreio e não o será para qualquer outro loteamento irregular de baixa renda. Ainda mais quando o novo ordenamento jurídico da regularização fundiária suprime do texto legal o compromisso do poder público com as condições materiais básicas da população de baixa renda para acesso a uma moradia adequada e a uma vida digna. Nesse cenário, a melhor alternativa dessas populações é permanecer ativas na disputa, ainda que as melhores respostas às reivindicações sociais sejam o descaso e a repressão.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. A Cidade COM-FUSA: a mão inoxidável do mercado e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. 2007, p. 25-54, v. 9, nº 2, nov., 2007.

ABREU, Allan de. Regularização de loteamentos só beneficia Prefeitura. *Diário da Região*, São José do Rio Preto, 20 jun. 2015, Cidades. Disponível em: <<http://www2.diariodaregiao.com.br//cidades/regulariza%C3%A7%C3%A3o-de-loteamentos-s%C3%B3-beneficia-prefeitura-1.337282>>. Acesso em 10 de set. de 2017.

ALFONSIN, Betânia (Org.); FERNANDES, Edésio (Org.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

\_\_\_\_\_. *Direito à morada e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Fórum, 2006.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

BAUMAN, Zygmunt. *Comunidade: a busca por segurança no mundo atual*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

\_\_\_\_\_. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BONDUKI, Nabil. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. 6ª ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

\_\_\_\_\_. *Os pioneiros da habitação social: Volume 1 – Cem anos de política pública no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2014.

BOULOS, Guilherme. *Por que ocupamos? Uma introdução à luta dos sem teto*. 3ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2015.

BUENO, Laura M. M.; CILENTO, Bruna P. A MP Nº 759/2.016, O estoque de terras públicas e a regularização fundiária urbana no Brasil. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE GOVERNANÇA DE TERRAS: REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, 3, Campinas, Unicamp, 2017. Disponível em: <[http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/BUENOCILENTO\\_MP759.pdf](http://governancadeterras.com.br/2017/wp-content/uploads/2017/10/BUENOCILENTO_MP759.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2017.

CARTA AO BRASIL. Disponível em: <<https://contramp759.wixsite.com/cartaabrasil>>. Acesso em: 10 de abr. 2017.

CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia*. São Paulo: Brasiliense, 1980.

\_\_\_\_\_. *A ideologia da competência*. Belo Horizonte: Autêntica; São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.

CUNHA, José Marcos Pinto da (Org.); FALCÃO, Camila Areias (Org.). *Campinas metropolitana: diversidades socioespaciais na virada para o século XXI*. Campinas: Librum Editora, 2017.

DE SOTO, Hernando. *O mistério do capital: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. *Cómo los pobres del Perú derrotaron al terrorismo*. Instituto Libertad y Democracia. 2016. Disponível em: <[http://www.ild.org.pe/images/PDF/2016-11-04\\_r-WEB%20ILD%20Como%20Peru%CC%81%20vencio%20el%20terrorismo.pdf](http://www.ild.org.pe/images/PDF/2016-11-04_r-WEB%20ILD%20Como%20Peru%CC%81%20vencio%20el%20terrorismo.pdf)>. Acesso em: 5 de jun. 2017.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 5ª ed. São Paulo: Globo, 2012.

GALMACCI, Thanyelle. *A demarcação urbanística e a legitimação da posse como instrumentos de regularização fundiária de interesse social*. 2012. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/5828/1/Thanyelle%20Galmacci.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2017.

GÓES, Renato G. *Regularização Fundiária Urbana no Estado de São Paulo: passo a passo*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo, 2014.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. *Cidadania Insurgente: Disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Mapa de pobreza dos municípios do estado de São Paulo*, 2003. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/358RD>>. Acesso em 12 de mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Agglomerados subnormais: Informações Territoriais*. Censo demográfico, Rio de Janeiro, p.1-251, 2010.

\_\_\_\_\_. *Panorama do Município de Valinhos*, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/valinhos/panorama>>. Acesso em 12 de mai. 2017

\_\_\_\_\_. *Perfil do município de Valinhos*, 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=355620>>. Acesso em: 10 abr. 2017.

LEITE, Luiz Felipe. Moradores do São Bento querem ativação da Estação de Tratamento de Esgoto do bairro. **Folha de Valinhos**, Valinhos, 12 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.folhadevalinhos.com.br/artigos/valinhos/cidade/moradores-do-sao-bento-querem-ativacao-da-estacao-de-tratamento-de-esgoto-do>>. Acesso em 10 de set. de 2017.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: FAUUSP, 1995. Disponível em: <[http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato\\_metrperif.pdf](http://fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_metrperif.pdf)>. Acesso em 10 de abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. *O impasse na política urbana no Brasil*. 3 ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

\_\_\_\_\_. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MELO Lígia. *Direito à moradia no Brasil: política urbana e acesso por meio de regularização fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOÇÃO aprovada na Câmara pede mais segurança no São Bento do Recreio. *JTV Online*. 11 set. 2017. Disponível em: <<http://jtv.com.br/mocao-aprovada-na-camara-pede-mais-seguranca-no-sao-bento-do-recreio/>>. Acesso em 15 de out. de 2017.

MORAIS, Maria Piedade (org.); KRAUSE, Cleandro (org.); NETO, Vicente Correia Lima. *Caracterização e tipologia de assentamentos precários: estudos de caso brasileiro*. Brasília: Ipea, 2016.

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). *Estatuto da Cidade e a Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Editor, 2002.

PAIVA, João Pedro Lamana. *Regularização Fundiária de Interesse Social*. São Paulo: IRIB, 2012.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. Da MP 759 a Lei 13.465/17: os novos rumos da regularização fundiária no Brasil. *Observatório das metrópoles*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia, 4 de out. de 2017. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrolopes.net/new/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2196:da-mp-759-a-lei-13465/17-os-novos-rumos-da-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-no-brasil&Itemid=180&lang=pt#](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/new/index.php?option=com_k2&view=item&id=2196:da-mp-759-a-lei-13465/17-os-novos-rumos-da-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-no-brasil&Itemid=180&lang=pt#)>. Acesso em: 5 out. 2017

RIOS, Arthur. *Regularização Fundiária Urbana*. Curitiba: Juruá, 2012.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Boletim de Políticas sociais – acompanhamento e análise*. IPEA, 2006. Disponível em:

<[http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio1\\_raquel12.pdf](http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf)>.

Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *RB Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 11, nº 2, novembro, 2009. Disponível em:

<<http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/2194063PB.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *et al. Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. 2ª ed. São Paulo: Edusp, 2008.

SCIOTA, Alessandra Argenton. *Critérios de avaliação de morfologia urbana em modelos de segregação*. 2016. 240f. Tese (Doutorado em urbanismo). Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2016.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira. Habitação de interesse social e as legislações municipais da região metropolitana de Campinas. ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO – ENTAC, 13, 2010 *Anais do XIII ENTAC*. Disponível em:

<<http://www.infohab.org.br/entac2014/2010/arquivos/180.pdf>>. Acesso em: 12 de abril de 2017.

SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. *Impactos da Regularização fundiária no espaço urbano*. 2008. 162f. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2008.

SOUZA, Rodrigo Henrique Busnardo de. *A fazenda Capuava em Valinhos: estudo de caso da evolução urbana*. 2009. 159 f. Dissertação (Mestrado em urbanismo). Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2009.

VIANNA, Alice Nohl; RODRIGUES, Priscilla Marques. Experiências de regularização fundiária: utilização dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse no interior de São Paulo. SEMINÁRIO NACIONAL DE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS, 2016. Rio de Janeiro. *Anais do 2º URBFAVELAS*. Rio de Janeiro, 2016, p. 1-25.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/LILP, 2017.

\_\_\_\_\_. Flávio. A segregação urbana e as justiças (ou a justiça no injusto espaço urbano), *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 11, nº 44, julho/setembro/2003, p. 341-346.

WHITAKER, João Sette. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. Bauru: Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP e SESC, *Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”*, 2005, p. 1-20.

## LEGISLAÇÃO

BRASIL. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Dispõe sobre terras devolutas do Império. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L0601-1850.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L0601-1850.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil Brasileiro (revogado). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm)>. Acesso em: 20 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973. Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6015compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm)>. Acesso em: 10 de out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766compilado.htm)>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil. Texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988\\_05.10.1988/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf)>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Código Civil (vigente). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 20 de mar. 2017

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 459 de 25 de março de 2009 (convertida na Lei nº 11.977/09). Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, a regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/mpv/459.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. RESOLUÇÃO CONAMA nº 369, de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente-APP. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA\\_RES\\_CONS\\_2006\\_369.pdf](http://www.mma.gov.br/port/conama/legislacao/CONAMA_RES_CONS_2006_369.pdf)>. Acesso em: 16 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis n<sup>os</sup> 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12651.htm)>. Acesso em: 16 mai. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.105 de 16 de março de 2015. Código de processo Civil. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/13105.htm)>. Acesso em: 20 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2016/Mpv/mpv759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/Mpv/mpv759.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a

regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis nºs 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 13.001, de 20 de junho de 2014, 11.952, de 25 de junho de 2009, 13.340, de 28 de setembro de 2016, 8.666, de 21 de junho de 1993, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 12.512, de 14 de outubro de 2011, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), 11.977, de 7 de julho de 2009, 9.514, de 20 de novembro de 1997, 11.124, de 16 de junho de 2005, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 10.257, de 10 de julho de 2001, 12.651, de 25 de maio de 2012, 13.240, de 30 de dezembro de 2015, 9.636, de 15 de maio de 1998, 8.036, de 11 de maio de 1990, 13.139, de 26 de junho de 2015, 11.483, de 31 de maio de 2007, e a 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os Decretos-Leis nºs 2.398, de 21 de dezembro de 1987, 1.876, de 15 de julho de 1981, 9.760, de 5 de setembro de 1946, e 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/Lei/L13465.htm)>. Acesso em: 27 set. 2017.

VALINHOS. Lei nº 3.841, de 21 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o Plano Diretor III de Valinhos e dá outras providências. Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camaravalinhos/arquivo?Id=31380>>. Acesso em: 12 abr. de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.186, de 10 de outubro de 2007. Dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências. Disponível em: <[http://valinhos.sp.gov.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=view&gid=71&Itemid=341&limitstart=50](http://valinhos.sp.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=view&gid=71&Itemid=341&limitstart=50)>. Acesso em: 12 abr. 2017.

## ANEXO

### FLUXOGRAMA DAS AÇÕES, DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E DA IRREGULARIDADE DO SÃO BENTO DO RECREIO

OCORRÊNCIA	ABRANGÊNCIA	DATA
Decreto-Lei Federal nº 58/37	Dispunha sobre a forma de loteamento e venda de terrenos urbanos e rurais	10/12/1937
Decreto Federal nº 3.079/38	Regulamenta o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.	15/09/1938
A Fazenda São Bento (ou São Bento do Recreio) é adquirida por Horácio de Salles Cunha.	Gleba de atividade rural/turística em região isolada do município de Valinhos/SP, localizada na divisa com o município de Itatiba/SP.	28/12/1940
Lei Federal nº 2.437/55	Alterou o Art. 550, do Código Civil de 1916, que passou a vigorar da seguinte forma: Art. 550. Aquele que, por 20 (vinte) anos, sem interrupção, nem oposição, possuir como seu um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio, independentemente de título de boa-fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para transcrição no Registro de Imóveis.	7/03/1955
Início do loteamento rural da Fazenda São Bento do Recreio.	Parcelamento regular da Fazenda São Bento, porém anterior ao regramento da Lei Federal nº 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo).	12/07/1956
Decreto-Lei Federal nº 271/67	Trata da regularização fundiária no âmbito da legislação de parcelamento do solo. Art. 7. É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.	28/02/1967
<b>Início do reparcelamento irregular dos imóveis que compunham o São Bento do Recreio.</b>	<b>Adquirentes do parcelamento regular iniciam o reparcelamento irregular das glebas/lotes</b>	<b>Meados dos anos 1970</b>
Lei Federal nº 6.015/73	Disciplinou os registros públicos (inclusive os imobiliários), sofreu modificações em razão da edição da Lei nº 11.977/09.	31/12/1973

<b>Lei Federal nº 6.766/79</b>	<b>Dispõe sobre o parcelamento do solo e autoriza a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes – sofreu modificações em razão da edição da Lei nº 11.977/09.</b>	<b>19/12/1979</b>
Constituição Federal/88	É promulgada a CF/88, que dispõe sobre a política urbana nos Art. 182 e 183.	05/10/1988
Lei Municipal nº 2.829/95 (Valinhos)	Autoriza o Poder Executivo Municipal a promover a regularização de parcelamentos do solo irregulares e dá outras providências, com fundamento no Art. 40 da Lei nº 6.766/79.	11/04/1995
Lei Municipal nº 2976/96 PLANO DIRETOR II (Valinhos)	Dispõe sobre o PLANO DIRETOR II DO MUNICÍPIO DE VALINHOS (REVOGADO) e trouxe a regularização fundiária, a urbanização específica e a concessão de incentivos especiais à produção de habitação de interesse social como alguns dos meios para alcançar o desenvolvimento pleno da função social da cidade.	16/07/1996
Decreto Municipal nº 4.684/97 (Valinhos)	Cria Comissão para Regularização de Parcelamentos de Solo Irregulares – CRPSI	17/04/1997
Abertura do Processo Administrativo nº 6490/1998 PMV	Processo Administrativo de regularização do São Bento do Recreio aberto na Prefeitura Municipal de Valinhos	1998
Parecer da Comissão de Regularização de Parcelamentos de Solos Irregulares – CRPSI.	Comissão decide pela regularização na forma do Art. 40 da Lei nº 6.766/79 do loteamento então denominado “Fazenda Hotel São Bento” e sugere ingresso com medida judicial para a obtenção de alvará que autorize o registro	1/11/1998
Decreto Municipal nº 4.992/98	Declara irregular o parcelamento do solo denominado “Fazenda Hotel São Bento”, ratifica planta demonstrativa do parcelamento de solo e dá outras providências.	13/11/1998
Ata de Reunião nº 01/2000 CRPSI (fls. 73/74 - 6490/1998 PMV)	Comissão resolve aprovar tecnicamente a planta de Regularização do loteamento Fazenda Hotel São Bento e os memoriais descritivos que a acompanham e sugere o estabelecimento na Prefeitura de Itatiba de divisa para fins tributários	16/03/2000

Of. GP/DE/P – 0108/2000	Requerimento à Prefeitura do Município de Itatiba para análise e aprovação de plantas do loteamento irregular “São Bento do Recreio”, por meio de lei, e a instituição de divisa tributária.	3/05/2000
Processo Administrativo nº 3.206/00 – PMI (Itatiba)	Abertura de Processo de Regularização do “São Bento do Recreio” na Prefeitura do Município de Itatiba	4/05/2000
Inquérito Civil nº 009/2000 MP/SP – Promotoria de Valinhos	Instauração de Inquérito Civil quanto à situação de irregularidade do loteamento “Fazenda Hotel São Bento”	Agosto/2000
Of. GP/DE/P – 0231/2000 PMV	Reitera os termos do Of. GP/DE/P – 108/2000 sobre a análise e aprovação do projeto de regularização e definição de divisa tributária.	30/08/2000
Of. Nº 823/2000 – PMV	A Prefeitura de Itatiba encaminha à Prefeitura de Valinhos minuta de Termo de Permissão de Uso de faixas de domínio do município de Itatiba, cuja duração compreenderia o tempo necessário à conclusão dos projetos técnicos.	27/10/2000
Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.2057/2001	Estabelece diretrizes gerais da política urbana, regulamentando os Arts. 182 e 183 da CF. Cria diversos instrumentos para a política urbana, inclusive a regularização fundiária.	10/07/2001
Ata de Reunião entre representantes das Prefeituras de Valinhos e Itatiba, bem como Vereador da Câmara de Itatiba Sr. Tutomu Sassaka (fls.106/107 6490/1998 – PMV).	Prefeitura de Itatiba/SP incluiu o loteamento Hotel Fazenda São Bento nos trabalhos da Comissão Especial de Regularização de Parcelamento do Solo. O Vereador de Itatiba/SP Sr. Tutomu mencionou que existe a Associação dos Moradores do Jardim Nova Esperança (parte do loteamento irregular vizinho ao São Bento do Recreio) e que esta iria ingressar com “Ação de Usucapião Especial Coletiva”. Não ficou estabelecida a divisa tributária entre os municípios	27/08/2001
Correspondência do loteador Ruy de Salles Cunha ao município de Valinhos (fls.116/118 - 6490/1998 PMV).	Apresenta cópia da mesma planta que compôs o Decreto de Aprovação da Regularização loteamento “Fazenda Hotel São Bento” informando tratar-se de lotes registrados ou existentes de fato	22/10/2001
Novo Código Civil – Lei nº 10.406/2002	Cria a usucapião especial urbana (individual e coletiva)	10/1/2002
Of. IGC-DIR nº 072- 055/03 (fls. 139/143 - 6490/1998 PMV)	Apresentou a divisa territorial entre os municípios de Valinhos e Itatiba	29/5/2003
Of. Nº 0193/2004 DE/GP/PMV (fl.160 - 6490/1998 – PMV)	Proposta de Termo de Consórcio entre os municípios de Valinhos e Itatiba com	30/6/2004

	a instituição de divisa tributária feita pela Prefeitura de Valinhos/SP	
Of. N° 0313/2004 DE/GP/PMV	Prefeitura de Valinhos reitera ofício junto à Prefeitura de Itatiba, solicitando a celebração do consórcio entre os municípios.	18/11/2004
Of. N° 007/04 – CRPSI/PMV	Relatório de Atividades da Comissão – Gestões 1997/2000 e 2001/2004 encaminhado ao Ministério Público do Estado de São Paulo – 2ª Promotoria de Justiça de Valinhos	15/12/2004
Lei Municipal n° 3.841/04 Plano Diretor III	Inclui dispositivos e mapeia a regularização fundiária de parcelamentos de solo clandestinos e irregulares no município, inclusive o “Fazenda Hotel São Bento”.	21/12/2004
Of. N° 042/05 – 2° PJV/MS- SP (fl.11 – proc. 1.596/05)	Solicita informações a respeito das providências que estavam sendo tomadas pela Prefeitura de Valinhos para a regularização do loteamento Fazenda Hotel São Bento (São Bento do Recreio)	18/2/2005
Of. N° 063/2006 DE/SG/S/PMV (fl. 21 – proc. 1.596/05)	PMV informa ao Ministério Público do Estado que está desenvolvendo levantamento topográfico do loteamento, com previsão de conclusão para outubro de 2006.	21/9/2006
Of. N° 158/06 2° PJV/MP- SP	MP/SP solicita informações a respeito do levantamento topográfico do Fazenda Hotel São Bento	29/12/2006
Of. N° 013/2007 SG/S/PMV (fl.46 – proc.1.596/05 – PMV)	Prefeitura do Município de Valinhos informa ao Ministério Público do Estado que o levantamento topográfico estará concluído até meados de julho/2007	05/2/2007
Decreto Estadual n° 52.052/07 (SP)	Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação e cria o Comitê de Regularização do Estado de SP.	13/08/2007
<b>Lei Municipal n° 4.186/07 Zoneamento e uso e ocupação do solo (Valinhos)</b>	<b>Dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no município, incluindo o loteamento São Bento do Recreio em mapa da regularização de parcelamentos ou fracionamentos clandestinos ou irregulares e o inclui na Zona Urbana 3-A2.</b>	<b>10/10/2007</b>
Planta do levantamento topográfico (fl. 50 – proc. 1.596/05 – PMV)	PMV apresenta o levantamento ao MP, porém sem cadastramento de todos os imóveis existentes.	31/7/2008
Of. N° 097/08 – 4ª PJV – MP SP (fl. 89 – proc. 1596/05 PMV)	MP questiona se foi celebrado o Termo de Consórcio com a Prefeitura de Itatiba e quais as providências que serão adotadas	9/10/2008

	após a conclusão final do levantamento topográfico	
Lei Estadual nº 13.290/08 (SP)	Modifica o valor das custas e emolumentos para valores mais acessíveis nos casos de serviços notariais e de registro referentes à regularização fundiária nas áreas de interesse social e aos empreendimentos efetuados na execução de programas de habitação de interesse social para o atendimento à população de baixa renda	22/12/2008
123/09 – 2ª PJV – MP-SP (fl. 106 – proc. 1596/05 – PMV)	MP-SP pede informações sobre a conclusão do levantamento	15/5/2009
<b>Lei Federal nº 11.977/09</b>	<b>Publicada a Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, que destinou seu Capítulo III à regularização fundiária urbana com procedimentos autoaplicáveis.</b>	<b>7/7/2009</b>
205/09 – 2ª PJV – MP-SP (fl. 71 – proc. 1596/05 – PMV)	MP-SP pede informações sobre a conclusão do levantamento	30/7/2009
228/09-4ª PJ/MP-SP (fl. 82 proc. 1596/05 – PMV)	MP-SP reitera pedido de informação quanto ao levantamento	8/9/2009
<b>Lei Municipal nº 4.467/09</b>	<b>Autoriza o Poder Executivo Municipal de Valinhos/SP a celebrar convênio de cooperação-técnica com a Secretaria de Estado da Habitação “Programa Cidade Legal”</b>	<b>28/9/2009</b>
Termo de Convênio “Programa Cidade Legal”	Celebrado convênio entre o município de Valinhos e a Secretaria de Habitação do Estado	27/5/2010
Reunião com a empresa contratada pela Secretaria de Habitação do Estado (SP).	1ª reunião realizada com a empresa responsável por realizar a cooperação técnica, GAB/KEKA & Urbaniza (contratada por processo licitatório pela Secretaria de Habitação do Estado).	17/9/2010
Declaração de nomeação dos responsáveis pelo convênio.	Nomeados os responsáveis pela administração, pelo acompanhamento técnico e pelo acompanhamento jurídico.	9/12/2010
Plano local de habitação de interesse social	Diretrizes para a regularização fundiária e a prevenção a novas ocupações irregulares no âmbito do município de Valinhos. Realização de audiência pública no São Bento do Recreio para diagnóstico prévio	2011
Requerimento do Vereador Paulo Roberto Monteiro.	Informações sobre o andamento do Programa Cidade Legal em relação ao loteamento São Bento do Recreio	1/4/2011

Provimento CG nº 18/2012 Corregedoria Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.	Atualizou as normas de serviço no registro de imóveis em regularização fundiária – editada pelo Corregedor Geral da Justiça – José Roberto Nalini	15/6/2012
Relatório Preliminar P1 Busca Documental	A empresa GAB/KEKA & Urbaniza entrega o primeiro relatório com base na documentação entregue pelo Comitê Municipal de Regularização	27/6/2011
Lei nº 4.685/2011	Implanta o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – “Cidade Legal” no município e cria o Comitê Municipal de Regularização, com equipe composta por profissionais do direito, da engenharia civil, da agrimensura, da assistência social e da área administrativa.	15/7/2011
Relatório do Produto 2 – P2 (fls. 61/98 – 6.490/1998 – PMV)	Empresa GAB/KEKA & Urbaniza entrega o produto P2 – Busca documental – análise e diagnóstico	28/9/2011
Levantamento Topográfico e Social no local e entrevista com moradores.	Foram levantados os lotes e feitas fichas de caracterização das famílias que os ocupavam, acompanhadas de cópia das documentações que possuíam referente ao lote ocupado.	Outubro e novembro e dezembro/2011
Reunião com os moradores na Escola Municipal para explicar o projeto.	Foi apresentada a intenção de Regularização Fundiária por Demarcação Urbanística e posterior parcelamento do solo quadra a quadra, levada ao conhecimento dos moradores, e a oitiva quanto aos demais problemas do assentamento, relacionados à infraestrutura e ausência de serviço de correios no local.	Setembro/2012
Alteração na composição dos membros do Comitê Municipal de Regularização.	Substituição do Coordenador Técnico e de um assistente técnico relacionado à assistência social	Janeiro/2013
Reunião com a empresa GAB/Keka & Urbaniza do Programa Cidade Legal (fl. 238 – 6.490/1998 – PMV).	Definido entre o Comitê Municipal de Regularização e a Secretaria de Habitação do Estado que a regularização do São Bento do Recreio (ou Fazenda Hotel São Bento) seria feita quadra a quadra, iniciando-se pela quadra G, pelo procedimento da Demarcação Urbanística, após levantamento documental atualizado.	14/1/2013
Auto, Planta e Memorial de Demarcação Urbanística (fls.242/247 – 6.490/1998 PMV).	Aprovação pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do projeto de demarcação urbanística de autoria do Comitê Municipal de Regularização	28/3/2013

Decreto Municipal nº 8.414/13 (fls. 251/252) Valinhos	A PMV autoriza por decreto os atos para efetivar a demarcação urbanística da quadra G, do loteamento São Bento do Recreio.	13/6/2013
Notificações aos demais entes da federação (Estado de SP e União).	Notificação dos entes quanto ao procedimento de demarcação urbanística da quadra G	18/6/2013
Prenotação nº 34.640 (Oficial de Registro de Imóveis de Valinhos).	É solicitado o registro da Demarcação perante o registro de imóveis de Valinhos/SP	12/7/2013
Acordo entre familiares de José Galhardo (já falecido), um dos proprietários da área demarcada, e moradores da quadra G, para que não houvesse impugnação do ato de demarcação urbanística. (fls. 298/312 - 6490/1998 PMV).	Os ocupantes dos lotes originários 06 e 07 da quadra G, de propriedade do Espólio de José Galhardo, fazem acordo com os herdeiros e devolvem os cinco últimos anos de IPTU pagos pela família em razão da propriedade da área e os herdeiros deixaram de impugnar a demarcação urbanística.	5/9/2013
<b>Registro da Demarcação Urbanística da quadra G (fl. 737 - 6490/1998 - PMV).</b>	<b>Abertura da matrícula nº 22.255, referente à área total da quadra G, 10.200,82 m², sem registro de proprietário.</b>	<b>20/9/2013</b>
Manual do Estado de São Paulo sobre o passo a passo para a Regularização fundiária urbana.	A Secretaria de Habitação do Governo do Estado de São Paulo, em parceria com a Associação dos Registradores do Estado de São Paulo (ARISP) e o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, disponibiliza referida cartilha para todos os interessados na promoção de regularização fundiária urbana.	2014
<b>Aprovado Projeto Urbanístico de Regularização do Parcelamento da quadra G e emitido Auto de Regularização e Termo de Compromisso de execução de infraestrutura básica no São Bento do Recreio pelo prazo de 04 (quatro) anos, podendo ser prorrogado por mais 04 (quatro) (fls. 753/773 - 6490/1998 - PMV).</b>	<b>Projeto de desmembramento da quadra G é regularizado em âmbito municipal, mas precisa ser direcionado para a avaliação técnica do Programa “Cidade Legal” da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo.</b>	<b>2/4/2014</b>
<b>DCUA – Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental da quadra G do</b>	<b>Secretaria de Habitação do Estado, em razão do convênio de cooperação técnica “Programa Cidade Legal”, emite o DCUA.</b>	<b>6/2/2015</b>

<b>loteamento São Bento do Recreio (fl. 759 - 6490/1998 PMV).</b>		
<b>Termos de legitimação de posse dos 13 lotes regularizados da quadra G (fls. 760/765 e 792/838 6490/1998 – PMV).</b>	<b>Termos foram assinados pelo Chefe do Executivo Municipal de Valinhos e pelos respectivos ocupantes legitimados na posse</b>	<b>23/2/2015</b>
Provimento nº 44/2015 da Corregedoria Nacional de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça.	Estabeleceu normas gerais para o registro da regularização fundiária urbana, com base nos Arts. 46 a 71-A, da Lei Federal nº 11.977/09.	18/3/2015
<b>Efetuada o registro dos 13 lotes individualizados da quadra G.</b>	<b>Abertura das matrículas 26.476 a 26.488, referentes aos lotes 1-2, 3, 4-5, 6-A, 6-B, 6-C, 6-D, 6-E, 6-F, 7, 8, 9 e 10, da quadra G do São Bento do Recreio.</b>	<b>24/6/2015</b>
Of. Nº 146/2015–SAJI/S/PMV (fl. 858 6.490/1998 – PMV)	PMV oficia o MP/SP por meio da 4ª PJV, informando a finalização do procedimento de regularização da quadra G.	3/7/2015
Vence o contrato da empresa prestadora do serviço de assessoria pelo Programa Cidade Legal, GAB/Keka e Urbaniza.	A continuidade dos trabalhos passa a ser feita unicamente pelos técnicos do Comitê Municipal de Regularização, sendo que o Coordenador Técnico acumulava com tal função o cargo de Diretor do Departamento de Gerenciamento de Projetos e obras Particulares da SPMA – e posteriormente foi nomeado Secretário de Planejamento e Meio Ambiente	Agosto/2015
<b>Expedido Auto e Aprovado do Projeto de Demarcação Urbanística da Quadra H (fl. 879/882 – 6.490/1998 – PMV).</b>	<b>Aprovação pela Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do projeto de demarcação urbanística da quadra H, de autoria do Comitê Municipal de Regularização</b>	<b>12/5/2016</b>
Reunião com todos os moradores da quadra H e os membros do Comitê Municipal de Regularização.	A reunião ocorreu no Paço Municipal e explicou a todos os futuros legitimados como se daria o procedimento de legitimação de posse, colhendo cópia de documentação para a formulação dos termos de legitimação de posse	19/5/2016
Notificações aos demais entes da federação (Estado de SP e União).	Notificação dos entes quanto ao procedimento de demarcação urbanística da quadra H	19/7/2016
Mudança no quadro político-administrativo do Ministério das Cidades.	Alteração ocorre como consequência do afastamento da então Presidenta da República, Dilma Rousseff, que culmina na perda definitiva do cargo em 31/08/2016	12/5/2016
Portaria Ministerial nº 326/2016 (Ministério das Cidades)	Institui o grupo de trabalho “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária” com a finalidade de alterar o marco legal de regularização fundiária no	18/7/2016

	Brasil e definir diretrizes e metas para a Política Nacional de Regularização Fundiária	
<b>Prenotação nº 52.260 do Auto de Demarcação Urbanística da quadra H.</b>	<b>O projeto de Demarcação urbanística da quadra H é levado a registro no Cartório de Registro de Imóveis de Valinhos</b>	<b>30/9/2016</b>
Exigência da prenotação nº 52.260 (fls. 963/964 6490/1998 – PMV)	Apresentação de decreto de aprovação da Demarcação Urbanística da quadra H	14/10/2016
Decreto Municipal nº 9.322/16 (fls. 968/969 6.490/1998 – PMV)	A PMV autoriza por decreto os atos para efetivação da demarcação urbanística da quadra H do loteamento São Bento do Recreio	26/10/2016
<b>Medida Provisória nº 759/2016 (Federal)</b>	<b>Revogou o Capítulo III, da Lei Federal nº 11.977/09, que trata de regularização fundiária urbana, e cria nova normatização para a regularização fundiária como REUB-E e Reurb-S e revoga do texto legal a Demarcação Urbanística</b>	<b>22/12/2016</b>
Revogação da designação de todos os componentes do Comitê Municipal de Regularização.	O Comitê Municipal de Regularização fica sem corpo técnico e com todas as análises paralisadas	1/1/2017
Designação dos novos membros do Comitê Municipal de Regularização.	O Comitê Municipal de Regularização retoma as atividades com novo corpo técnico	9/2/2017
Alteração e revogação da composição de membros do CMR – portaria 15.065/2017	Alteram-se os profissionais nomeados para trabalhar no Comitê Municipal de Regularização	12/4/2017
Alteração da Composição do Comitê Municipal de Regularização/Valinhos.	Nova alteração de composição do Comitê Municipal de Regularização	20/4/2017
<b>Lei Federal nº 13.465/2017</b>	<b>Conversão da MP nº 759/2016 em lei. Novo regramento da regularização fundiária urbana e rural. Instrumentos da Demarcação urbanística e Legitimação de Posse são mantidos</b>	<b>11/7/2017</b>
<b>Regularização da quadra H/São Bento do Recreio.</b>	<b>Registro do procedimento não teve, até setembro/2017, continuidade (passado um ano de sua prenotação)</b>	<b>Set/2017</b>

Anexo: Fluxograma da Legislação urbanística e da irregularidade no São Bento do Recreio (Valinhos /SP)

Fonte: Elaboração própria (Bruna Pimentel Cilento)