

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS

TAISA CINTRA DOSSO

**Regularização fundiária e urbanística: aplicação no Município de Ribeirão
Preto**

Campinas

2021

TAISA CINTRA DOSSO

Regularização fundiária e urbanística: aplicação no Município de Ribeirão Preto

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como exigência para obtenção do Título de Doutora em Urbanismo. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001. “*This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.*”

Orientador: Jonathas Magalhães Pereira da Silva

Campinas

2021

Ficha catalográfica elaborada por Vanessa da Silveira CRB 8/8423
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

711.4
D724r

Dosso, Taisa Cintra

Regularização fundiária e urbanística: aplicação no Município de Ribeirão Preto /
Taisa Cintra Dosso. - Campinas: PUC-Campinas, 2021.

220 f.: il.

Orientador: Jonathas Magalhães Pereira da Silva.

Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia,
Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2021.

Inclui bibliografia.

1. Planejamento urbano. 2. Políticas públicas. 3. Ribeirão Preto (SP). I. Silva,
Jonathas Magalhães Pereira da. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia. Programa de Pós-Graduação
em Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

CDD - 22. ed. 711.4

TAISA CINTRA DOSSO

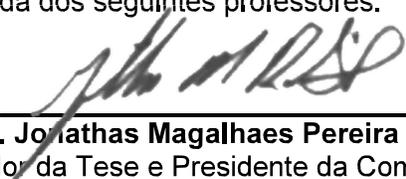
“REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA: APLICAÇÃO NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO”

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas como requisito para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador(a): Prof. Dr. Jonathas Magalhaes Pereira da Silva

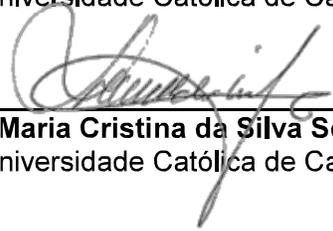
Tese defendida e aprovada em 21 de setembro de 2021 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof. Dr. Jonathas Magalhaes Pereira da Silva
Orientador da Tese e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



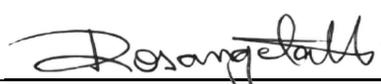
Profa. Dra. Laura Machado de Mello Bueno
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Profa. Dra. Maria Cristina da Silva Schicchi
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Profa. Dra. Karina Oliveira Leitão
Universidade de São Paulo



Profa. Dra. Rosangela Marina Luft
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus filhos, Sofia e Heitor, pela esperança que deles irradia.

AGRADECIMENTOS

Deixo aqui um agradecimento aos caminhos da vida, por me despertar a vontade de fazer meu Doutorado em uma área diversa do Direito, no qual me formei e fiz meu Mestrado, e especialmente, por esta área ser o Urbanismo, pelo qual me encantei tão logo ingressei na Procuradoria Geral do Município de Ribeirão Preto, vindo a trabalhar na área *Patrimonial* a convite de Juliana Galvão Pinto, minha chefe à época e hoje grande amiga. Ali despertei para estudar a cidade e o direito à moradia.

Neste caminho da vida, agradeço por ter encontrado no Curso de Doutorado em Urbanismo da PUC - Campinas acolhida pelos professores e profissionalismo ímpar, que comprovam a excelência desta Pós-Graduação. Hoje tenho a certeza de que a pesquisa interdisciplinar contribuiu não apenas para minha formação, mas para permitir que eu veja o mundo com muito mais amplitude e empatia.

Nessa trajetória, agradeço ao meu orientador, professor Jonathas Magalhães Pereira da Silva, pela oportunidade de ter tido sua orientação. Minha gratidão pelos ensinamentos, pela paciência, pela confiança e amizade. As nossas discussões me fizeram olhar a academia como poderoso instrumento de transformação social. Posso afirmar que foi um privilégio trilhar essa longa caminhada com ele.

Agradeço à professora Laura Machado de Mello Bueno, pela acolhida no Curso de Doutorado, sempre nos motivando e impulsionando para o aprimoramento, com a delicadeza que lhe é peculiar.

Agradeço aos professores que aceitaram fazer parte como membros da banca, trazendo as suas contribuições para o aprimoramento deste trabalho, Laura Machado de Mello Bueno, Maria Cristina da Silva Schichi, Karina Leitão, Rosangela Luft, Patrícia Rodrigues Samora, Claudio Manetti, Alex Magalhães e Caio Santo Amore.

Agradeço ao meu marido Ricardo Dosso, pelo constante incentivo, pela parceria e compreensão, e por viver meus sonhos comigo. Aos meus filhos, Sofia e Heitor Cintra

Dosso, pela paciência nas minhas ausências. Sem minha família, provavelmente, eu não estaria aqui.

Agradeço aos meus pais, Jonas e Sandra Cintra, pelo exemplo de estudo e dedicação. Às minhas irmãs Tassiana, Léssia e Lizia Cintra, pelo carinho, amizade e apoio. A todos os familiares que me ajudaram a concluir esta etapa.

Agradeço às amigas Fabíola Venturini e Gabriela Fagliari, que desde meu fundamental, em Jaboticabal, me acompanham e me estimulam nesta caminhada.

Agradeço ao amigo e parceiro acadêmico, professor Rafael Costa Freiria, que me inspirou nos caminhos da interdisciplinaridade e da academia, pelo incentivo e apoio fundamentais.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação que tive a oportunidade de cursar Disciplinas e Seminários de Pesquisa Avançada, Patricia Rodrigues Samora, Maria Cristina da Silva Schichi, Luiz Augusto Maia Costa e Denio Munia Benfatti, pelos valiosos ensinamentos para o desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço à professora Carla Amado Gomes, pela acolhida e orientação durante minha visita técnica à Universidade de Lisboa, em Portugal, que me abriu perspectivas e horizontes na condução e desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço aos professores Claudio Manetti e Jane Victal Ferreira, pela acolhida e oportunidade de discussões na realização do Estágio de Docência junto à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUC - Campinas.

Agradeço ao professor Alex Magalhães, pelos ensinamentos e incentivo para o aprimoramento deste trabalho.

Agradeço aos amigos que encontrei e fiz nesta jornada, no PosUrb-Arq, pelo carinho e compartilhamento de angústias e alegrias, agradecimento que faço na pessoa da Erica Lemos Gulinelli.

Aos colegas da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Ribeirão Preto, pelo auxílio na realização deste trabalho, Maria Inês Farinha, Heitor Kooji Melo Matsui e Fábio Simões.

Agradeço à Ana Paula Vasconcellos Freitas, pela paciência e ajuda na secretaria do Ceatec, durante todo o curso de Doutorado.

Agradeço ao NAU pelo necessário e imprescindível apoio aos alunos do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo.

Agradeço à CAPES pelo auxílio financeiro mediante bolsa, na modalidade taxa escolar, para o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço a todos que, ainda indiretamente e sem saber, me ajudaram a chegar até aqui.

“O sol é para todos”

Harper Lee

RESUMO

A regularização fundiária vem sofrendo alterações no campo legislativo, estando hoje mais presente nas agendas públicas municipais. No entanto, ainda que notória a maior inclusão do instituto nas agendas políticas, alguns entraves podem ser identificados, bem como oportunidades para seu aprimoramento. Nesse contexto, a presente tese tem como hipótese a de que a nova normatização impactou nas etapas necessárias do processo, criando entraves, considerado o fato de que os novos procedimentos exigem capacitação técnica, metodologia de procedimento e articulação entre os agentes envolvidos, entretanto, a judicialização da área do núcleo é o que tem impulsionado a instauração da regularização fundiária e urbanística de interesse social. A pesquisa investiga, a partir dos referenciais teóricos, jurídicos e normativos relacionados ao tema e ao local objeto de estudo, eventuais entraves e oportunidades que o arcabouço técnico-legislativo e o técnico-administrativo contribuem ou engessam para a efetivação desta política pública habitacional, tendo como referencial 3 (três) critérios de análise: o contexto da instauração, as etapas necessárias do processo e a articulação entre os agentes envolvidos. Quanto à metodologia, a pesquisa é interdisciplinar e sociojurídica, de caráter empírico. A discussão se pauta em uma perspectiva dogmática, buscando um caráter necessariamente prático nas discussões postas sobre o tema, através do estudo do Programa de Regularização Fundiária instituído no Município. Na parte dogmática da pesquisa, realizada através de revisão bibliográfica do tema proposto, se delineou o contorno do conceito do direito à moradia e da regularização fundiária, a partir de seus marcos históricos e regulatórios. Superada a fase dogmática, a pesquisa analisou os dados que foram coletados, tendo como referências os processos administrativos e judiciais relativos aos núcleos objetos de regularização e documentos e informações relacionados ao tema. O parâmetro para definição desta discussão é o conceito de regularização fundiária proposto por Betânia de Moraes Alfonsin, a qual reconhece a integralidade desta política pública quando satisfeitas as dimensões jurídica, social e urbanística-ambiental. Como resultado da pesquisa, é preciso um aprimoramento *permanente* e *crítico*, a partir da perspectiva do Município, o protagonista no processo de regularização fundiária, notadamente para superar os desafios relacionados às etapas necessárias do processo, exigindo-se capacitação técnica, metodologia de procedimento e articulação entre os agentes envolvidos. A judicialização da área do núcleo é o que tem se destacado no contexto da instauração da Reurb-S, retratando uma cultura, preocupante, de judicialização de demanda envolvendo direitos fundamentais cada vez mais crescente no Brasil. Ao final, se busca contribuir para o debate e aprimoramento da regularização fundiária e urbanística local, com redução do *déficit* habitacional no Município de Ribeirão Preto, que revela uma geografia desigual e mostra o desafio não apenas do Poder Público, mas de toda sociedade, na construção de cidades mais sustentáveis e inclusivas.

Palavras-chave: Município. Regularização. Moradia. Cidade. Urbanístico. Propriedade.

ABSTRACT

Land tenure regularization has been changing in the legislative field, and is now more present in municipal public agendas. Although the greater inclusion of the institute in the political agenda is notorious, some obstacles can be identified, as well as opportunities for its improvement. In this context, this thesis hypothesizes that the new standardization impacted the necessary steps of the process, creating obstacles, considering the fact that the new procedures require technical training, procedure methodology and articulation between the agents involved, however, the judicialization of the core area is what has driven the establishment of land and urban regularization of social interest. The research investigates, from the theoretical, legal and normative references related to the subject and the place object of study, possible obstacles and opportunities that the technical-legislative and framework Technical-administrative contribute or plaster to the realization of this policy public housing, having as a reference 3 (three) analysis criteria: the context of establishment, the necessary steps of the process and the articulation between the agents involved. As for the methodology, the research is interdisciplinary and socio-juridical, with an empirical character. The discussion is based on a dogmatic perspective, seeking a necessarily practical character in the discussions put on the subject, through the study of the Program Land Regularization instituted in the Municipality. In the dogmatic part of the research, carried out through a bibliographic review of the proposed theme, was, based the outline of the concept of the right to housing and tenure regularization outlined landon its historical and regulatory frameworks. Once the phase had been overcome dogmatic, the research analyzed the data that were collected, having as references the administrative and judicial processes related to the object cores of regularization and documents and information related to the subject. The parameter for defining this discussion is the concept of regularization land title proposed by Betânia de Moraes Alfonsin, which recognizes the integrality of this public policy when the legal dimensions are met social and urban-environmental. As a result of the research, it takes a permanent and critical improvement, from the perspective of the Municipality, the protagonist in the land regularization process, notably to overcome the challenges related to the necessary steps of the process, requiring technical training, procedural methodology and articulation between the agents involved. The judicialization of the core area is what has been highlighted in the context of the establishment of Reurb-S, portraying a culture worrying of judicialization of demand involving fundamental rights that is increasingly growing in Brazil. In the end, it seeks to contribute to the debate and improvement of local land tenure and urban regularization, reducing the housing deficit in the city of Ribeirão Preto, which reveals angiography unequal and shows the challenge not only of the Government, but of the whole society, in building more sustainable and inclusive cities.

Keywords: Municipality. Regularization. Housing. City. Urban planning. Property.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização geográfica do município de Ribeirão Preto e sua região de abrangência.....	75
Figura 2 - Localização geográfica da Região Metropolitana no Estado de São Paulo	76
Figura 3 - Mapa do ordenamento territorial definido pelo Plano Diretor	86
Figura 4 - Núcleos de favelas em 2010.....	89
Figura 5 - Localização dos Assentamentos Precários e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social em Ribeirão Preto	91
Figura 6 - Macrozoneamento urbanístico do Plano Diretor	113
Figura 7 - Mapa com identificação das ZEIS.....	115
Figura 8 - Assentamentos Precários e ZEIS: sobreposição de perímetros	116
Figura 9 – Entrega dos títulos de regularização fundiária - Jardim Monte Alegre e Jardim Progresso	117
Figura 10 - Assentamentos precários do Município de Ribeirão Preto.....	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Propostas indicadas como diretrizes para a gestão e atuação do Conselho na Política Municipal de Habitação	95
Quadro 2 - Núcleos inseridos no Decreto 360/2017, mas não inseridos no Cidade Legal - (35-12= 23 núcleos)	150
Quadro 3 - Núcleos inseridos no Decreto 150/2019 (14 núcleos)	151
Quadro 4 – Etapas do Programa Cidade Legal.....	171
Quadro 5 - Etapas dos núcleos inseridos no Programa Cidade Legal	171

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativos gerais para com Aglomerados Subnormais, Brasil, em 2010 e 2019	120
Tabela 2 - Déficit habitacional do Município de Ribeirão Preto	123
Tabela 3 - Distribuição do déficit habitacional dentro e fora dos assentamentos precários.....	123
Tabela 4 - Números de Assentamentos Precários e de Domicílios: 2010 e 2019...	124
Tabela 5 - Assentamentos precários segundo o porte (número de domicílios).....	126
Tabela 6 - Assentamentos precários segundo a titularidade da área.....	127
Tabela 7 - Assentamentos precários, gravames ambientais e risco	127
Tabela 8 - Regularização Fundiária de Interesse Social	128
Tabela 9 - Inserção das ocupações no Programa de Regularização Fundiária local	143
Tabela 10 - Classificação dos núcleos	146
Tabela 11 – Unidades habitacionais, criação e inserção dos núcleos no Programa Cidade Legal	169
Tabela 12 - Núcleos já regularizados: Jardim Monte Alegre e Jardim Progresso ...	173

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
1 A INFORMALIDADE URBANA, O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA: elementos de uma política pública	21
1.1 A informalidade urbana no Brasil: um desafio das cidades.....	21
1.2 A construção social do direito à moradia urbana: contexto global e nacional	36
1.3 Marcos jurídicos da regularização fundiária e urbanística: antecedentes e o regramento vigente no Brasil.....	47
1.4 Presente e futuro: desdobramentos da crise sanitária na informalidade urbana, no direito à moradia e na regularização fundiária e urbanística	65
2 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.....	73
2.1 Contextualização da informalidade urbana no Município de Ribeirão Preto	73
2.1.1 Compreendendo a história: a relação urbano-rural e a geografia social da cidade	73
2.1.2 A informalidade urbana local e desigualdade socioespacial	87
2.2 O Programa de Regularização Fundiária local	96
2.3 Casos e dados: uma realidade para se discutir	118
3 IDENTIFICAÇÃO DOS ENTRAVES E OPORTUNIDADES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA LOCAL	130
3.1 Definição das categorias de análise: contexto da instauração, etapas necessárias no processo e articulação entre agentes	130
3.2 Identificação dos entraves e oportunidades: a Administração Municipal e a regularização fundiária e urbanística destinada à população de baixa renda.142	
3.2.1 Contexto da instauração.....	143
3.2.2 Etapas necessárias no processo	161
3.2.3 Articulação entre agentes.....	177
3.3 O caminho percorrido: constatação e perspectivas	186
CONCLUSÃO	197

REFERÊNCIAS.....	204
ANEXOS.....	211

INTRODUÇÃO

A regularização fundiária e urbanística é uma política pública de habitação que, quando destinada à população de baixa renda, merece atenção dada sua importância para diminuir as diferenças sociais e implementar o direito à moradia, essencialmente ligado à dignidade da pessoa humana, e um dos graves problemas sociais do país.

Como modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação dos assentamentos informais é progressiva, com infraestrutura incompleta, com dificuldade de acesso aos serviços públicos e totalmente dependente de uma ação do Poder Público. E nesse contexto, os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, dotando-os de área de infraestrutura e serviços públicos, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes (INSTITUTO PÓLIS, 2017).

A construção social do direito de moradia urbana, seja na esfera internacional, seja no âmbito nacional, vem sendo o fundamento maior para a adoção da regularização fundiária como política pública destinada à população de baixa renda. Somente cumprirá a sua missão e terá ingerência sobre a realidade urbana brasileira, os Municípios que souberem utilizar o arsenal de instrumentos que o ordenamento urbanístico brasileiro oferece após a Constituição Federal de 1988, através de planejamento, implementação e acompanhamento dos instrumentos, com a correção daquilo que eventualmente não venha funcionando.

A regularização fundiária e urbanística vem sofrendo alterações no campo legislativo, estando hoje mais presente nas agendas públicas municipais. No entanto, ainda que notória a maior inclusão do instituto nas agendas políticas, alguns entraves podem ser identificados, bem como oportunidades para seu aprimoramento. Nesse contexto, a presente pesquisa pretende investigar, a partir do Programa de Regularização Fundiária no Município de Ribeirão Preto, cidade localizada no interior do Estado de São Paulo, se o caminho percorrido, no que tange a sua implementação, tem sido profícuo, a partir da identificação dos entraves e oportunidades à efetivação desta política pública habitacional no local objeto de estudo.

Considerando a contextualização da informalidade urbana no Município em estudo, destaca-se a *normatização* do tema, quer no âmbito federal, por meio da Lei

n. 13.465/2017, no âmbito municipal, pela legislação abaixo citada, e a instituição do Programa local. A última revisão do Plano Diretor, Lei Complementar n. 2.866, sancionada em 27/04/2018, trouxe a previsão desta política pública, abordando-a, direta ou indiretamente, em vários de seus dispositivos, sendo criado, 4 (quatro) meses antes, pelo Decreto n. 360, de 26/12/2017, o Programa de Regularização Fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto.

A Lei Complementar Municipal nº 2.858, de 28 de março de 2018, por sua vez, vem autorizar o Executivo Municipal a realizar os projetos de regularização fundiária, os quais são analisados e implementados pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) e pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária, já tendo sido definidos como viáveis à regularização, 54 (cinquenta e quatro) núcleos.

A hipótese deste trabalho é a de que a nova normatização impactou nas etapas necessárias do processo, criando entraves, considerado o fato de que os novos procedimentos exigem capacitação técnica, metodologia de procedimento e articulação entre os agentes envolvidos, entretanto, a judicialização da área do núcleo é o que tem impulsionado a instauração da regularização fundiária e urbanística de interesse social.

A normatização do tema, seja no âmbito federal ou local, aplicadas conjuntamente, não implica por si só o fomento do Programa de Regularização Fundiária no local, sendo preciso, a partir da identificação dos entraves e oportunidades no caminho percorrido, impulsionar uma atuação coordenada e planejada, não setorial, dos agentes e órgãos envolvidos. Neste *iter*, constatou-se os fatores que contribuem para a sua efetivação, como a judicialização da área do núcleo objeto de regularização, fenômeno cada vez mais intenso no âmbito das questões de moradia social no Brasil.

O parâmetro para definição desta discussão é o conceito de regularização fundiária proposto por Betânia de Moraes Alfonsin, a qual reconhece a integralidade desta política pública quando satisfeitas as dimensões jurídica, social e urbanística-ambiental (ALFONSIN, 2007, p. 79). Nesse sentido, a análise interdisciplinar, abrangendo as dimensões apontadas por Betânia, notadamente a jurídica e a urbanística-ambiental se faz necessária para uma concepção da regularização fundiária mais próxima aos anseios do sujeito do processo.

O tema é atual, pois a questão é objeto da Lei n. 13.465/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, gerando muitos debates institucionais sobre o assunto, os quais se intensificaram após a pandemia causada pela COVI-19, haja vista a intensa relação demonstrada entre território e saúde e a preocupação desencadeada com as desigualdades socioespaciais escancaradas pela crise sanitária.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017, o Município, que já tinha um papel importante neste processo, se consolida como o protagonista da regularização fundiária e urbanística. Nesse ponto do trabalho, serão abordadas algumas questões consideradas essenciais neste processo e como essas têm se desenvolvido ao longo dos processos em curso e já concluídos no município de Ribeirão Preto.

O trabalho pretende investigar, a partir dos referenciais teóricos, jurídicos e normativos relacionados ao tema e ao local objeto de estudo, se o caminho que se tem seguido no âmbito do município de Ribeirão Preto tem sido profícuo para atender essa demanda fundamental social que é o direito de ter uma moradia, através da política pública de regularização fundiária. Mais especificamente, se investigará eventuais entraves e oportunidades que o arcabouço técnico-legislativo e o técnico-administrativo contribuem ou engessam para a efetivação desta política pública habitacional.

A investigação será feita tendo como referencial 3 (três) critérios de análise: o contexto da instauração, as etapas necessárias do processo e a articulação entre os agentes envolvidos. Ao final, se buscará verificar a hipótese deste trabalho.

Quanto à metodologia, a pesquisa é interdisciplinar e sociojurídica, de caráter empírico. A discussão se pauta em uma perspectiva dogmática, buscando um caráter necessariamente prático nas discussões postas sobre o tema. Na parte dogmática da pesquisa, realizada através de revisão bibliográfica do tema proposto, se delineou o contorno do conceito do direito à moradia e da regularização fundiária, a partir de seus marcos históricos e regulatórios.

Superada a fase dogmática, a pesquisa analisou os dados que foram coletados, tendo como referências os processos administrativos e judiciais relativos aos núcleos objetos de regularização e documentos e informações relacionados ao tema, sejam obtidos junto ao site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, sejam

fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, antiga Secretaria de Planejamento e Gestão Pública.

O ponto de vista a ser adotado distancia-se do discurso fechado, buscando-se um diálogo entre os campos do saber, portanto há uma abordagem interdisciplinar. O método de abordagem utilizado no trabalho são o dedutivo, indutivo e qualitativo. Através da pesquisa qualitativa, se investigará o uno, a unidade, no caso, o Programa de Regularização Fundiária no Município de Ribeirão Preto.

Com vistas a enriquecer o debate sob a perspectiva interdisciplinar, foi realizada visita técnica junto à Universidade de Lisboa, no período de dezembro de 2019 a março de 2020. Durante o período, a pesquisadora participou de cursos com temas relacionados ao Direito da Habitação que se interseccionam com o Direito do Urbanismo, promovidos pelo Instituto de Ciências Jurídico Políticas (ICJP), da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Além disso, levantou material bibliográfico com temática relacionada ao objeto da pesquisa junto à Biblioteca Nacional de Portugal, à Biblioteca da Procuradoria Geral da República, à Biblioteca da Faculdade de Direito e do Instituto de Geografia Ordenamento do Território (IGOT), ambos da Universidade de Lisboa.

Para a realização do estudo, o trabalho foi dividido em 3 (três) capítulos. No primeiro Capítulo, foi analisada a informalidade urbana, o direito à moradia e a regularização fundiária e urbanística, como elementos de uma política pública. Essa abordagem se fez através de subitens, assim organizados: i) a informalidade urbana no Brasil: um desafio das cidades; ii) a construção social do direito à moradia urbana: contexto global e nacional; iii) marcos jurídicos da regularização fundiária e urbanística: antecedentes e o regramento vigente no Brasil e vi) presente e futuro: desdobramentos da crise sanitária na informalidade urbana, no direito à moradia e na regularização fundiária e urbanística.

No segundo Capítulo, a partir dos referenciais normativos e teóricos trazidos no Capítulo 1, se analisou o programa de regularização fundiária e urbanística no município de Ribeirão Preto, através dos seguintes subitens: i) contextualização da informalidade urbana no município de Ribeirão Preto, com a análise dos aspectos históricos, da relação urbano-rural, da geografia social da cidade, e da desigualdade socioespacial e a informalidade urbana local; ii) o programa de regularização fundiária de Ribeirão Preto e; iii) casos e dados: uma realidade para se discutir.

No terceiro e último Capítulo, a partir da contextualização local trazida no Capítulo 2, se buscou a identificação dos entraves e oportunidades na formulação da política pública de regularização fundiária e urbanística local. Para esta discussão, adotou-se categorias de análise, divididas em i) contexto da instauração, que diz respeito às condicionantes existentes à época da instauração da Reurb; ii) etapas necessárias no processo, atinente às questões procedimentais estabelecidas na legislação aplicável, de caráter multidisciplinar e; iii) articulação entre agentes, referente aos atores, que em conjunto com o município, colaboram para o desenvolvimento do processo. Ao final, a partir do caminho percorrido, foi realizada uma discussão sobre os dados levantados, mediante análise de constatação e perspectivas da política de política pública de regularização fundiária e urbanística local.

A pesquisa desenvolvida tem como objetivo último contribuir para o debate e aprimoramento da regularização fundiária e urbanística local, com redução do *déficit* habitacional no Município, que revela uma geografia desigual e mostra o desafio não apenas do Poder Público, mas de toda sociedade, na construção de cidades mais sustentáveis e inclusivas. Um desafio não apenas de Ribeirão Preto, mas replicado em todas as cidades brasileiras, mas que teve, a partir do estudo local, levantadas algumas possibilidades de auxílio para o estudo do tema de forma geral.

1 A INFORMALIDADE URBANA, O DIREITO À MORADIA E A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA: elementos de uma política pública

A compreensão do processo de regularização fundiária e urbanística no Município de Ribeirão Preto pressupõe o estudo do fenômeno da informalidade urbana, do direito à moradia e da própria regularização sob uma perspectiva macro a fim de, na sequência, ser desenvolvida a questão sob o enfoque micro, objeto de estudo, na cidade do interior paulista em questão. Esse é o objeto desta primeira parte da pesquisa, a seguir delineada.

1.1 A informalidade urbana no Brasil: um desafio das cidades

A discussão da regularização fundiária e urbanística pressupõe a análise e compreensão do fenômeno urbanístico que a enseja, qual seja, a informalidade urbana. Como uma questão complexa, que atinge não apenas as grandes cidades, mas as médias e pequenas também, a informalidade urbana se apresenta atualmente como um dos grandes desafios das cidades.

O conceito de informalidade, segundo Antônio Houaiss (2001, p. 1615), é a ausência de formalidade, ou, ainda, diz respeito ao caráter ou condição de informal, conforme Aurélio Buarque de Holanda Ferreira (2010, p. 426). Como substantivo, pode caracterizar desde relações laborais até espaços, como o urbano, objeto deste estudo; daí o termo “informalidade urbana” para caracterizar a ausência de formalidade no espaço urbano.

O debate sobre a informalidade urbana e a busca por respostas ao longo do tempo, conforme constatado por Edésio Fernandes (2006a, p. 4), têm refletido a série de relações existentes entre o formal e o informal, o legal e ilegal, que são meras categorias analíticas utilizadas no sentido de marcar as diferenças entre processos que são intrinsecamente inter-relacionados.

Segundo o autor, de fato, não existe propriamente uma “cidade informal” que se produza totalmente fora do contexto da legalidade, mas sim debates, contextos, diálogos contraditórios, dialéticos e íntimos entre a ordem formal e a ordem informal, entre legalidade e ilegalidade.

Um aspecto importante a se considerar é o seguinte. Se o campo da informalidade é relativo ao mercado de trabalho, é possível que, considerando a heterogeneidade das situações, esta seja até considerada como uma opção, seja pelo histórico familiar e a preocupação com a qualidade de vida que possam levar o trabalhador a procurar essa forma de inserção em busca de jornada de trabalho flexível e controle de seu próprio negócio, seja por outros fatores (HIRATA; MACHADO, 2007, p. 24), o mesmo não se pode dizer com relação à informalidade urbana, que é resultado sempre da falta de uma opção “formal ou legal” de moradia.

A informalidade urbana reflete, muitas vezes, aquilo que não se quer mostrar. São as urbanidades invisíveis a que se refere Carlos Fortuna (2019), que narra sua esperança sociológica de contribuir para a existência de uma cidade mais transparente e com menos cegueira urbanística e arquitetônica.

Segundo o autor, a informalidade mantém uma relação complexa com a invisibilidade, pois remete diretamente, embora sem fundamento que permita generalizações, ao ilícito e ao clandestino, criando à partida um obstáculo à sua aceitação. E o que mais alimenta essa informalidade é, segundo o autor, primeiro, a incontrolável densificação das periferias da cidade e, em segundo lugar, o ritmo acelerado do crescimento da população urbana (FORTUNA, 2019, p. 141).

A análise sobre a informalidade urbana leva à distinção entre conceitos fundamentais como espaço geográfico e espaço social. Marcelo Lopes de Souza faz essa distinção, sendo que, segundo o autor, o *espaço geográfico*, em uma primeira aproximação, corresponde à superfície terrestre, enquanto o *espaço social* corresponde, também, em uma primeira aproximação, à superfície terrestre apropriada, transformada e produzida pela sociedade (SOUZA, 2016, p. 22).

Como assevera o autor, para se compreender e elucidar o espaço, não basta compreender e elucidar o espaço. É preciso, nas lições de Marcelo Lopes de Souza, interessar-se *profundamente*, e não somente epidermicamente, também pelas relações sociais, pela sociedade concreta, em que relações sociais e espaço são inseparáveis, mesmo que não se confundam (SOUZA, 2016, p. 16). A produção do espaço, como processo de um produto, nesse sentido,

pode se referir tanto à sua (re)produção, nos marcos do modelo social hegemônico, capitalista e heterônomo, quanto à emergência de novas significações, novas formas e novas práticas (que, em alguns casos,

desafiarão explicitamente o *status quo* heterônomo) (SOUZA, 2016, p. 42).

Nesse contexto, é importante trazer a ideia de *lugar* quando se discute informalidade urbana. O lugar, segundo o autor, é um espaço dotado de significado e carga simbólica, ao qual se associam imagens, sendo um espaço vivido pelos que nele moram ou trabalham quotidianamente. Como bem pondera Marcelo Lopes de Souza, a imagem de um lugar pode se modificar sem que o espaço, em sua materialidade, tenha se modificado; e o inverso também é verdadeiro: alterações materiais podem não alterar a imagem de um lugar (podendo, às vezes, no máximo, reforçá-la) (SOUZA, 2016, p. 32).

A remissão a esses conceitos fundamentais traz também a noção do conceito de *território*. A busca pelo território nas cidades desencadeia uma complexidade de relações envolvendo poder público e sociedade. A necessidade de se ter um território é inerente a todo ser humano, à condição do homem de se sentir pertencendo ao um lugar. Território e pertencimento são conceitos umbilicalmente relacionados.

Sobre o conceito de território, Rogério Haesbaert da Costa o agrupa em três vertentes básicas: i) *política*: a mais difundida, na qual o território é visto como uma espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder; ii) *cultural*: prioriza a dimensão simbólica e mais subjetiva, em que o território é visto, sobretudo, como o produto da apropriação/valorização simbólica de um grupo em relação ao seu espaço vivido; iii) *econômica*: menos difundida, enfatiza a dimensão espacial das relações econômicas (COSTA, 2004, p. 40).

Dentre as vertentes de Haesbaert, a vertente política é a usualmente aferida para determinar as disputas territoriais no espaço urbano. O território urbano é visto como um espaço delimitado e controlado, através do qual se exerce um determinado poder, poder esse que apresenta diversas facetas: seja o poder do Estado, o chamado poder público, seja o poder privado, dos ocupantes e proprietários da área em disputa. Assim, o poder está em todas as partes, manifestando-se no território. Ou, alternativamente, o território é manifestação do exercício do poder, exercido de diferente e variadas formas e titularidades.

Aqui são interessantes os ensinamentos de Hannah Arendt sobre o *poder*, que “corresponde à habilidade humana não apenas para agir, mas para agir em concerto. O poder nunca é propriedade de um indivíduo; pertence a um grupo e permanece em

existência apenas na medida em que o grupo conserva-se unido” (PERISSINOTTO, 2004, p. 118). A ideia de poder de Hannah Arendt, ligada ao consentimento e à isonomia, faz-se absolutamente fundamental para a compreensão do papel do poder público para promover políticas públicas que desafiem a informalidade nas cidades brasileiras.

Nesse movimento de compreensão dos conceitos fundamentais relacionados à informalidade, com vista à elucidação desse complexo fenômeno citadino, observar o caminhar do conceito de *território* ao longo do tempo contribui para o objeto em estudo. Sobre o tema, Milton Santos, em artigo sobre “O retorno do território”, ensina:

Em uma palavra: caminhamos, ao longo dos séculos, da antiga comunhão individual dos lugares com o Universo à comunhão hoje global: a interdependência universal dos lugares é a nova realidade do território. Nesse longo caminho, o Estado-Nação foi um marco, um divisor de águas, entronizando uma noção jurídico-política do território, derivada do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno e do Século das Luzes à era da valorização dos recursos chamados naturais (...) Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território (SOUZA, 2005, p. 255-256).

Nessa evolução da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território, segundo o autor o território hoje pode ser formado por lugares contíguos e por lugares em rede, sendo, todavia, os mesmos lugares que formam redes e que formam o que chama de espaço banal, os quais contêm simultaneamente funcionalidades diferentes, divergentes ou opostas.

É nesse momento histórico, pois, que propõe a ideia do retorno do território como espaço humano, habitado, em que a fluidez real se faz presente e retrata a necessidade de se aprofundar o processo de conhecimento desse aspecto da realidade total. Como bem leciona o geógrafo, “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado” (SOUZA, 2005, p. 255-256).

É, portanto, na necessidade de se conhecer o espaço geográfico, o espaço social, a produção do espaço, o lugar e as formas de território, este com a ideia do retorno do espaço humano, habitado, que o estudo da informalidade urbana e todos seus desdobramentos se mostra um desafio para as cidades, objeto desta investigação.

Nessa perspectiva, o conceito de que a *paisagem*, como manifestação dinâmica dos processos sociais do lugar, que vai além da simples representação, externando um produto decorrente de um processo, revela o produto e processo de ocupação do território. Nas favelas, como no restante da cidade, a paisagem é resultante de um pacto. O que interessa na análise de territórios formados sem a mediação do Estado é refletir a respeito do processo e de seus pactos. Tomando a paisagem como resultante de pactos sociais, visando enfrentamentos contraditórios de diferentes grupos sociais, Jonathas Magalhães Pereira da Silva leciona:

A paisagem é entendida aqui como processo e produto de interação entre a sociedade e o suporte físico ambiental e, portanto, não se trata de algo estático. Entende-se, pois, que a paisagem está em constante transformação. Embora as ações antrópicas tenham um enorme poder em alterá-la, é necessário compreender que essa atuação sobre a paisagem não recebe forças consensuais; ela resulta de interesses e esforços bastante contraditórios e, além disso, não é apenas a sociedade humana que atua nessa transformação (SILVA, 2015a, p. 53-56).

Como bem pondera o autor, a argumentação é de que a paisagem não deve ser compreendida apenas como uma “composição”, e sim como um processo que depende do suporte físico, e, portanto, das condições ambientais, e principalmente da sociedade, composta por grupos sociais movidos por interesses conflituosos. Esse processo resulta em diversos produtos ao longo do tempo. Esses produtos são criados pela tal “interação entre a sociedade e o suporte físico ambiental”: são edifícios, jardins, parques, praças, ruas, bairros, distritos, vilas, cidades, plantações, minas, reservatórios, matas, florestas, campos, mangues, restingas, desertos, etc., sendo que

sua existência, porte e características irão resultar da ação dos agentes do território. Cabe destacar que este produto se altera quando as premissas socialmente construídas também se alteram. A paisagem do século XXI é diferente da paisagem do século XIX por conta de uma série de premissas e pactos estabelecidos pela própria sociedade (SILVA, 2015a, p. 53-56).

Desse modo, como conceito dinâmico e mutável, o modo como a paisagem é descrita está intimamente relacionado ao modelo de política pública adotado. A paisagem retrata a política, sendo uma das formas desta se manifestar. Na paisagem urbana, nos bairros nobres, no centro e nas periferias, essa relação é notória, evidente.

Nos espaços em que há informalidade urbana, as paisagens resultam de pactos que ora são verbais e ora são documentados em instâncias “oficializantes” do pacto, como a associação de moradores, por exemplo. Resgatar esses conceitos e compreendê-los em sua dinâmica e complexidade é fundamental para a discussão da informalidade urbanística contemporânea.

O conceito de informalidade urbana é amplo e retrata, pois, um espaço construído, complexo e carregado de simbolismos, que vão desde os conflitos de ocupação até a percepção do local como lugar como espaço vivido por aqueles que nele moram e trabalham quotidianamente. A paisagem, como produto e processo de ocupação do território, denota essas complexidades e simbolismos.

É importante tecer algumas distinções conceituais aqui também. Segundo Laura Machado de Mello Bueno, utiliza-se a palavra “assentamento” para qualquer tipologia de assentamento popular informal e a palavra “favela” para denominar os terrenos com conflito pela propriedade, pois o morador não adquiriu o terreno, denominados também “invasão” ou “ocupação”. As tipologias são particularmente importantes quanto à delimitação do perímetro, identificação de logradouros e inserção urbana:

- a) *Favelas em terrenos públicos de uso comum do povo* (uso institucional, praças ou vias públicas), ou dominiais, com transbordamento para terrenos particulares ou não, com lotes unifamiliares ou casas de frente e fundos e alto e baixos;
- b) *Favelas em terrenos particulares*, com transbordamento para terrenos públicos ou não, com lotes unifamiliares ou casas de frente e fundos e alto e baixos;
- c) *Loteamentos precários e irregulares promovidos por particulares* (proprietários da gleba, loteadores ou associações de compradores), com lotes desdobrados e moradias autoconstruídas, em grande parte de frente e fundos e altos e baixos; em alguns casos, as áreas destinadas ao uso público (praças, escolas, etc) estão ocupadas por favelas precárias;
- d) *Loteamentos precários e irregulares promovidos pelo poder público*, com infra-estrutura e serviços parcialmente implantados, com edificações multifamiliares ou unifamiliares (conhecidos como os conjuntos habitacionais) e moradias autoconstruídas, algumas de frente e fundo e alto e baixos, não previstas; em alguns casos as áreas destinadas ao uso público estão ocupadas por garagens, comércio informal ou favela (BUENO, 2009, p. 47-48).

Segundo a autora, a definição de favela tem fundação na prática social do uso de terra sem a detenção de direitos reconhecidos a partir de registros sobre ela, sendo os pobres que historicamente sempre viveram sem título de propriedade, posse,

direito de uso, e “se escondiam” em lugares do espaço intraurbano e periférico (BUENO, 2009, p. 46), podendo caracterizá-la como

os locais onde a posse do terreno está dissociada da posse da terra. Elas concentram populações que necessitam políticas sociais específicas, nos quais a delimitação do perímetro, matrícula e titulação da gleba e confrontantes não são claros, onde os arruamentos, lotes e disposição das construções não são reconhecidos e são dinâmicos, onde não se encontram os serviços públicos conformes quanto às características construtivas e manutenção, seja por problemas nas redes de distribuição, seja pela precariedade dos domicílios (BUENO, 2009, p. 59-50).

A favela, portanto, como assentamento popular informal em que há conflito de propriedade, revela também, em toda sua dinâmica, outros níveis de conflito, como o urbanístico, o social e o ambiental, que a caracterizam e desafiam os agentes envolvidos. Nesse contexto, destacam-se algumas lições acerca das expressões “informal” ou “irregular”, usualmente utilizadas para designar os assentamentos que fogem ao estereótipo da cidade planejada.

Ao conceituar ou especificar melhor o conteúdo e natureza das expressões “informal” ou “irregular”, particularmente no que se refere aos assentamentos de populações de baixa renda, Maria Lúcia Refinetti Martins (2006, p. 42) destaca três aspectos. No primeiro aspecto, considerando o objetivo de acomodar a população na cidade, a regularidade corresponderia a atender a um padrão, que fosse o mínimo, social e economicamente aceitável, que incluía salubridade e segurança, fundamentado na experiência concreta e na capacidade de provisão pela sociedade, e não em modelos ou padrões estabelecidos em outras realidades, em outras sociedades.

Um segundo aspecto é o seguinte: regular é o que está na lei; é o que está de acordo com a legislação urbanística e ambiental. E o que está na lei é o que os legisladores entenderam por bem colocar, buscando determinados objetivos e estabelecendo sob a forma de artigos – os “Termos da Lei”, os meios para atingi-los, como explica a autora. Ocorre que, segundo esta, nem sempre os meios levam aos objetivos pretendidos.

Um terceiro aspecto da ideia de regularidade refere-se à segurança da permanência da população na área em que vive. Refere-se a um tema social, que é a segurança da posse, mas fica normalmente associado à propriedade, e a propriedade à sua escrituração (MARTINS, 2006, p. 43).

À vista disso, fica evidente, conforme conclui Maria Lúcia Refinetti Martins, que nem tudo que é irregular é precário. No entanto, todos os assentamentos precários são irregulares. A irregularidade nos assentamentos populares deve-se normalmente ao fato de não seguirem a regulamentação, contendo padrões muito abaixo dos exigidos por lei (MARTINS, 2006, p. 43).

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utiliza a expressão “aglomerado subnormal”¹ para designar favelas e similares, entendendo tais aglomerados como

uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020).

Segundo Informação do IBGE, a identificação dos aglomerados subnormais permite mapear a sua distribuição no país e nas cidades e identificar como se caracterizam os serviços de abastecimento de água, coleta de esgoto, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica nestas áreas, oferecendo à sociedade um quadro nacional atualizado sobre esta parte das cidades que demandam políticas públicas especiais.²

Sobre o conceito, Roberto Antero Silva (2015b, p. 32) leciona que os aglomerados subnormais estão vinculados, principalmente, ao contexto econômico, relacionado ao papel funcional exercido pelas cidades na divisão territorial do trabalho. Nesse sentido, quanto maior a concentração de capital e mercado de trabalho maior também o atrativo que a cidade exerce como centro concentrador de riqueza e de população, conseqüentemente ampliando as desigualdades.

Como termo generalizado pelo IBGE para qualificar favelas e similares, os critérios adotados para conceituar e identificar estes setores têm sido alvo de críticas de especialistas, segundo o autor, apesar de ampla concordância sobre a possibilidade e necessidade de uso dos dados coletados. Os indicadores censitários, indica Roberto Antero Silva, evidenciam que significativo quantitativo da população brasileira tem condições precárias de moradia, com carência ou mesmo ausência de

¹ Disponível em Aglomerados Subnormais | IBGE. Acesso em maio de 2021.

² Disponível em: Aglomerados Subnormais | IBGE. Acesso em maio de 2021.

infraestrutura e serviços urbanos públicos, em lugares que são comumente reconhecidos como aglomerado subnormal, favela e similares, ponderando que:

O entendimento é o de que o termo não pode ser generalizado e nem caracterizado pela comparação apenas das grandes favelas metropolitanas. O debate quanto ao termo mais apropriado também se mostra acirrado, com proposições de “assentamentos precários” ou “assentamentos informais”.

Indiferente à denominação empregada, as desigualdades sociais advindas do modo de produção capitalista são determinantes para conformação seja de aglomerado subnormal, favelas e similares, embutindo características comuns como a falta de moradia apropriada e precariedade dos serviços públicos básicos (SILVA, 2015b, p. 38-39).

Feitas essas considerações terminológicas, um aspecto que merece ser ressaltado é que a noção de ilegalidade em relação à posse da terra parece se disseminar para todo o contexto social do indivíduo, formando-se uma base para que a exclusão atinja todos os níveis de vida da pessoa. Boaventura de Souza Santos realiza um estudo sobre essa questão em uma favela chamada de Pasárgada, em que mostra que o medo do despejo ou de chamar a atenção para suas condições de ilegalidade na ocupação da terra são motivo para que os moradores não procurem a polícia ou a justiça, sendo que a legislação oficial não é seguida na favela (SANTOS, 1993, p. 45).

A propósito, entendida a regulação como as formas de controle jurídico da vida social, após uma pesquisa nas favelas cariocas, Alex Magalhães (2013, p. 452), tendo como referencial teórico os ensinamentos de Boaventura de Sousa Santos, conclui que o direito que rege o espaço das favelas é peculiar, híbrido, compreendendo a forma como o direito estatal, oficial, se transforma na favela.

Segundo o autor, muitas das instituições jurídicas das favelas teriam sido desenvolvidas sob a inspiração das instituições estatais, numa espécie de emulação ou simulacro destas últimas, ou, ainda, como atendimento de necessidades simbólicas e políticas. No entanto, observa o autor, ocorrem nas favelas a instituição de solenidades específicas ou a admissão de possibilidades inexistentes no âmbito do direito estatal (MAGALHÃES, 2013, p. 451-452).

O pano de fundo para o surgimento do direito das favelas, considerando este não como um direito paraestatal, mas um direito resultado da percepção das normas e políticas estatais pelos sujeitos do processo, é a chamada ilegalidade existencial

dessas pessoas, ou seja, a concepção intrínseca de que a ilegalidade é algo indissociável à sua condição humana, permeando, pois, todas suas relações sociais e jurídicas. Segundo Alex Magalhães (2013, p. 452), é justamente a ilegalidade existencial que não permite, a despeito de todo aparato legislativo, a integração do sujeito à cidade.

A integração do sujeito à cidade, portanto, como um dos maiores desafios da informalidade urbana, remete ao estudo desse fenômeno urbanístico, tão presente atualmente nas cidades brasileiras, em uma breve retrospectiva histórica. A informalidade urbana no Brasil tem raízes históricas, ligadas ao acesso à terra. Quando o solo brasileiro era administrado pela Coroa Portuguesa, a apropriação da terra já era associada às possibilidades e vantagens dela decorrentes. O padrão histórico de ocupação do território brasileiro é uma das chaves para a questão aqui posta em debate.

De acordo com Gouvêa, Ávila e Ribeiro (2009, p. 76), o sistema de ocupação, desde o início, no século XVI, ocorreu por meio da concessão de glebas aos homens de confiança da Coroa Portuguesa. Segundo os autores, a prática da concessão de sesmaria institucionalizou o fenômeno dos latifúndios e, na ausência de sanções governamentais, surgem poderosas famílias interioranas que derivam o seu poder e influências baseadas no domínio sobre a propriedade das terras.

Após o fim do sistema de sesmarias, no início do século XIX, o regime de posses se intensificou, até entrar em vigor a Lei n. 601, de setembro de 1850 - Lei de Terras. No período entre a Independência do Brasil e a Lei de Terras, o país deixa de contar com legislação de titulação de terra pública e a posse informal da terra continua existindo, sendo que as propriedades eram transmitidas por simples contrato, posse ou herança, bastando comprovar a posse para que a propriedade fosse transmitida, o que deu margem a extenso apossamento de terras. A ausência de registros formais também abria espaço ao surgimento de toda sorte de fraudes, causando insegurança nas relações comerciais que utilizavam os imóveis como garantia de crédito (GOUVÊA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009, p. 77).

A Lei de Terras consolida a propriedade privada, segundo os autores (GOUVÊA; ÁVILA; RIBEIRO, 2009, p. 77), garantindo a exclusividade dos proprietários de terras existentes, sendo que a alocação de terras exclusivamente pela

compra favoreceu a elite econômica, resultando na concentração da terra e no acirramento das desigualdades sociais.

A forma como se deu o acesso à terra no Brasil no período de colonização por Portugal contribuiu para um cenário de concentração de propriedade nas mãos de poucos, configurando o desenho territorial brasileiro de desigualdade fundiária, que, após um período vingueiro de intensa urbanização nas cidades brasileiras, ensejou a produção informal das cidades como uma regra, e não uma exceção, tal como vista atualmente não apenas nas grandes, mas também nas médias e pequenas cidades brasileiras.

O processo de acesso informal ao solo e à moradia nas áreas urbanas não é um fenômeno recente no mundo. Em muitas cidades, há assentamentos informais constituídos há mais de cem anos e que ainda não foram regularizados. Essa é uma situação que vem se agravando com o tempo, tornando cada vez mais necessário o enfrentamento da questão pelos gestores públicos.

Na maior parte da América Latina, nos primórdios da industrialização, com a reduzida capacidade do Estado de promoção e gestão de políticas públicas voltadas ao assentamento humano e prioridade dos recursos públicos dada à implantação da infraestrutura para a produção, o assentamento dos grandes contingentes de população que afluíam à cidade a cada dia se deu majoritariamente pela autoconstrução de moradias em arruamentos na periferia das cidades, de baixíssima qualidade, sem infraestrutura, com lotes comercializados a baixo custo e a prazo, conforme leciona Maria Lucia Refinetti Martins (2006, p. 39).

No Brasil, como na Argentina e, pode-se concluir, na maioria das metrópoles da região, consoante aponta a autora, foi fora dos núcleos centrais, mas dentro das regiões metropolitanas, que ocorreu o maior crescimento de população, com a consequente intensificação dos processos de periurbanização precária, ao lado da implantação segregada dos mais diversos tipos de condomínios e loteamentos fechados, que abrigam populações de renda mais alta (MARTINS, 2006, p. 39).

Atualmente, na América Latina, nas lições de Edésio Fernandes (2006b):

onde cerca de 75% da população vive em áreas urbanas, pelo menos 25% da população urbana vivem em assentamentos informais. Em muitas cidades latino-americanas, as taxas admitidas de desenvolvimento informal vão de 40% a 80%. Entretanto, mais recentemente, esse fenômeno também está nitidamente se agravando na escala global, especialmente no contexto da urbanização rápida

que tem acontecido na África, Ásia e no Leste Europeu (FERNANDES, 2006b, p. 49-50).

A propósito, há na América Latina toda, segundo o autor, uma diversidade de processos de informalidade que correspondem não só à heterogeneidade de situações existentes dentro de cada cidade ou mesmo dentro de cada assentamento informal, mas também à heterogeneidade de situações fundiárias identificadas em cada país. As mais comuns são certamente as ocupações informais de áreas públicas e privadas, seja em favelas, vilas ou outras formas de ocupação irregular, seja pela compra de lotes e/ou de casas em loteamentos clandestinos, piratas e irregulares (FERNANDES, 2006a, p. 1).

No Brasil, o desenvolvimento informal de áreas urbanas, de igual modo, não é um fenômeno recente, já fazendo parte da configuração territorial brasileira há anos. Em cidades como o Rio de Janeiro, há favelas há mais de 100 anos que ainda não são plenamente reconhecidas pela ordem jurídica — mas é inegável que a escala do processo e a diversidade de suas manifestações têm crescido enormemente nos últimos 30 anos, como alerta Edésio Fernandes (2010, p. 177).

Com uma economia primário-exportadora, baseada na grande propriedade, no trabalho escravo e na produção de alimentos e matérias primas para os centros mais avançados da economia mundial, durante alguns séculos o Brasil foi um país essencialmente rural. Contudo, aponta Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2006, p. 3), as próprias exigências e características dessa economia, como o caráter cíclico dos seus produtos de exportação, levando à substituição e deslocamento dos mesmos no espaço geográfico, contribuiu para uma relativa dispersão da população e para uma expansão do sistema de cidades, com a constituição de um arcabouço urbano de certa envergadura.

Essa expansão se acelerou a partir da década de 30, segundo a autora, em decorrência do próprio crescimento vegetativo da população brasileira, das transformações na agropecuária, da intensificação das migrações internas e de uma incipiente industrialização. Em 1940, a população urbana já representava 31,2% dos residentes do país, mas até 1960 ela ainda era inferior à população rural (CARVALHO, 2006, p. 3).

Duas décadas mais tarde, porém, com um aumento considerável da velocidade do crescimento das cidades, o Brasil tornou-se predominantemente urbano. Em 1980, 67,6% dos brasileiros residiam em centros urbanos e, em 2000, esse número chegou

a 81,2%, com a sua concentração em um elevado e crescente número de centros de vários tamanhos e em algumas grandes aglomerações metropolitanas (CARVALHO, 2006, p. 3).

Em São Paulo, aponta Maria Lucia Refinetti Martins, a situação hoje é de uma extensa área de loteamentos irregulares, sendo grande parte deles em áreas de risco ou que comprometem os mananciais urbanos. A situação aí se torna ainda mais grave, pois, nesses casos, pelo fato de estarem em locais protegidos, é proibida a instalação de infraestrutura de saneamento, particularmente o tratamento local de esgoto (MARTINS, 2006, p. 41).

Esse crescimento vertiginoso do espaço urbano ocorreu na grande maioria das vezes de forma desordenada e não planejada, o que resultou na não absorção da demanda habitacional nas cidades, e, por consequência, na busca de soluções informais para a solução do problema de moradia nos centros urbanos.

Nesse sentido, há que se reconhecer que a informalidade não é mais a exceção; é a regra quanto à forma de ocupação da cidade, como já acima afirmado. Uma análise de dados sobre o tema por Edésio Fernandes Ihe permite constatar essa realidade, no sentido de que diversos municípios brasileiros já reconheceram oficialmente que, se consideradas as condições de acesso ao solo e produção da moradia nas cidades, mais de 50% da população urbana está vivendo informalmente. Dados do Ministério das Cidades, segundo o autor, indicam que o fenômeno aumentou também nas cidades de porte médio, e mesmo nas cidades pequenas (FERNANDES, 2010, p. 178). Contextualizando, diz o professor:

Em cidades como Recife e Salvador já se fala em 70% a 80% de informalidade urbana. Os números identificados em cidades de outros países da região – como Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, El Salvador e mais recentemente na Argentina e no Uruguai – também indicam que o processo de produção informal do espaço urbano tem crescido. É fundamental que se entenda que esse processo de produção informal é estruturante do espaço urbano latino-americano, tratando-se de processo estrutural que como tal não é isolado, não é uma exceção, e não é uma questão de cidade grande (FERNANDES, 2006a, p 1-2).

Como regra, e não exceção, e não sendo apenas uma questão de cidade grande, investigar as causas dessa realidade não planejada, mas também não evitada, é uma tarefa multidisciplinar. O resultado, como bem acentua Ermínia Maricato, é a produção do ambiente construído e, em especial, do ambiente urbano,

que escancara a simbiose entre modernização e desenvolvimento do atraso. Como bem relaciona a urbanista, padrões modernistas detalhados de construção e ocupação do solo, presentes nas leis de zoneamento, código de obras, leis de parcelamento do solo, entre outras, convivem com a gigantesca cidade ilegal onde a contravenção é regra (MARICATO, 2003, p. 153).

Com relação às causas do desenvolvimento informal, uma vez mais traz-se a ponderação de Edésio Fernandes (2010, p. 78), no sentido de que não se pode explicar a informalidade no acesso à terra urbana e à moradia nas cidades tão somente pela pobreza social. Segundo o autor, sobretudo nos últimos anos, em muitos casos as taxas de crescimento da informalidade têm sido mais altas do que as taxas de crescimento urbano e de crescimento da pobreza, o que indica que

há outros fatores importantes a serem considerados, os quais têm diretamente a ver com a maneira excludente como os governos, sobretudo na esfera municipal, têm organizado seus territórios e formulado políticas habitacionais e políticas urbanas sempre de forma dissociada da estrutura fundiária (FERNANDES, 2010, p. 78).

Sobre esses fatores, de modo geral, não há nas cidades brasileiras políticas de ordenamento territorial que criem condições adequadas de acesso regular ao solo urbano com serviços e equipamentos para grande parte da população, caracterizando-se o que o autor chama de desenvolvimento ele mesmo (FERNANDES, 2010, p. 178-179). Nesse contexto, segundo o autor, as principais causas reconhecidas vão desde fatores globais e fatores macroeconômicos até variáveis locais, mas cinco causas principais merecem atenção especial, quais sejam:

- a) a falta de opções formais resultantes da natureza das políticas fundiárias, habitacionais, urbanas e fiscais dos governos;
- b) a dinâmica excludente dos mercados de terras formais, que não incluem os pobres;
- c) a longa tradição de manipulação política dos moradores de assentamentos informais mediante práticas renovadas de clientelismo político;
- d) os sistemas de planejamento urbano elitistas e tecnocráticos que são implantados pelas administrações locais, sem levar em conta as realidades socioeconômicas de acesso ao solo e produção da moradia, e nem a capacidade de ação das próprias administrações locais para garantir o cumprimento da legislação urbanística;
- e) e a natureza obsoleta dos sistemas jurídicos e procedimentos judiciais que ainda prevalecem na maioria dos países em desenvolvimento e em transição (FERNANDES, 2006b, p. 50).

Esses são alguns possíveis pontos ensejadores da informalidade urbana nas cidades brasileiras, portanto. Consigna-se que a atualidade do tema traz um repertório de ideias, sendo interessante trazer algumas delas para fomentar o debate.

Uma dessas ideias é o fator metropolização, um fenômeno urbano cada vez mais crescente no Brasil, inclusive com desenvolvimento de regiões fora das grandes metrópoles. Sobre o tema, Inaiá Maria Moreira de Carvalho (2006, p. 3) constata que o caráter desigual e excludente do desenvolvimento brasileiro, que concentrou em alguns poucos centros a produção, a riqueza e o dinamismo, a possibilidade de acesso a vários serviços e as oportunidades de trabalho e de ascensão social, atraiu expressivos contingentes de população para os mesmos, levando à constituição de grandes regiões metropolitanas, agregando municípios vizinhos do polo em um mesmo complexo de relações.

Segundo a autora (CARVALHO, 2006, p. 3), a exclusão e as desigualdades que marcam a trajetória da sociedade e das metrópoles brasileiras vêm sendo acentuadas com a integração do país à dinâmica da globalização, cujos impactos tendem a ser bastante expressivos em termos socioeconômicos e espaciais.

No mesmo sentido, Ermínia Maricato (2003, p. 153) pontua que a relação legislação/mercado e restrito/exclusão talvez se mostre mais evidente nas regiões metropolitanas. É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas áreas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar, como as áreas de proteção ambiental.

Nesse ponto, sobre a relação entre exclusão social, mercado restrito e legislação na produção informal do espaço urbano, a autora (MARICATO, 2003, p. 153) assevera que a exclusão social não é passível de mensuração, mas pode ser caracterizada por indicadores como a informalidade, a irregularidade, a ilegalidade, a pobreza, a baixa escolaridade, o oficioso, a raça, o sexo, a origem e, principalmente, a ausência da cidadania.

Também, segundo a autora, a nova normatividade contribui para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também contribui, ao mesmo tempo, para a segregação espacial, sendo que a escassez alimenta a extração da renda imobiliária. Ademais, Ermínia Maricato constata que a submissão da terra aos capitais de promoção, construção e financiamento imobiliário não se tornou homogênea como nos países avançados, convivendo com formas arcaicas de produção do espaço,

como a autoconstrução em loteamentos ilegais ou em áreas invadidas, simplesmente. (MARICATO, 2003, p. 153).

Desse modo, segundo a autora, uma das características do mercado residencial privado legal no Brasil (como em todos os países periféricos ou semiperiféricos) é, portanto, sua pouca abrangência:

Mercado para poucos é uma das características de um capitalismo que combina relações modernas de produção com expedientes de subsistência. A maior parte da produção habitacional no Brasil se faz à margem da lei, sem financiamento público e sem o concurso de profissionais arquitetos e engenheiros (MARICATO, 2003, p. 153).

À guisa de conclusão desta primeira parte, conclui-se com Edésio Fernandes (2006a, p. 3) no sentido de que é importante destacar que o processo de crescimento informal tem tido custos econômicos muito altos para todos, moradores e para a cidade como um todo. Produzida informalmente em grande medida, a cidade latino-americana, como bem conclui o autor, é uma cidade caríssima em virtude de sua irracionalidade administrativa e ineficiência econômica, dos altos custos da implantação de serviços e equipamentos e da fragmentação urbana, bem como da degradação ambiental.

Nesse sentido, entender e enfrentar o desafio da informalidade urbana nas cidades brasileiras, pois, é necessário e urgente. As políticas públicas de habitação social se mostram, cada dia mais, prioritárias nas agendas políticas brasileiras. Contribuir para a inclusão desta pauta e investigar se o caminho que se tem adotado, no campo aqui delimitado, tem se mostrado correto, positivo, profícuo, é a contribuição desta pesquisa.

1.2 A construção social do direito à moradia urbana: contexto global e nacional

Vista a informalidade urbana e todos seus desdobramentos, neste item será realizada uma abordagem acerca da construção social do direito de moradia urbana no Brasil. Como um trabalho interdisciplinar, conhecer o substrato social e urbanístico que ensejou o advento dos principais documentos legislativos acerca do direito à moradia, fundamento maior da regularização fundiária, é tarefa necessária nessa busca teórica do instituto em estudo.

Com o reconhecimento cada vez maior do direito à moradia urbana, o Estado passa a regulamentar políticas públicas de habitação social no Brasil, como ocorre com a regularização fundiária. Entender os antecedentes dessa política pública auxilia na compreensão da dimensão do instituto e na melhor forma de sua condução pelos agentes envolvidos.

A pesquisa desenvolvida, como alhures já afirmado, tem um caráter interdisciplinar, em que o estudo do Urbanismo e do Direito fornecem a base teórico-científica do estudo proposto. Nesse ponto, é importante destacar, no que tange à ciência do Direito, que o tema desenvolvido encontra eco na chamada Teoria Crítica do Direito, uma vertente de estudar e analisar o Direito e seus fundamentos jurídicos a partir de um olhar crítico, no sentido de dar efetividade aos comandos legais, transformando a realidade social. Por isso, aqui é necessária uma breve incursão por essa perspectiva do Direito.

A expressão “Teoria Crítica do Direito” surge com a Escola de Frankfurt, segundo a qual a crítica significa a aceitação da contradição, a qual está presente em qualquer processo de conhecimento. Um dos valores centrais da Escola de Frankfurt é o compromisso de penetrar no mundo das aparências para expor as relações sociais subjacentes que frequentemente nos iludem; ou seja, através de uma análise crítica, busca-se as relações sociais que tomaram o *status* de coisas ou objetos. Conforme ensina Giroux (1986, p. 22), ao examinar noções como as de dinheiro, consumo e produção, torna-se claro que nenhuma delas representa uma coisa objetiva ou um fato, mas que, ao invés disso, todas são contextos historicamente contingentes, mediados pelas relações de dominação e subordinação.

A Escola de Frankfurt rompe com as formas de racionalidade que uniam a ciência e a tecnologia em novas formas de dominação, rejeita todas as formas de racionalidade que subordinavam a consciência e as ações humanas ao imperativo de leis universais e, ainda, fornece uma série de valiosos *insights* para o estudo da relação entre teoria e sociedade. No entanto, sua crítica da cultura, da racionalidade instrumental, do autoritarismo, e da ideologia, feita em um contexto interdisciplinar, gerou categorias, relações e formas de investigação social que constituem um recurso vital para desenvolver uma teoria crítica (GIROUX, 1986, p. 22-24).

Com leciona Raymond Geuss (1988, p. 8), uma Teoria Crítica, portanto, é uma teoria reflexiva que dá aos agentes um tipo de conhecimento inerentemente produtor

de esclarecimento e emancipação. Como escreve Michel Miaille (1989, p. 23), a Teoria Crítica do Direito permite não apenas o descobrimento das diferentes dimensões escondidas em relação a uma realidade que se encontra em movimento, mas abre, principalmente, os caminhos para uma nova dimensão: a da emancipação.

Ou seja, como movimento de pensamento que busca uma concepção emancipadora em torno do Direito, a Teoria Crítica busca desmistificar outras concepções teóricas que representem a manutenção de uma realidade socialmente injusta ou que possam provocar retrocessos em relação às conquistas democráticas da sociedade ou impedir a evolução do processo democrático de mudanças sociais. Esse é um pensamento que se afina com o propósito deste estudo, que é contribuir para uma ciência jurídica que minimize uma realidade injusta sob o ponto de vista social.

Como bem acentua Antônio Carlos Wolkmer, seus pressupostos de racionalidade são críticos na medida em que articulam, dialeticamente, a *teoria* com a *práxis*, o pensamento crítico revolucionário com a ação estratégica (WOLKMER, 2006). Segundo Luiz Fernando Coelho, a *práxis* é a categoria central do pensamento crítico e uma das mais difíceis noções com que lida a teoria da sociedade, diferenciando-se da simples prática como ação humana no sentido estritamente utilitário. A *práxis* designa uma ação consciente transformadora que exige um momento teórico que se inicia como uma teoria crítica, sendo uma elucidação do real como ele é e não como nós o imaginamos (COELHO, 1991, p. 138).

Nesse ponto, a ação voltada à implementação de políticas públicas de habitação, como ação transformadora da realidade social, é um exemplo de *práxis* cuja atuação interdisciplinar é imprescindível. O que se busca incessantemente são melhores condições de vida para toda a população, com saúde, moradia, alimentação, educação, segurança, trabalho e lazer. O Direito pode e deve caminhar *pari passu* com a política para que melhores condições de vida alcancem, paulatinamente, todos os setores da sociedade. É a partir desse referencial que a pesquisa é desenvolvida.

No que tange às normas que regulam o espaço urbano, uma das questões fundamentais, segundo Sarah Feldman, que permanecem pouco elaboradas na historiografia da legislação urbanística no Brasil, se refere ao lugar ocupado pelas normas a partir do momento em que ideias e práticas urbanísticas são institucionalizadas na administração pública. Segundo a autora,

Uma hipótese que levantamos é a de que, a partir dos anos 40, se consolida uma visão legalista do urbanismo brasileiro. Ao processo de declínio da importância do plano como instrumento de intervenção no espaço urbano corresponde a ascensão da legislação como instrumento por excelência do planejamento. A visão legalista consiste no enfoque da lei como uma meta em si, e não como um instrumento, entre outros, para se atingir metas, o que leva à preferência por leis antecipatórias em lugar da experimentação, e à crença de que nada pode ser assumido sem prévia legislação ou regulação (FELDMAN, 2001, p. 40).

Ou seja, quando o que se busca for a construção, interpretação e aplicação das normas relativas ao espaço urbano de modo a lhes dar efetividade, faz-se necessária a *práxis*; no caso do objeto aqui estudado, de uma ação voltada à implementação de políticas públicas de habitação como ação transformadora da realidade social.

No campo do direito urbanístico, em se tratando de direitos sociais, como é o direito à moradia, a história construiu a necessidade de se garantir esses direitos em todos os níveis: da esfera internacional à legislação local. Investigar esse percurso histórico é importante para se compreender a dimensão da regularização fundiária e urbanística como política pública intimamente ligada à dignidade da pessoa humana.

A Segunda Guerra Mundial e suas nefastas consequências em todos os âmbitos proporcionaram uma necessária reflexão e mudança de paradigma acerca dos direitos humanos. A proteção dos direitos humanos ganha centralidade mundial com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e com a Carta de São Francisco, em 1945, que em seu artigo 1º reconhece como um dos propósitos das Nações Unidas:

Art. 1º

(...)

3. Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

Nesse contexto, na busca de assegurar um rol de direitos humanos, norteados pela comunidade internacional sobre o tema, em 10 de dezembro de 1948 foi proclamada a Declaração Universal dos Direitos do Homem, a qual trouxe um conjunto de dois grupos de direitos: os direitos civis e políticos e os direitos econômicos, sociais e culturais (ROBERT, 2000, p. 113-114).

No que se refere ao direito à moradia, sua configuração formal se vincula aos direitos econômicos, sociais e culturais, que constam expressamente na citada Declaração Universal:

Artigo XXV. Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice e outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945).

O direito à moradia no plano internacional se articula, pois, com o processo de afirmação dos direitos humanos no sistema mundial, embora o primeiro documento que o tenha previsto data de 1917 – no caso, a Constituição Mexicana, a qual declarou que “toda família tem direito a desfrutar de habitação digna e decorosa”. Ou seja, a necessidade de ter assegurado um lar é antiga, mas seu reconhecimento formal data do início do século XX, consolidando-se na segunda metade deste período (TRINDADE, 2002, p. 152-153).

Do latim MORARI, moradia é o lugar onde se mora, é o relativo à habitação, à morada (FERREIRA, 2010, p. 516). Nesse ponto, é importante distinguir *moradia* de *habitação*. Segundo Sérgio Iglesias de Souza (2008), a *moradia* é o elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial:

consiste em bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem da “moradia” é inerente à pessoa e independente de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, “moradia” é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial (SOUZA, 2008, p. 44).

Continua o autor:

A habitação pode ser conceituada, inicialmente, como a permissão conferida a alguém para fixar-se em lugar determinado, para atender aos seus interesses naturais da vida cotidiana, mas de forma temporária ou acidental, tratando-se de uma relação de fato entre sujeito e coisa, sendo objeto de direito (SOUZA, 2008, p. 44).

Ou seja, a habitação é qualquer local em que o indivíduo se hospede, de forma temporária ou acidental. Já o direito à moradia é a satisfação da necessidade humana de possuir um local que lhe confira proteção e um ponto de referência, tornando-se, portanto, uma demanda histórica a ser respondida pelo Estado.

Segundo a ONU, o direito à moradia está no rol dos direitos humanos, considerado interdependente e indivisível em relação aos demais direitos já assegurados nos instrumentos internacionais, imputando-se aos Estados-membros o dever de assegurá-los (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945). Para tratar da questão, a Organização das Nações Unidas realizou duas importantes conferências internacionais para seu reconhecimento e proteção, tendo por objeto a discussão dos assentamentos humanos (OLIVEIRA, 2002):

a) *Habit I*, de 1976, que editou a Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos: estabelece a necessidade de intervenção em questões fundiárias, tendo o Estado o dever de planejar e administrar de forma ampla a utilização do solo, com o objetivo de crescimento planejado dos centros urbanos. É um comprometimento de planejamento da utilização do solo através da ordenação das cidades;

b) *Habit II*, conhecida como Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, de 1996, estabelecida em Istambul, Turquia, que editou a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, considerada a mais completa Declaração afeta à matéria: ressalta novamente a necessidade de atuação estatal no combate aos problemas originários da desordem do crescimento urbano, assegurando a moradia para todos e os assentamentos humanos sustentáveis, num mundo urbanizado, com essa sustentabilidade estimulada a apresentar espaços de gestão democrática. É um comprometimento com a questão ambiental e democrática nas cidades (OLIVEIRA, 2002, p. 94-96).

Em Istambul, os 185 países participantes assinaram o chamado “Plano de Ação”, conhecido como “Agenda Habit II”, em que se reafirmou o reconhecimento do direito à moradia como direito fundamental de realização progressiva, mediante remissão expressa aos pactos internacionais anteriores, havendo minuciosa previsão quanto ao conteúdo e extensão do direito à moradia, bem como das responsabilidades gerais e específicas dos Estados signatários para sua realização (OLIVEIRA, 2002, p. 69).

A partir dessa contextualização normativa internacional, é possível aferir que a construção social do direito à moradia urbana ganhou destaque nos ordenamentos jurídicos de cada país, sendo sua implementação condicionada às peculiaridades

locais de ordem econômica, política, social e cultural. Feitas essas considerações sob o ponto de vista histórico do reconhecimento internacional no direito à moradia como um direito humano de natureza social, é importante discorrer sobre a forma como esse direito à moradia urbana se inseriu no ordenamento jurídico pátrio.

O reconhecimento dos direitos humanos pelo Estado Brasileiro deu-se mediante a regulamentação dos chamados “direitos fundamentais”, conforme melhor doutrina de Ingo Wolfgang Sarlet (2010, p. 27), previstos na Constituição Federal de 1988, em seu Título II, abrangendo os direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais, direitos de nacionalidade e direitos políticos. O direito à moradia urbana é um direito social. Segundo José Afonso da Silva (2018):

Como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais. São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos de gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade (SILVA, 2018, p. 268).

Com o intuito de realizar a igualização de situações sociais desiguais que a história da habitação social no Brasil vinha evidenciando, o legislador constituinte inseriu o direito à moradia no rol do artigo 6º da Constituição Federal, através da Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, o qual passou a ter a seguinte redação:

São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

A inserção do direito à moradia no rol do artigo 6º eleva a defesa desse direito social ao mais alto patamar do ordenamento jurídico, fomentando as mais diversas formas de atuação, desde a política, como a adoção de políticas públicas de regularização fundiária, até a jurídica, como o ajuizamento de ações, com o objetivo de assegurar sua efetivação.

No caso da moradia urbana, objeto deste trabalho, a atenção dispensada pela Constituição Federal de 1988 à ordem urbanística, trazendo um capítulo dedicado à

Política Urbana, em seus artigos 182 e 183, mencionando a função social da propriedade urbana e das cidades, a obrigatoriedade do planejamento urbano através dos planos diretores e a usucapião especial urbana, trouxe a questão a uma discussão até então não alcançada.

Nesse contexto, o direito à moradia e o reconhecimento da importância da ordem urbanística pela Constituição Federal denotam a efetivação do fundamento axiológico do sistema jurídico brasileiro: a dignidade da pessoa humana.

Ter uma moradia, um espaço em que se sinta protegido, vai além da objetividade de materializar a necessidade de territorialização do ser humano. Permite-se também, sob uma perspectiva subjetiva, a construção da dignidade e da memória em uma perspectiva positiva sobre a história de vida de cada um. Refletir sobre esses aspectos se faz relevante, haja vista que muitas vezes as políticas públicas habitacionais deixam de se efetivar ou se efetivam de forma insatisfatória porque se desconectam desses aspectos.

A construção da dignidade da pessoa humana é um processo contínuo, que impõe algumas condições essenciais para se concretizar. Ter uma moradia, uma morada, é, inexoravelmente, uma dessas condições. A dignidade é um valor fundamental que se viu convertido em princípio jurídico de estatura constitucional e serve, assim, tanto como justificação moral como fundamento normativo para os direitos fundamentais (BARROSO, 2013).

Na busca por dar ao conceito da dignidade da pessoa humana um sentido mínimo universalizável, aplicável a qualquer ser humano onde quer que se encontre, Barroso (2013) identificou três importantes aspectos: a) o *valor intrínseco da pessoa humana*, que se refere à sua posição especial no mundo, que a distingue dos outros seres vivos e das coisas; b) a *autonomia da vontade*, que se refere ao poder se fazer valorações morais e escolhas existenciais sem imposições externas indevidas; e c) o *valor comunitário*, que se refere à concepção do indivíduo ligado a valores compartilhados pela comunidade, estando em questão não as escolhas individuais, mas as responsabilidades e deveres a elas associados (BARROSO, 2013, p. 305; 315).

Ou seja, a dignidade da pessoa humana atua como vetor de efetivação dos direitos fundamentais, tendo-se como referencial o valor intrínseco do ser humano, sua autonomia da vontade e seu valor comunitário, ou seja, seu valor em relação ao

grupo. Quando se fala em direito à moradia, está-se falando dos três elementos acima identificados, com destaque para a autonomia da vontade do indivíduo quando se busca garantir os direitos sociais mínimos de existência.

É nesse sentido que vão os ensinamentos do Ministro Luís Roberto Barroso (2013), segundo o qual a dignidade está subjacente aos direitos sociais materialmente fundamentais, em cujo âmbito merece destaque o conceito de mínimo existencial:

Para ser livre, igual e capaz de exercer sua cidadania, todo indivíduo precisa ter satisfeitas as necessidades indispensáveis à sua existência física e psíquica. Vale dizer: tem direito a determinadas prestações e utilidades elementares (...) O mínimo existencial constitui o núcleo essencial dos direitos fundamentais em geral e seu conteúdo corresponde às pré-condições para o exercício dos direitos individuais e políticos, da autonomia privada e pública (BARROSO, 2013, p. 296).

E, por integrar o núcleo essencial dos direitos fundamentais, o mínimo existencial tem eficácia direta e imediata, operando tal qual uma regra, não dependendo de prévio desenvolvimento pelo legislador (BARROSO, 2013, p. 311).

Assim, o mínimo existencial nada mais é do que o núcleo material da dignidade da pessoa humana. E, quando se fala em direito à moradia como um dos pilares desse núcleo mínimo existencial, é imperioso que se almeje uma moradia adequada, não bastando qualquer lugar para se viver. Essa preocupação foi esmiuçada na Agenda Habit II, resultado da Conferência em Istambul em 1996, em que ficou consignado que a moradia adequada para todos não se limita a prever um teto para as pessoas, é mais ampla.

É necessário se propiciar, a um custo acessível, uma conjugação de componentes: a) privacidade e espaços adequados; b) acessibilidade física; c) garantia de posse; d) estabilidade estrutural e durabilidade; e) iluminação adequada, aquecimento e ventilação; f) infraestrutura básica, como fornecimento de água, esgoto e coleta de lixo; g) qualidade ambiental adequada e fatores relacionados à saúde; h) localização adequada e acessível em relação a trabalho; e i) instalações básicas (OLIVEIRA, 2002, p. 95-96). Infere-se da Agenda Habit II que o conceito de moradia adequada vai além da questão possessória, muito arraigada na cultura brasileira, e abrange, muitas vezes com mais prioridade, importantes questões sociais, urbanísticas e ambientais.

Ao assegurar o direito à moradia, o poder público vai além do território. Ele contribui para a construção da dignidade do homem, pois além de permitir que não

receba tratamento degradante de sua condição humana e de ter uma vida saudável, participa da construção de seu destino, conferindo-lhe autonomia e cidadania. O estado atual da regulamentação jurídica do direito à moradia urbana no Brasil e sua construção social permite concluir que nosso ordenamento jurídico acompanhou a evolução da questão e reconhece amplamente sua importância.

Não obstante, o Brasil tem um déficit habitacional de 7,757 milhões de moradias, segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O dado é de 2015, e tem como base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), do IBGE (BOAS; CONCEIÇÃO, 2018).

A maior parte do déficit habitacional brasileiro é provocada por famílias com um grande comprometimento da renda com o pagamento de aluguel (3,27 milhões) e pela coabitação – famílias dividindo o mesmo teto (3,22 milhões). As chamadas habitações precárias são 942,6 mil moradias, e o restante (317,8 mil) pertence ao chamado adensamento excessivo – muita gente morando no mesmo lugar (BOAS; CONCEIÇÃO, 2018).

A situação habitacional atual do país convida a uma reflexão sobre o modo como a questão da moradia vem sendo tratada no Brasil. A previsão constitucional do direito à moradia urbana como direito social fundamental impõe essa discussão. Nesse contexto, alternativas ao problema precisam ser ponderadas e valorizadas, como é o caso da regularização fundiária e urbanística de interesse social, objeto deste estudo. A construção social do direito à moradia urbana no Brasil demanda que novos caminhos sejam pensados na busca de alternativas ao problema da habitação social nas cidades brasileiras

Por fim, é importante tecer algumas considerações sobre moradia e memória, dois elementos intimamente relacionados com a dignidade da pessoa humana. Efetivar o direito à moradia, materializado através da habitação, permite a construção de uma memória positiva sobre a história de vida de cada um. Falar em memória é falar em sentimento. Algumas circunstâncias são deveras difíceis e acabam por fulminar a própria memória da pessoa. Viver anos sem ter uma moradia é viver sem uma memória ou viver com uma memória negativa sobre a própria existência.

Do latim MEMOR, significando “aquele que se lembra”, o conceito de memória é muito bem desenvolvido por Maurice Halbwachs, em seu livro “A memória coletiva”. Para este, a lembrança necessita de uma comunidade afetiva, cuja construção se dá

mediante o convívio social que os indivíduos estabelecem com outras pessoas ou grupos sociais. A lembrança individual é, então, baseada nas lembranças dos grupos nos quais esses indivíduos estiveram inseridos. Desse modo, a constituição da memória de um indivíduo resulta da combinação das memórias dos diferentes grupos nos quais está inserido e, conseqüentemente, é influenciada por eles. Alguns exemplos desses grupos são a família, a escola, igreja, grupo de amigos ou o ambiente de trabalho (HALBWACHS, 2013, p. 33-35).

Nessa ótica, o indivíduo participa de dois tipos de memória, a individual e a coletiva. Segundo Halbwachs, o indivíduo que lembra está inserido na sociedade na qual sempre possui um ou mais grupos de referência. A memória é, então, sempre construída em grupo, sendo que “cada memória individual é um ponto de vista sobre a memória coletiva”. Como se pode ver, o trabalho do sujeito no processo de rememoração não é descartado, visto que as “lembranças permanecem coletivas e nos são lembradas por outros, ainda que trate de eventos em que somente nós estivemos envolvidos e objetos que somente nós vimos. Isso acontece porque jamais estamos sós” (HALBWACHS, 2013, p. 30).

Assim, a lembrança é resultado de um processo coletivo, estando inserida em um contexto social específico. As lembranças permanecem coletivas e são lembradas por outros, ainda que se trate de eventos em que somente o sujeito se encontre envolvido. Isso acontece na medida em que o indivíduo está sempre inserido em um grupo social.

Se a lembrança individual é então baseada nas lembranças dos grupos nos quais esses indivíduos estiveram inseridos, o indivíduo que não tem um *locus*, uma habitação, não pertence a uma comunidade, certamente terá prejuízo em sua memória coletiva. De igual sorte, se cada memória individual é um ponto de vista sobre a memória coletiva, ter assegurado o direito à moradia digna certamente contribui para a construção de uma memória positiva, tanto sob o aspecto individual quanto coletivo.

É preciso reconhecer, pois, não apenas os aspectos objetivos da moradia, como a territorialidade, mas também seus reflexos subjetivos, como a dignidade e memória construídas ou resgatadas, a fim de se dar a devida dimensão a tão importante direito como o direito à moradia, consagrado na Constituição Federal como direito social fundamental.

1.3 Marcos jurídicos da regularização fundiária e urbanística: antecedentes e o regime vigente no Brasil

Tem-se hoje um agravamento de problemas de mobilidade, segurança e meio ambiente, em que se faz necessário substituir o foco quantitativo pelo qualitativo da habitação social no Brasil. Nessa perspectiva, a regularização fundiária e urbanística de interesse social é uma proposta que precisa ser incluída nas agendas políticas.

Ao reconhecer sua concepção pluridimensional e sua incidência sobre o problema da segregação, Betânia de Moraes Alfonsin traz um conceito consagrado na doutrina:

Regularização fundiária é um processo conduzido em parceria pelo Poder Público e população beneficiária, envolvendo as dimensões jurídica, urbanística e social de uma intervenção que, prioritariamente, objetiva legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fim de moradia e, acessoriamente, promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto (ALFONSIN, 2007, p. 79).

Em recente livro que trata sobre as “Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017”, os autores Vicente de Amadeu Amadei, Alberto Gentil de Almeida Pedroso e Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho trazem um conceito interessante:

Regularização fundiária é categoria jurídica (i) diretiva, enquanto fim e direção da política de reengenharia rural e urbana, ou de saneamento dos males do campo e da cidade (v.g. art. 2º, XIV, EC); (ii) matriz, enquanto gênero de várias formas de regularizar, abarcando a multiplicidade dos aspectos de irregularidades prediais (da falta de titulação às graves desordens habitacionais, passando por deficiências de empreendimentos, de edificação, de parcelamento do solo, de uso e ocupação etc.); e (iii) procedimental, na medida em que abrange várias etapas, instrumentos e atos voltados à regularização singularmente considerada. Isso, pois, denota a feição plurívoca e análoga da expressão (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 12).

Continuam os autores:

Isso, pois, denota a feição plurívoca e análoga da expressão. E, ao que parece, atualmente, o seu sentido principal (analogado principal) é o de regularização fundiária como matriz (ii) ou gênero do complexo das variadas formas de regularização, que traz a reboque os seus sentidos secundários (analogados secundários) de diretriz (i) e procedimento (iii) (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 12).

Seja pelo enfoque das dimensões, seja pelo enfoque dos seus sentidos, é cediço que a regularização fundiária é um instrumento complexo e multidisciplinar, que exige de todos os envolvidos, além do conhecimento técnico, sensibilidade e senso estratégico para que seu processo seja exitoso.

Ao analisar a eficácia da política de regularização fundiária no Brasil, Betânia de Moraes Alfonsin discorre que o fato de os instrumentos de regularização fundiária terem validade e vigência e um grande potencial não acarreta, por si só, a eficácia desta política. E constata: “no que tange ao ciclo da regularização fundiária, aquele que representou a grande ruptura paradigmática em termos de política habitacional no município, não se pode dizer que este programa tenha alcançado altos níveis de eficácia” (ALFONSIN, 2000, p. 201).

A eficácia da regularização fundiária pressupõe a análise e discussão do instituto como política pública voltada à habitação. Segundo Celina Souza, política pública é o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Segundo a autora, a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, segundo Celina Souza, (2006, p. 35-36) pode-se extrair e sintetizar seus elementos principais:

- i) A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- ii) A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- iii) A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- iv) A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- v) A política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo;
- vi) A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

As políticas públicas, isto é, a coordenação dos meios à disposição do Estado, harmonizando as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados, têm como fundamento mediato

a própria existência dos direitos sociais – aqueles, dentre o rol de direitos fundamentais do homem, que se concretizam por meio de prestações positivas do Estado, como é o direito à moradia, como visto no capítulo anterior (BUCCI, 1997, p. 90-91).

Segundo Maria Paula Dallari Bucci (1997, p. 90-91), além disso as políticas hoje são instrumentos de ação dos governos – o *government by policies* que desenvolve e aprimora o *government by law* –, fenômeno que se explica também pela maior importância da fixação de metas temporais para a ação dos governos republicanos. A função de governar – o uso do poder coativo do Estado a serviço da coesão social – seria, portanto, o fundamento imediato das políticas públicas.

A partir dessas considerações, infere-se que a regularização fundiária não se resume a uma vontade política do gestor. Como política pública, insere-se em um contexto mais amplo de disputa por prioridades, como bem pontua a autora. Ela leciona que, no sistema constitucional brasileiro, as políticas públicas mais comumente se expressam por meio de leis ou em programas de ação, havendo, ainda, uma distinção das políticas públicas quanto ao que se poderia classificar como “nível hierárquico”, em relação aos fins, como, por exemplo, a política nacional de educação é uma política geral para o setor da Educação, sendo que

o que há de comum entre todas essas políticas, em suas diferentes acepções, dando sentido ao agrupamento delas sob um mesmo conceito jurídico, é o processo político de escolha de prioridades para o governo. Essa escolha se faz tanto em termos de objetivos como de procedimentos. As políticas instrumentais do setor devem estar racionalmente coordenadas com a política maior e adotar as suas prioridades quanto aos meios, viabilizando a realização das finalidades da política principal do setor (BUCCI, 1997, p. 95).

Assim sendo, como processo político de escolha de prioridades para o governo, a adoção e efetivação da regularização fundiária, a partir de sua dimensão política como política pública, deve se pautar na busca de elementos técnicos e objetivos, e não subjetivos, que a coloquem em um patamar de priorização e continuidade aos olhos do gestor na busca pela implementação dos direitos sociais fundamentais, como é o direito à moradia.

Nesse ponto, portanto, é importante investigar os antecedentes da regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro, seu ciclo de amadurecimento de reconhecimento formal pelo Estado, um processo permanente,

subsidiando-se uma discussão, ao final do trabalho, acerca da sua eficácia como política pública habitacional destinada à população de baixa renda.

A propósito, é necessário delimitar que a regularização fundiária objeto deste estudo é a urbana destinada à população de baixa renda e, portanto, de interesse social, não se confundindo com a modalidade de interesse específico, sendo esta a que tem por objeto assentamentos irregulares não caracterizados como de baixa renda.

Várias são as classificações da regularização fundiária, segundo os diversos critérios possíveis para tanto. Duas delas, contudo, são as principais: a primeira, distinguindo a regularização fundiária rural da regularização fundiária urbana (Reurb), e nesta, a de interesse social (Reurb-S) e a de interesse específico (Reurb-E); a segunda, distinguindo a regularização fundiária de área pública da regularização fundiária de área particular (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 13).

A regularização objeto deste trabalho é a urbana de interesse social, que pode ocorrer tanto em áreas públicas como em áreas particulares (Reurb-S). Nesse sentido, é importante notar, portanto, que a regularização fundiária urbana (Reurb) compreende duas modalidades:

- a) *Reurb de interesse social (Reurb-S)*: aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, observado o disposto em ato do Poder Executivo federal;
- b) *Reurb de interesse específico (Reurb-E)*: aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata a Reurb-S (SANTOS, 2020, p. 803).

A distinção entre Reurb-S e Reurb-E decorre dos benefícios, facilitações e mitigações de várias exigências que são concedidos para os núcleos urbanos de baixa renda (interesse social), não estendidos aos demais núcleos (interesse específico). Além de regras mais favoráveis, a Reurb-S isenta os beneficiários do pagamento com o processo de regularização, que é de responsabilidade do poder público. Na Reurb-E, diversamente, todos os custos são arcados pelos próprios beneficiários (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 17).

Quanto aos custos registrais, nas Reurb-S a Lei Federal n.º 13.465/2017 previu a possibilidade de se usar recursos do Fundo Nacional de Habitação Social, a fim de evitar que a conta dessa gratuidade recaia sobre os registradores de imóveis – que são, efetivamente, pessoas privadas no exercício delegado do serviço público. Já nas

Reurb-E, o custeio da regularização ficará sempre a cargo dos próprios beneficiários, tanto no que diz respeito aos emolumentos registraes quanto aos custos das intervenções físicas (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 17).

É importante ressaltar que, na pesquisa realizada, utiliza-se a terminologia “regularização fundiária e urbanística”, haja vista o reconhecimento de que essa política pública almeja não só a obtenção do título, mas também a adoção de medidas urbanísticas no local. Há um processo de regularização tanto sob o ponto de vista jurídico (formal), com o reconhecimento da posse e propriedade, como também a regularização sob o ponto de vista urbanístico, mediante adoção de providências quanto à infraestrutura e saneamento do local.

Ao se efetuar uma regularização puramente dominial, sem considerar aspectos urbanísticos e ambientais, estar-se-á comprometendo ou colocando em risco toda a população do entorno, atingindo-a em seus direitos fundamentais. No campo urbanístico, são diversos os aspectos a serem considerados a fim de se consolidar o processo de regularização sob essa perspectiva.

Nesses núcleos habitacionais irregulares, conforme leciona Ivan Carneiro Castanheiro, geralmente estão ausentes obras de infraestrutura do tipo: serviços de topografia e terraplanagem; serviços referentes à drenagem e escoamento das águas pluviais, guias e sarjetas; não implantação das redes de água potável e esgoto ou implantação em desacordo com as diretrizes legais; não reserva de espaços adequados às áreas públicas ou institucionais (sistemas de circulação, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, espaços livres de uso público); não consta arborização adequada de todas as vias e logradouros públicos, bem como faltam outras obras de infraestrutura, de modo a se garantir a salubridade desses núcleos habitacionais (CASTANHEIRO, 2014, p. 112).

Assim, além da ilegalidade quanto à posse e propriedade do imóvel, o aspecto jurídico da questão, há outras dimensões de conflito, como pontua Laura Machado de Mello Bueno:

Geralmente, o parcelamento e a edificação são proibidos – abrir acesso, definir um lote e construir um barraco em área pública de uso comum do povo, em beira de córrego, em área de alta declividade. O parcelamento e ocupação do solo resultantes são diferentes do que seria resultante da aplicação da legislação – dimensão dos lotes, largura das vias, índices urbanísticos – recuos, relação entre área construída e a do lote. E há também conflitos em relação ao uso, à atividade realizada no terreno – uso misto em zona residencial

(morador tem uma biboca, ou uso habitacional proibido (industrial, por exemplo). Por fim, há irregularidades na própria edificação: materiais, dimensão, ventilação, iluminação, salubridade. A moradia precária, urbanização incompleta e a ausência do Estado se associam às dificuldades mostradas pelos dados socioeconômicos da maior parte dos moradores (baixa renda, renda escolaridade, etc) (BUENO, 2009, p. 47).

É nesse contexto que a autora, ao apoiar a definição de favelas na coletânea do Observatório das Favelas intitulado “O que é a favela, afinal?”, conceito esse já acima trazido, destaca cinco aspectos: a delimitação do assentamento informal, a detecção do domicílio dentro do assentamento, a verificação da densidade habitacional e demográfica, a verificação da conexão de cada domicílio aos serviços urbanos em rede, a coleta da informação sobre a forma de posse do terreno e do domicílio (BUENO, 2009, p. 47).

Ou, como bem constata Edésio Fernandes (2010, p. 183), os programas de regularização visam promover, ao mesmo tempo, segurança jurídica da posse dos moradores e integração socioespacial das áreas e comunidades. Não basta legalizar, não basta urbanizar; as duas dimensões da regularização têm que ser articuladas, seu pleno sucesso requerendo também políticas de geração de emprego e renda para as comunidades excluídas. Para que a regularização seja sustentável, legalização e urbanização têm que caminhar juntas. Sobretudo, não bastam políticas isoladas, setoriais, sem recursos e erráticas.

A necessidade de ser assegurado tanto o aspecto da legalização como da urbanização é o que justifica a regularização objeto deste trabalho ser designada como fundiária e urbanística, e se referir à área urbana, seja pública ou particular, em que haja núcleos informais cuja população seja qualificada como de baixa renda.

Feitas essas considerações no que tange ao conceito da regularização fundiária, passa-se a discorrer acerca dos antecedentes legislativos que moldaram o instituto tal qual o se reconhece hoje.

Na história legislativa brasileira foram várias as leis que tentaram ordenar o processo de ocupação do solo, efetivando direitos sobre ele e corrigindo eventuais irregularidades ou malefícios que determinadas formas de ocupação traziam. Não obstante, há de se reconhecer que algumas leis não tiveram a eficácia pretendida porque não tiveram aplicação ou foram desacompanhadas de políticas públicas essenciais a lhes garantirem efetividade. Ademais, há outras normas que foram ineficazes *per se* e outras, ainda, que contribuíram de alguma forma para a ocorrência

de irregularidades, tais como a Lei de Terras de 1850 e a Lei no 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano (GOBBO, 2011).

No Brasil, conforme lições de Amadeu Amadei, Alberto Gentil de Almeida Pedroso e Ralpho Waldo de Barros Monteiro Filho (2017, p. 21), o processo de colonização foi por repartição de largas (enormes) faixas de terras: capitâneas hereditárias e sesmarias. O domínio era da Coroa Portuguesa; aos ocupantes, que recebiam as sesmarias, a concessão do domínio era condicionada ao uso produtivo da terra. Apontam os autores que, apenas após a Independência (1822) e, sobretudo, após 1850, com a Lei de Terras (Lei nº 601, de 1850), haverá no Brasil o firme propósito de construir um regime jurídico formal das terras fundado no domínio privado daquelas ocupadas e tornadas produtivas, ao lado do domínio público daquelas desocupadas (chamadas terras devolutas).

Então, possuidores com títulos de sesmarias, residentes e que deram às terras recebidas uso produtivo foram, com a Lei de Terras, considerados proprietários. Eis aí, então, a primeira legalização de domínio no Brasil pela legitimação de posse, o primeiro marco histórico de regularização fundiária, via titulação de direito de propriedade, com os atributos de uso, gozo e disposição, assegurando a transmissão do domínio entre vivos (v.g. venda e compra) e mortis causa (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017, p. 21).

Considerando que a Lei de Terras foi o primeiro marco legal da regularização fundiária no Brasil, depois sobrevieram diversas leis com o intuito de promover a regularização do território, notadamente pela extensão do Brasil e heterogeneidade das histórias regionais. Assim, destacam-se os principais marcos legais que contribuíram para a formação do corpo jurídico da regularização fundiária – no caso, a urbana – no Brasil:

- a) **Dec.-Lei nº 9.760/1946:** dispõe sobre os bens imóveis da União e seu marco legal na matéria concentra-se especialmente na disciplina da demarcação de terrenos para regularização fundiária de interesse social (arts. 18-A a 18-F, na redação da Lei nº 11.481/97), dentre outros assuntos;
- b) **Decreto-lei n. 271/1967,** dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo, sendo que em seu artigo 7º, com redação dada pela Lei n. 11.481/07, institui 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;

c) **Lei nº 6.766/1979**: Trouxe avanços na regularização fundiária, com o reconhecimento da atividade irregular de parcelamento do solo e intervenção do Estado, estabelecendo procedimentos de intervenção pelo município, criando a regularização fundiária *ex officio*, e diminuindo as exigências de infraestrutura para áreas declaradas de interesse social (ZHIS). Além de disciplinar o parcelamento do solo para fins urbanos e prever graves sanções civis, administrativas e penais aos parcelamentos ilegais, prescreveu um importante bloco de normas (arts. 38 a 41) destinado à regularização de loteamentos e desmembramentos clandestinos e irregulares, que teve forte aplicação, para sanar as chagas abertas pela urbanização excessiva e descontrolada ocorrida na última metade do século passado, em vários centros urbanos do Brasil, observando, em atenção ao art. 70 da Lei nº 13.465/2017, que as disposições da Lei nº 6.766/79 não se aplicam à Reurb, exceto o disposto nos artigos 37, 38, 39, 40, caput e §§ 1º a 4º, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 51 e 52 dessa lei;

d) **Constituição Federal de 1988**: Também chamada de Constituição Cidadã, representou importante marco na alteração da efetividade e na destinação de políticas públicas, pois trouxe significativa mudança de paradigma quanto à atuação do poder público em relação aos direitos individuais, difusos e coletivos dos cidadãos. Como já visto, em seu artigo 6º, houve o reconhecimento do direito à moradia como um direito social; a função social da propriedade foi elevada a direito fundamental e ao princípio da ordem econômica (art. 5º, inciso XXIII e art. 170, inciso III), ficando o imóvel sujeito ao aproveitamento em atendimento das necessidades da comunidade e do meio ambiente; e no que tange à política urbana, houve a inclusão de um capítulo próprio, artigos 182 e 183;

e) **Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)**: ao estabelecer diretrizes gerais da política urbana, não apenas aponta a regularização fundiária como diretriz (art. 2º, XIV), mas a insere como instrumento jurídico e político (art. 4º, V, q) e, ainda, associa diversos outros instrumentos urbanísticos (demarcação urbanística, direito de preempção, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir) ao fim da regularização fundiária, destacando-se que a Lei nº 12.608/2012 também impôs para municípios cadastrados em áreas de risco a necessidade de prever, em seu plano diretor, diretrizes de regularização fundiária para assentamentos urbanos irregulares, e, ainda, a Lei nº 13.465/2017 ampliou o universo do consórcio imobiliário para também abarcar a regularização fundiária (art. 46 do EC em sua nova redação);

f) **Medida Provisória 2.220/2001**: dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia, no âmbito do imóvel público urbano, aplicável aos terrenos de marinha e suscetível de hipoteca (Lei nº 11.481/07), estendido o prazo até o qual se pode computar o tempo de posse necessário à CUEM pela Lei nº 13.465/2017;

g) **Lei nº 11.977/2009 (Lei do Minha Casa Minha Vida), com a alteração da Lei nº 12.424/2011**: embora já revogada em seu núcleo normativo destinado à regularização fundiária, foi importante marco de fomento, disciplina e sistematização da regularização fundiária urbana, ao dispor sobre regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas (arts. 46 a 71), sobretudo aos

particulares sob o regime de regularização de interesse social ou de interesse específico, sem afastar o interesse na matéria dos entes públicos (v.g. legitimando-os a promoção da regularização - art. 50 -, notificando-os para expressar anuência ou oposição, por abranger ou confrontar com imóvel público – art. 56, § 2º) e, ainda, cuidar da regularização fundiária de interesse social, para assentamentos irregulares em área pública (art. 47, VI). Incentiva o governo democrático popular, com a participação ativa da sociedade na elaboração das normas e nos programas de governo. Há um foco nos territórios de baixa renda, com igualdade de acesso à terra urbanizada.

h) **Lei nº 13.465/2017**: fruto da conversão da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, atualmente é a principal lei que disciplina a regularização fundiária rural e urbana no Brasil, quer instituindo disciplina própria, quer alterando inúmeras outras leis que tratam diretamente da matéria, quer inovando ou modificando várias outras leis que, indiretamente, servem, ajudam ou fomentam a regularização fundiária. Há um foco nos territórios de alta renda na elaboração normativa, na produção informal pelo mercado.

i) **Lei 14.118/2021** – cria o **Programa Casa Verde e Amarela**, para financiar a construção e pequenas reformas de residências para famílias com renda mensal definida na lei, que define a habitação, em seu sentido amplo de moradia, com a integração das dimensões física, urbanística, fundiária, econômica, social, cultural e ambiental do espaço em que vida do cidadão acontece (artigo 2º, II). Destaca-se a previsão no artigo 8º, IV, segundo o qual “Respeitados os regulamentos específicos de cada uma das fontes de recursos e a necessária vinculação ao Programa Casa Verde e Amarela, são passíveis de compor o valor de investimento da operação: IV-regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

O auge normativo desse paradigma urbanístico-fundiário da regularização ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 459/2009 e sua posterior conversão na Lei nº 11.977/2009, que dispuseram sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV. Foram disciplinadas questões concernentes ao financiamento da produção habitacional, às condições específicas de custas e emolumentos e à operacionalização da regularização fundiária de interesse social e de interesse específico. Em conjunto com as demais normativas anteriores, essa lei contribuiu para um tratamento mais sistemático da regularização fundiária, consolidando a necessária associação entre medidas de titulação e urbanização (LUFT, 2021, p. 43).

Esse paradigma foi modificado com o advento da Lei nº 13.465/2017. Oriunda de uma medida provisória³ (MP 759), que foi emitida pelo governo de Michel Temer em 2016 sem um devido debate com a sociedade, sem discussão nos conselhos

³ A Medida Provisória foi duramente criticada por entidades da sociedade civil como favorecedora da grilagem de terras e defendida pelo governo como instrumento de desenvolvimento econômico (PINTO, 2017).

gestores de políticas públicas ou em espaços de participação sociopolítica, a lei altera mais de vinte outras leis federais, medidas provisórias e decretos-lei. Incluem-se leis fundamentais da política urbana, construídas nas últimas quatro décadas: a lei de parcelamento do solo (6.766/1979), o Estatuto da Cidade (10.257/2001), a chamada lei do Minha Casa Minha Vida (11.977/2009) – que teve o Capítulo III, que tratava do tema da Regularização Fundiária Urbana, integralmente revogado –, além do próprio Código Civil (AMORE; MORETTI, p. 73, 2018).

Segundo Rosangela Luft (2021, p. 44), essa legislação e as medidas legais e administrativas relacionadas não estabeleceram apenas procedimentos e modificaram mecanismos legais utilizados para as regularizações fundiárias, mas procuraram promover verdadeiras rupturas ideológicas, simbólicas, urbanísticas, patrimoniais (públicas) e de segurança fundiária. Consideradas as alterações separadamente, segundo a autora, tem-se a impressão de uma fragmentação normativa que reproduz questões anteriores e insere novos mecanismos jurídicos.

A tentativa de ruptura ideológica se deu, sobretudo, na afirmação de novos valores ligados à questão fundiária e na definição dos agentes “competentes” por pautar os novos rumos da política nacional. A tentativa de impor um novo paradigma também trouxe uma lógica predominante de segurança fundiária por meio da regulamentação de um sistema indutor do registro imobiliário e da desqualificação de mecanismos de segurança da posse e de titulação coletiva (LUFT, 2021, p. 43-45).

Em trabalho sobre o tema, Betânia de Moraes Alfonsin, Débora Carina Lopes, Pedro Prazeres Fraga Pereira e Marco Antônio Rocha (2021, p. 71-73) reconhecem a valorização da financeirização com as alterações promovidas pela Lei n. 13.465, tornando-a facilitadora de processos de regularização fundiária que, ao invés de garantir o direito à cidade às famílias que ocuparam áreas para fins de moradia, pode acabar facilitando a progressiva expulsão da população de baixa renda das áreas centrais e de melhor localização no tecido urbano das cidades brasileiras. Isso representa um giro paradigmático no modelo praticado pelo Brasil, reconhecido na América Latina como uma política de regularização fundiária plena e dotada de instrumentos jurídicos e urbanísticos efetivos para assegurar a segurança da posse das populações moradoras das áreas objeto de intervenção.

Feitas essas considerações pontuais sobre o advento da Lei n. 13465/2017, destaca-se que dentre os marcos legais acima citados, a Constituição Federal

representou uma evolução no que tange ao direito urbanístico e ao urbanismo, pois trouxe um capítulo próprio dedicado à política urbana em seus artigos 182 e 183, fomentando a produção legislativa que viria depois acerca de diversos temas afetos à matéria, dentre eles a regularização fundiária.

Após a Constituição Federal de 88 surgiu uma nova ordem jurídica urbanística, a qual apoia principalmente os Municípios na busca das soluções das questões urbanas, já que são eles que detêm a competência exclusiva para implementação da política urbana, e já vinham buscando alternativas para o estabelecimento de políticas nas cidades que garantissem o direito à moradia (SCHEID, 2005).

A Carta Política deu bastante atenção à matéria urbanística, reservando-lhe vários dispositivos sobre diretrizes do desenvolvimento urbano (arts. 21, XX, e 182), sobre preservação ambiental (arts. 23, III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII e 225), sobre planos urbanísticos (arts. 21, IX, 30, VIII e 182) e sobre a função urbanística da propriedade urbana (SILVA, 2018, p. 56).

O art. 21, IX, da CF dá competência à União para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Já o planejamento urbanístico local está previsto no artigo 30, VIII, da CF, em que se reconhece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

Conforme pontua José Afonso da Silva (2018, p. 57), o solo qualifica-se como urbano quando ordenado para cumprir destino urbanístico, especialmente a edificabilidade e o assentamento de sistema viário. Esse ordenamento é função do plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, que a CF elevou à condição de instrumento pelo qual se efetiva o processo de planejamento urbanístico local.

Vê-se que foi dado um salto de reconhecimento da ordem urbanística pela Constituição Federal, que ensejou uma nova ordem jurídica sobre o tema, denotando a preocupação do legislador constituinte com o futuro das cidades. Nesse contexto, alguns anos depois e tendo como fundamento os artigos 21, XX, 182 e 183 da CF, é instituído o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que estabelece as diretrizes gerais da política urbana.

O reconhecimento e aprimoramento de alguns institutos jurídicos no Brasil abriram caminho para a adoção da política de regularização fundiária e urbanística. O direito à moradia, visto no item anterior, sem dúvida é fundamento maior para viabilizar essa política pública.

O direito de propriedade e o atendimento de sua função social também é um fundamento importante nesse processo. Conforme leciona Claudio Monteiro, a função social “é um elemento da estrutura do direito de propriedade privada que, conformado pelo legislador, por referência ao destino econômico e social do bem que constitui o objeto do direito, incorpora os interesses da coletividade no seu próprio conteúdo” (MONTEIRO, 2013, p. 207-208).

No Brasil, a função social da propriedade é expressamente prevista na Constituição Federal de 1988. O artigo 5º, inciso XXII, da CF, refere-se ao direito de propriedade individual, sendo que o inciso XXIII afeta a propriedade individual ao cumprimento de sua função social.

A propriedade urbana, por seu turno, cumpre com sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, conforme previsão do artigo 182, § 2º da Constituição Federal, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no artigo 2º do Estatuto da Cidade.

Ao delinear o regime jurídico da propriedade urbana no princípio da função social da propriedade, o legislador constituinte, como ensina José Afonso da Silva, consolida que esse regime é fundamentalmente de direito urbanístico, o qual determina os princípios que dominam o regime da propriedade urbana, seja ela pública ou privada, a qual está submetida à função pública do urbanismo (SILVA, 2018, p. 78).

Essas considerações, conforme lições de Pedro Escribano Collado, põem de manifesto o alcance que o princípio da função pública do urbanismo, pressuposto da função social nesse âmbito, tem em relação ao direito de propriedade privada: a) de um lado, determinando o direito do proprietário; b) de outro, fixando-lhe o conteúdo, isto é, seu rendimento possível (SILVA, 2018, p. 77).

A previsão constitucional da função social da propriedade como se dá no Brasil, com sua previsão expressa no texto maior e farta regulamentação na legislação

esparsa, é muito positivo. Em Portugal, por exemplo, não há essa previsão expressa no Constituição da República Portuguesa. Dar uma destinação social a um imóvel ocioso na cidade decorre de um trabalho de interpretação por parte dos agentes jurídicos e urbanísticos envolvidos nesse processo.

A Constituição da República Portuguesa não fala expressamente na função social da propriedade, mas no nº 1 do artigo 62, ao garantir a todos “o direito à propriedade privada e à sua transmissão em vida ou por morte, nos termos da Constituição”, e considerando o contexto compromissório em que foi aprovado o texto, infere-se que ela está implícita, como pontualmente leciona Claudio Monteiro (2013, p. 210).

Quanto ao seu conteúdo, como sugere Jorge Miranda, nos termos da Constituição, tem-se a conformação do direito de propriedade privada à “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, à “realização da democracia económica, social e cultural”, à promoção da “igualdade real entre os portugueses”, “a correção das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento”, bem como a “propriedade pública dos recursos naturais e de meios de produção, de acordo com o interesse coletivo” (MIRANDA, 2008, p. 526).

E a Lei Fundamental, precisamente no nº 2 do artigo 62, reconhece na utilidade pública uma das restrições possíveis ao direito de propriedade, a mais drástica, uma vez que o extingue, mas sempre com a contrapartida da justa indemnização (GOMES, 2017, p. 66).

Nesse contexto, a regularização fundiária em Portugal tem um enfoque peculiar com relação ao Brasil que merece ser aqui pontuado, dado os laços históricos que nossa legislação fundiária tem com aquele país. Enquanto no Brasil se fala em cidade irregular, em Portugal o termo usado é cidade ilegal. Inicialmente denominados de bairros clandestinos, hoje são conhecidos como Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (AUGIs), que são objetivo de política de legalização.

O fenômeno do clandestino em Portugal surge pelas mesmas motivações, complexidades e diversidade de causas, não apenas de natureza sociourbanística, mas também cultural, conforme elenca Maria Teresa Craveiro, em trabalho intitulado “Do Bairro Clandestino às Áreas de Gênese Ilegal – um problema que permanece em Portugal”. De âmbito geral, são elas:

- a) grandes desequilíbrios regionais de caráter econômico, social e cultural que caracterizavam a sociedade portuguesa e trouxeram grandes contingentes migratórios à área Metropolitana de Lisboa nas décadas de 60,70 e 80;
- b) falta de uma aplicação global, por parte do Estado, de produção de solo e habitação, com ausência de canalização das pequenas poupanças.

Assim como no Brasil, essas áreas são localizadas em terrenos ambientalmente frágeis, em áreas não passíveis de urbanização ou nas periferias das cidades. O fenômeno de legalização é chamado de reconversão e recuperação dos bairros, e tem como objetivo repor a legalidade no caso concreto, tendo um cunho mais urbanístico que social, como ocorre em alguns casos no Brasil, e tem um procedimento próprio previsto na legislação portuguesa, com destaque para o Decreto-Lei nº 91/95, que estabelece o processo de reconversão das áreas urbanas de gênese ilegal.

Fernanda Paula Oliveira e Dulce Lopes, professoras da Universidade de Coimbra, fazem interessante apontamento sobre a necessidade de o processo de legalização ser objeto de uma apreciação global, envolvendo todo o município, observação pertinente em relação aos processos no Brasil:

Nesta ótica, consideramos que não se deve perspectivar as áreas urbanas de gênese ilegal, como “pedaços da cidade” a serem intervencionadas de forma separada do resto dos espaços urbanos, devendo antes ser devidamente enquadradas numa estratégia mais ampla do Município para toda a cidade e para todo o território municipal, cuja definição deve constar de instrumentos de planeamento municipal de nível superior aos planos de pormenor, sobretudo do plano diretor municipal enquanto o instrumento que define os objetivos de desenvolvimento estratégico a prosseguir e os critérios de sustentabilidade a adotar na totalidade do território municipal (OLIVEIRA; LOPES, 2016, p. 57-58).

Continuam as autoras portuguesas:

Assim, quer os loteamentos quer os planos de pormenor, enquanto título de reconversão, devem estar devidamente articulados numa estratégia mais ampla e coerente para a totalidade do território municipal, estratégia essa que, por sua vez, deve ser global e não setorial (articulando a regularização urbanística e jurídica das áreas de gênese ilegal com as políticas habitacionais, ambientais, sociais, de transportes e mobilidade, culturais, de dinamização de atividades económicas, etc) (OLIVEIRA; LOPES, 2016, p. 57-58).

Nessa perspectiva, também é relevante a lição de Edésio Fernandes (2006b, p. 52). Segundo o autor, talvez o maior problema que afeta a vasta maioria dos

programas de regularização seja o fato de que eles têm falhado ao não confrontarem diretamente a natureza e as causas do fenômeno, e, como resultado, com frequência acabam por provocar novas distorções nos mercados de terras urbanas. Tais programas não têm intervindo de maneira significativa na estrutura fundiária, especialmente por terem pouca relação com outras políticas públicas acerca dos vazios urbanos, imóveis subutilizados e terras públicas.

De modo geral, segundo o autor, os programas de regularização não têm sido devidamente compatibilizados com o quadro mais amplo de políticas públicas fundiárias, urbanas, habitacionais, fiscais e orçamentárias, e têm falhado ao não reverter a tradição de concentração desigual de equipamentos e serviços públicos. Como tal, tais políticas e programas não têm conseguido quebrar o círculo vicioso que há tempos tem produzido os processos de desenvolvimento urbano informal (FERNANDES, 2006b, p. 52).

Também de maneira geral, segundo o autor, tais programas não têm traduzido seus objetivos declarados com os processos sociopolíticos, mecanismos institucionais, recursos financeiros e instrumentos jurídico-urbanísticos que são necessários. Com frequência, os programas de regularização têm sido objeto de manipulação política por partidos e políticos de diversas tendências (FERNANDES, 2006b, p. 52).

Por fim, a função social da cidade, o direito à cidade sustentável e todos os desdobramentos que se sucedem também são fundamentos de validade para se efetivar a regularização fundiária e urbanística.

A função social da cidade é prevista no artigo 182 da Constituição Federal, segundo o qual “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

O direito a cidades sustentáveis, por sua vez, é uma das diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, em seu artigo 2º, ao estabelecer que “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.”

Ou seja, a função social da cidade é um dos objetivos da política de desenvolvimento urbano eleitos pela Constituição e que tem no direito a cidades sustentáveis uma de suas diretrizes, cujo conteúdo, dentre outros elencados, prevê o direito à terra urbana e à moradia. A interpretação sistemática dos artigos leva à acertada conclusão de Georges Louis Hage Humbert:

Ao expressar que um determinado plexo de relações humanas, isto é, a política de desenvolvimento urbana, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento de funções sociais da cidade, a Constituição elegeu o escopo, a premissa maior, isto é, o fundamento de validade dos atos jurídicos pertinentes à política urbana, para os fins de assegurar o bem estar social de seus habitantes. Este postulado, em rigor, este princípio jurídico, esta norma base expressa-se pela denominada “funções sociais da cidade” (HUMBERT, 2017, p. 126).

Na aplicação do conceito de direito a cidade sustentável, é importante mencionar o conceito de desenvolvimento sustentável aplicada ao Urbanismo e às cidades. É do “Relatório Brundtland”, também conhecido por “Nosso Futuro Comum”, elaborado pela Comissão para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, um órgão independente e criado pela Organização das Nações Unidas, que se extrai o conceito mais difundido. Segundo consta no documento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987),

desenvolvimento sustentável é o que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades. Infere-se, pois, a preocupação de que haja um desenvolvimento econômico e combate à pobreza, com atenção à proteção ao meio ambiente. Ou seja, infere-se que o desenvolvimento sustentável pressupõe o atendimento de três dimensões: a econômica, a ambiental e a social (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1987).

A partir das lições de Fernando Alves Correia, constata-se que “o princípio da sustentabilidade, na sua dimensão social, incide com especial vigor no planejamento urbano porque o solo tem características particulares que reforçam sua função social em face do regime conferido a outras espécies de bens. A irreprodutibilidade, a escassez e o facto de o solo ser o meio necessário para a satisfação das necessidades do homem impõem-lhe um tratamento especial e mitigação da

capacidade de fricção e gozo com vistas ao atendimento de interesses transparticulares” (CORREIA, 2008).

A dimensão social do direito à cidade sustentável coloca no centro dos debates a inclusão daqueles que vivem à margem da sociedade, dos grupos sociais necessitados e vulneráveis que vivem nos assentamentos e habitações irregulares na cidade. Como diretriz do Estatuto da Cidade, também é fundamental para nortear os gestores públicos na adoção de políticas públicas de habitação social.

Nesse contexto, conclui-se juntamente com Nelson Saule Junior, para quem as instituições do Estado brasileiro, as autoridades e agentes do Poder Executivo, os membros do Poder Legislativo e do Poder Judiciário devem aplicar o princípio da função social da propriedade para atender a determinadas finalidades, visando à proteção e à efetivação do direito de moradia, dos grupos sociais necessitados e vulneráveis que vivem nos assentamentos e habitações irregulares na cidade. Segundo o autor, tais finalidades são:

- a) condicionamento do exercício da propriedade urbana à política urbana estabelecida pelo Poder Público municipal;
- b) destinação da propriedade urbana para conferir uma vida digna aos habitantes da cidade, de modo a atender os fundamentos da cidadania e da dignidade da pessoa humana;
- c) aplicação dos instrumentos de indução de política urbana (parcelamento ou edificação compulsórios, imposto predial territorial urbano progressivo no tempo, desapropriação para fins de reforma urbana) previstos no Estatuto da Cidade, na indução dos proprietários de um imóvel urbano para que dêem uma concreta destinação social ao seu imóvel;
- d) promoção de soluções pacíficas, por parte do Poder Público e do Poder Judiciário, os conflitos coletivos e difusos sobre o direito à moradia de grupos sociais necessitados e vulneráveis, sobre a proteção do meio ambiente e sobre os interesses econômicos e patrimoniais;
- e) eficácia do princípio das funções sociais da cidade, de modo a promover a justiça social, reduzir as desigualdades sociais e territoriais, combater e eliminar a pobreza nas cidades e prover condições dignas aos habitantes da cidade;
- f) promoção do direito a cidades sustentáveis, nas situações em que os habitantes da cidade estejam sendo discriminados em razão de sua origem social, posição econômica, sexo, raça, cor, idade e outros tipos de preconceitos;
- g) reconhecimento da propriedade urbana como um bem social quando sua função for destinada a atender às necessidades de moradia adequada dos habitantes da cidade que vivem nos assentamentos e habitações irregulares e precárias (SAULE JUNIOR, 2004, p. 507-508).

Verifica-se, portanto, que a eficácia da regularização fundiária no Brasil não depende de comandos normativos, como visto, que dão fundamento de validade a essa política pública e a impulsionam para que estejam nas agendas políticas como prioritárias. Feitas essas considerações normativas, no que tange à regularização fundiária urbana no Brasil, ainda algumas novidades merecem destaque.

Conforme aponta Cintia Maria Scheid, para tornar efetiva a proteção ao direito à moradia, o Estatuto da Cidade ampliou as possibilidades de regularização fundiária, contemplando, além dos instrumentos que já existiam nas legislações federal, estadual e municipal, novas alternativas. Arrola como instrumentos da política de regularização fundiária as zonas especiais de interesse social, a concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia, a usucapião especial de imóvel urbano e a assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (SCHEID, 2005, p. 235-236).

As ZEIS estão previstas no artigo 4º, V. "f", do Estatuto da Cidade, e visam, primordialmente, garantir o direito à moradia das pessoas de baixa renda através da manutenção da permanência dos assentamentos urbanos informais consolidados e da reserva de áreas ainda não ocupadas para que sejam destinadas ao uso habitacional para população de baixa renda. Podem ser classificadas em função de suas características de uso e de ocupação da área urbana (SCHEID, 2005, p. 236).

É importante ressaltar, na lição de Nelson Saule Junior (2004, p. 372), que as ZEIS garantem a permanência da população de baixa renda nos assentamentos urbanos sobre os quais incidem. Isso porque as ZEIS gravam a área do assentamento regularizado como sendo de interesse social, ou seja, a destinação do terreno objeto das ZEIS será de habitação social, independentemente de quem esteja vivendo ali. Essa restrição diminui o interesse da especulação do mercado imobiliário, impedindo que o morador desse terreno seja assediado para vender sua propriedade regularizada por preço irrisório e termine, novamente, sem moradia.

A concessão de direito real de uso, a concessão de uso especial para fins de moradia e a usucapião especial de imóvel urbano são instrumentos jurídicos que permitem a regularização do imóvel, variando a situação concreta analisada, como, por exemplo, se se trata de área pública ou particular. Se for área pública, poderão ser utilizadas a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia, enquanto se a área for particular poderá ser utilizada a usucapião

especial de imóvel urbano, posto que a CF veda a usucapião de áreas públicas (artigos 191, parágrafo único, e artigo 183, parágrafo 3º, ambos da CF).

É interessante notar que, dentre os antecedentes da regularização fundiária, o advento da nova ordem urbanística com a Constituição Federal de 1988 e posteriores leis como o Estatuto da Cidade e a Lei do Minha Casa Minha Vida impulsionaram o processo, e nova Lei n. 13.465/2017, com todos seus reflexos na normativa do instituto e debates gerados, é o que tem orientado a implementação desta política pública nos municípios.

Portanto, a construção social do direito de moradia urbana, seja na esfera internacional, seja no âmbito nacional, vem sendo o fundamento maior para a adoção da regularização fundiária como política pública destinada à população de baixa renda. Se o caminho que se tem seguido tem sido profícuo para atender essa demanda fundamental social que é o direito de ter uma morada é a indagação deste trabalho.

Somente cumprirão a sua missão e terão ingerência sobre a realidade urbana brasileira os Municípios que souberem utilizar o arsenal de instrumentos que o novo ordenamento urbanístico brasileiro oferece, através de planejamento, implementação e acompanhamento dos instrumentos, com a correção daquilo que eventualmente não venha funcionando.

1.4 Presente e futuro: desdobramentos da crise sanitária na informalidade urbana, no direito à moradia e na regularização fundiária e urbanística

Nesse último item desta primeira parte, é importante tecer algumas considerações acerca do presente e do futuro no que tange à informalidade urbana, o direito à moradia e à regularização fundiária e urbanística a partir dos desdobramentos da crise sanitária deflagrada em razão da COVID-19.

Enquanto o mercado formal historicamente não tem oferecido opções viáveis de acesso ao solo e à moradia para os grupos socioeconômicos mais pobres, ao longo de décadas do processo de urbanização, os governos também não têm implementado políticas habitacionais suficientes, adequadas e acessíveis. Nesse contexto, historicamente, a informalidade passou a ser a única opção de produção da moradia

nas cidades para grande parcela da população, como afirma Edésio Fernandes (2010, p. 179).

Segundo o autor, a informalidade tem inegavelmente oferecido mais e melhores opções de acesso ao solo e à moradia nas cidades para os pobres do que os mercados formais e os governos juntos. E, ainda assim, diferentemente do que muitos pensam, a informalidade não é uma opção barata. Além de pagarem preços abusivos para terem acesso a serviços improvisados, os moradores de assentamentos informais têm pago preços cada vez maiores para viverem em condições precárias (FERNANDES, 2010, p. 179).

Para a solução da questão da informalidade urbana, segundo Edésio Fernandes (2010), esse problema deve ser enfrentado de duas maneiras principais, que devem ser necessariamente combinadas:

- a) políticas preventivas que articulem políticas fundiárias com políticas urbanas, habitacionais, ambientais e fiscais, sobretudo na esfera local; envolvendo terras vazias de propriedade privada e pública, especialmente em áreas centrais, e imóveis vazios e subutilizados privados e públicos; bem como envolvendo as administrações públicas em todas as esferas governamentais, o setor privado, as comunidades organizadas (cooperativas, ONGs, movimentos sociais, etc.) e outros setores como a universidade para dar assistência técnica e jurídica às administrações municipais e às comunidades; e
- b) políticas curativas de regularização das situações de assentamentos informais já consolidados (FERNANDES, 2010, p. 180).

Nessa busca de superar a irregularidade, segundo Maria Lúcia Refinetti Martins (2006, p. 45-46), analisar processos econômicos que se realizam na cidade, de modo associado à produção do ambiente construído, bem como avaliar diretrizes urbanísticas e localização de equipamentos, como formas de transferência de renda é um caminho essencial para se pensar o papel da cidade no novo contexto econômico e político. Segundo a autora, deve-se tratar questões territoriais e urbanísticas como disputa econômica e social, e não simplesmente como ordem e funcionalidade.

A regularização fundiária e urbanística é uma política pública de habitação que, quando destinada à população de baixa renda, merece atenção dada sua importância para o desenvolvimento socioeconômico do país, pois se apresenta como uma solução mais humana e menos onerosa aos cofres públicos para o problema do direito à moradia, essencialmente ligado à dignidade da pessoa humana, como já visto, e um

dos graves problemas sociais do país. Ela encontra eco e vez na sugestão de possíveis caminhos para a habitação social no Brasil aventados por Nabil Bonduki (2011):

Em oposição ao modelo central-desenvolvimentista, ganhou ênfase a defesa do desenvolvimento sustentável, baseado na participação comunitária e no respeito ao meio ambiente, buscando romper a ideia de crescimento e progresso a qualquer custo, que predomina desde o período getulista.

A necessidade de enfrentar o desafio da cidade real, com projetos de urbanização de assentamentos precários, o desenvolvimento de novas formas de gestão dos empreendimentos habitacionais, como a autogestão e a cogestão, incorporando a parceria com organizações não-governamentais, a adoção de critérios sociais nos financiamentos e a valorização da arquitetura nos projetos habitacionais passaram a ser defendidas ao lado de medidas como a descentralização das políticas habitacional e urbana, ampliando-se a participação dos municípios e das organizações não governamentais (BONDUKI, 2011, p. 321-322).

Nesse processo, como ensina Edésio Fernandes, a lição maior, contudo, é que a formação e a renovação de pactos sociopolíticos amplos e sólidos são necessárias para garantir o sucesso de programas futuros de regularização fundiária. Dadas a escala e a gravidade do fenômeno, as soluções não podem ser deixadas apenas para as forças de mercado, e nem apenas para o poder público. Segundo o autor,

respostas adequadas vão requerer políticas nacionais que sejam verdadeiramente públicas, nas quais todos os atores sejam envolvidos, com apoio renovado, e mais qualificado, das agências internacionais de desenvolvimento e das instituições financeiras. Há um lugar para todos: a articulação intergovernamental permanente é fundamental, assim como a ação do Ministério Público e do Judiciário, e da formação de parcerias com os setores privado, comunitário, acadêmico e voluntário (FERNANDES, 2006b, p. 56).

Como bem pontua Laura Machado de Mello Bueno, é preciso dar um salto de qualidade gigantesco no planejamento territorial no Brasil. Contudo, a autora pondera:

Mas isso somente acontecerá se forem incorporados os assentamentos precários e irregulares, também chamados de assentamentos populares informais, destacando-se as favelas. As práticas convencionais de planejamento nascidas da experiência urbana dos países desenvolvidos (que visaram, e em grande parte alcançaram, a universalização de serviços, garantias de qualidade de vida e moradia etc, com pleno emprego) não tem como serem aplicadas em nossas cidades, pois temos um quadro socioespacial histórico de subemprego, ilegalidade e precariedade da moradia (BUENO, 2009, p. 46).

Nessa linha do pensamento de Laura Machado de Mello Bueno, assevera Edésio Fernandes (2010, p. 181) que a regularização fundiária de assentamentos informais não pode mais ser a política habitacional por excelência dos governos, de maneira isolada ou juntamente com políticas de desregulação urbanística e subsídios habitacionais: em especial, os governos municipais têm que interferir com urgência na estrutura de ordenamento territorial, reservando áreas bem localizadas e servidas para habitação de interesse social, e o lugar mais adequado para fazer isso é nos planos diretores e leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, para assim criarem as condições de um novo pacto socioespacial nas cidades que seja socialmente incluyente e ambientalmente sustentável.

Com a crise sanitária em decorrência da COVID-19, a preocupação com a moradia da população em situação de vulnerabilidade social se acentuou, como se observa na Recomendação da Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA) e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) às autoridades judiciárias para que suspendam todo e qualquer conflito fundiário que culmine na retomada compulsória de imóveis, regulares ou não, utilizados para moradia de pessoas de baixa renda no Brasil (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO; FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS, 2020).

Na cidade, há uma disputa entre aqueles que querem melhores condições de vida e aqueles que visam apenas extrair lucro. A pandemia escancarou esse pano de fundo. Alex Ferreira Magalhães (2020) faz apropriada análise acerca das contradições da urbanização capitalista a partir da análise de Christian Topalov, conforme abaixo se transcreve:

Com base na análise de Christian Topalov (1978) a respeito do processo de urbanização nas sociedades capitalistas, pode-se afirmar que a presença do fenômeno da irregularidade fundiária e/ou urbanística, embora não se apresente em igual forma e escala nas diversas regiões e formações sociais, estaria longe de representar uma exceção, desequilíbrio, crise ou distorção na dinâmica capitalista, mas algo previsível, quiçá inerente a ela, e relacionado às contradições que marcam a sua configuração histórica. Para chegar a esse enunciado, partimos da consideração, feita por Topalov, de que a cidade constitui, para o capital, um valor de uso complexo que concentra as condições gerais da produção e circulação do capital e da força de trabalho, o que esse autor chamará de efeitos úteis de aglomeração (MAGALHÃES, 2020, p. 115-116).

Nessa perspectiva apropriada de Topalov, a pandemia coloca em xeque o modelo de crescimento urbano neoliberal marcado pela mercantilização e financeirização da terra urbana e da cidade, principalmente nos últimos 30 e 40 anos, calcado no paradigma da propriedade individual plena e nos processos de produção informal do espaço urbano e acesso à moradia nas cidades. Reafirma a urgência na renovação da disputa sociopolítica pela construção de um marco articulado de ordenamento territorial e governança da terra para possibilitar cidades incluídas, sustentáveis, resilientes e saudáveis.

Conforme se verificou, a realização do isolamento social, estabelecido pela Organização Mundial da Saúde como estratégia à proliferação do vírus, não é uma opção para todos no tocante à qualidade de vida, sendo um privilégio que pode ser gozado especialmente para os que compõem uma elite econômica. Ademais, com a disseminação do vírus, com o avanço do número de contaminados e de óbitos no Brasil, escancara-se não somente a limitação do sistema de saúde, mas o nível de desigualdade social e racismo estrutural no país, mesmo que a contaminação da doença não possua distinção de nenhuma ordem (FERREIRA; LIMA; SILVA, 2020, p. 56-57).

Assim, a capacidade de prevenção, acesso ao tratamento e a manutenção das condições de vida se contrastam por condições socioeconômicas entre a elite econômica e os mais pobres que, em sua maioria negros, são as maiores vítimas da pandemia, o que ratifica o abandono e a ausência histórica de políticas públicas de reparação de crimes desenvolvidos institucionalmente contra a população negra, onde o processo de escravidão dessa população se desenvolveu pautando todo o território brasileiro (FERREIRA; LIMA; SILVA, 2020, p. 56-57).

Ao analisar o enfraquecimento das fronteiras urbanas frente ao agravamento da pandemia, em interessante artigo Juliana Barcellos da Cunha e Menezes e Cláudia Franco Corrêa discorrem sobre algumas particularidades da dificuldade da adoção das medidas de combate à proliferação da COVID-19 nas favelas. Segundo as autoras, além do adensamento populacional e da precariedade dos domicílios, outra questão relevante, apontada pela ONG Redes da Maré, está ligada à subnotificação de casos:

o que ocorre em quase todos os locais em razão da ausência de testes, porém nas favelas a problemática mais uma vez encontra a informalidade, visto que muitos casos de contaminação e óbito

acabam sendo registrados pela rede pública e privada em bairros vizinhos, vez que oficialmente os endereços dentro da favela não constam regularmente registrados nos cadastros da Prefeitura. A invisibilidade nas análises estatísticas dificulta a priorização da realização de políticas públicas especialmente voltadas a contenção do vírus nas comunidades e acaba por camuflar a gravidade da situação (MENEZES; CORRÊA, 2020, p. 147).

Os impactos da pandemia no urbanismo e na informalidade urbana colocam no centro de discussões as políticas públicas de reurbanização e regularização fundiária e urbanística, a tecnologia social, o conceito de cidades inteligentes, os vazios urbanos e sua destinação à moradia social e a representatividade da sociedade junto ao Poder Público para a tomada de decisões no que tange às cidades. Também propõem uma reflexão sobre a reestruturação do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores, de forma mais globalizante e integradora, em que todas as políticas urbanas dialoguem de forma geral.

As mudanças que o período posterior à pandemia exigirá dos urbanistas e juristas reside na ruptura paradigmática com relação à ideia da função social da terra, e não apenas da propriedade. Esta demandará uma nova definição, de direito à propriedade e não de direito de propriedade, mediante valorização da posse e da forma coletiva, tendo em vista as perspectivas do direito à cidade.

Conceitos como governança da terra urbana e da responsabilidade territorial do poder público também deverão ser resgatados e trabalhados nesse novo contexto. É nesse passo que a regularização fundiária e urbanística ganha solidez como instrumento de planejamento integrado à estrutura fundiária, com a perspectiva de atenuar as consequências da informalidade urbana.

Nas lições de Carlos Fortuna, é a complexidade das espacialidades e das temporalidades de um urbano que se move de acordo com geografias e ritmos insuspeitos até há pouco que condiciona as práticas sociais que têm lugar nas cidades e que configuram aquela esperança de um entendimento interpretativo transversal e globalizante da cidade. Segundo o autor, à sua maneira, todas e cada uma das cidades de hoje pouco mais são do que experiências políticas e manifestações socioculturais em torno de uma tendência urbana geral que supera a soma das suas partes, embora se possa expressar e ser compartilhada de forma singular (FORTUNA, 2019, p. 136).

É interessante mencionar que o sociólogo português Boaventura de Souza Santos (2020), em sua recente produção “A cruel pedagogia do vírus”, faz uma análise

do cenário da pandemia em face dos três desafios já apontados por ele do mundo atual: o capitalismo, o patriarcado e o colonialismo, que continuam a nos desafiar no mundo contemporâneo. O autor aponta alguns caminhos, refletindo sobre como a pandemia nos faz pensar em alternativas ao modo de viver, de produzir, de consumir e de conviver nestes primeiros anos do século XXI, refletindo ainda sobre a questão ambiental, concluindo que só com uma nova articulação entre os processos políticos e os processos civilizatórios será possível começar a pensar numa sociedade em que a humanidade assuma uma posição mais humilde no planeta em que habita.

Nesse sentido, ainda valendo-se dos ensinamentos de Carlos Fortuna (2019, p. 147), talvez se tenha de enfrentar o desafio político do invisibilizado e do informal e tentar incorporar ambos nos planos formais de cidade e assegurar, assim, mais democraticidade ao nosso futuro urbano. Os planos de cidade dos arquitetos e urbanistas têm de reaprender com as cotidianidades igualmente difíceis de decifrar porque aparentemente irrepetíveis. São precisas rugosidades espaciais semelhantes às dificuldades da vida vivida no seu cotidiano e não leituras simplistas desses espaços.

Por fim, conclui-se com Erminia Maricato (2000), que pondera que

a dimensão da tragédia urbana brasileira está a exigir o desenvolvimento de respostas que devem partir do conhecimento da realidade empírica para evitar a formulação das “ideias fora do lugar” tão características do planejamento urbano no Brasil (MARICATO, 2000, p. 21).

É preciso pensar como o urbanismo pode contribuir para o enfrentamento da pandemia, pois a crise sanitária escancarou as desigualdades sociais urbanas. Os assentamentos precários são os espaços mais expostos aos efeitos nocivos da COVID-19. Não há possibilidade de isolamento social e a educação virtual é extremamente limitada. É preciso construir um debate sobre cidades mais inclusivas e, nesse contexto, é preciso efetivar a política pública de regularização fundiária e urbanística no Brasil.

A pandemia evidenciou desigualdades socioterritoriais que potencializam a proliferação do vírus e dificultam sua contenção, denotando íntima relação, como já alhures afirmado, entre território e saúde. É preciso que o planejamento urbano contemple essa dinâmica e reduza a perspectiva da tragédia urbana anunciada, implementando políticas de habitação voltadas a assegurar o direito à moradia digna,

como a regularização fundiária e urbanística, que passa a ganhar atenção dos gestores públicos, não obstante já estar prevista, há décadas, no ordenamento jurídico brasileiro. O presente mostra que o futuro precisa ser inevitavelmente planejado, sob pena de se agravar a tragédia urbana escancarada com a crise sanitária.

2 O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO

2.1 Contextualização da informalidade urbana no Município de Ribeirão Preto

Nesta etapa do trabalho, será abordada a questão da regularização fundiária e urbanística no recorte delimitado, qual seja, o município de Ribeirão Preto. Para tanto, será realizada, primeiramente, uma análise da questão sob o ponto de vista do planejamento territorial; no caso, especificamente, do fenômeno da informalidade urbana *in loco*, partindo-se do referencial histórico de formação da cidade, a relação urbano-rural e seus impactos na geografia social de desigualdade socioespacial.

Depois disso, será realizada uma análise normativa da questão atualmente na legislação vigente, finalizando-se com a realidade, exposta através de dados estatísticos, da situação da informalidade urbana em Ribeirão Preto, de modo a subsidiar a discussão no último tópico, referente aos entraves e oportunidades identificados no processo objeto deste estudo.

2.1.1 Compreendendo a história: a relação urbano-rural e a geografia social da cidade

O recorte territorial sugerido, a cidade de Ribeirão Preto, no interior do Estado de São Paulo, dá-se tendo em vista o número considerável de assentamentos irregulares presentes no local, cumulados ao longo de seu processo histórico, acentuados, dentre outros fatores, pela migração característica da região.

É interessante notar, como pontua Lucelina Rossetti Rosa, em estudo sobre a favelização em Ribeirão Preto, que o processo de urbanização brasileiro, e especificamente o paulista, pode ser descrito por elementos considerados como “padrão”, ou seja, que ocorrem, em maior ou menor grau, nas grandes e pequenas cidades, sendo a migração para as cidades do interior do estado reflexo dessa padronização do processo urbanizatório excludente das grandes cidades:

Se, em decorrência de uma transformação na estrutura do trabalho e no regime de propriedade dos estabelecimentos agrícolas a partir da década de 50 do século XX, as grandes cidades brasileiras inevitavelmente sofreram um forte fluxo migratório, hoje, o movimento

é de desconcentração destas grandes cidades, já que não conseguem absorver o grande contingente populacional que sempre receberam. Consequentemente, outros centros urbanos - como os que se localizam no interior - passam a receber contingentes populacionais cada vez maiores. Eva Blay, em 1978, já previa que o padrão de crescimento urbano vivenciado na metrópole impunha-se às demais cidades do interior paulista, na medida em que o próprio planejamento regional seria voltado para a reprodução do sistema (ROSA, 2008, p. 29).

Como um fenômeno não exclusivo dos grandes centros, mas como bem ressalta a autora, pode-se dizer que a questão da segregação espacial e social das camadas populares, a ausência de equipamentos urbanos essenciais em áreas mais periféricas, a estigmatização da população pobre estão presentes no processo de urbanização de cidades do interior. Porém, a composição, a intensidade e a proporção de tais processos nessas cidades apresentam-se de maneira peculiar (ROSA, 2008, p. 31).

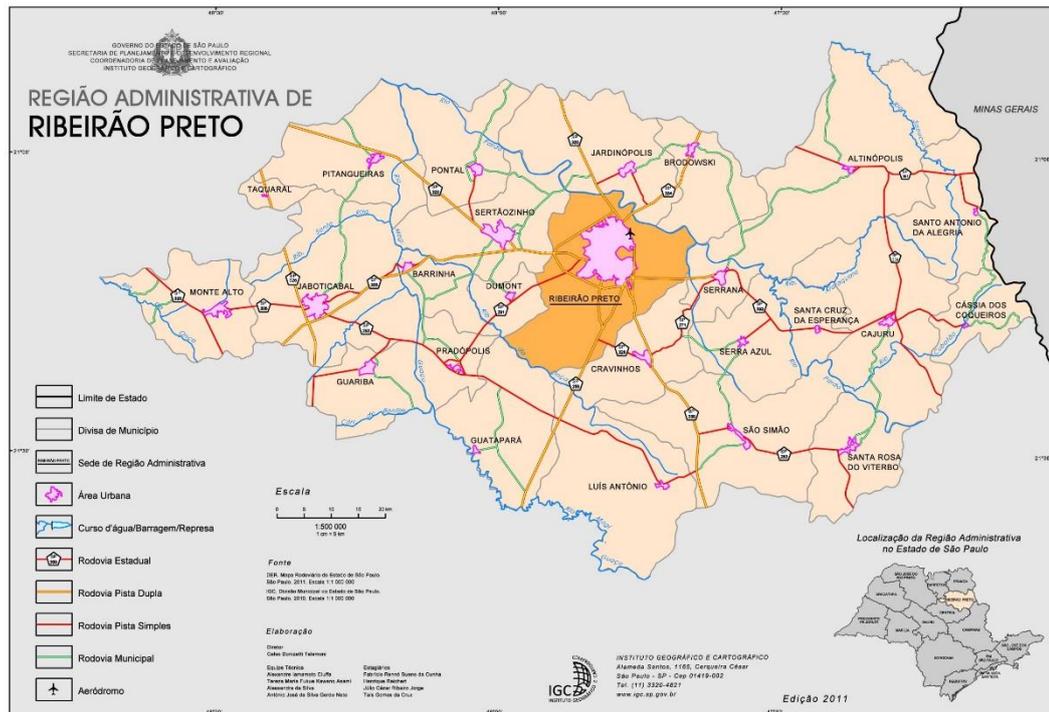
Nesse sentido, para se compreender pontualmente os processos socioespaciais, como o que aqui se propõe, é preciso verificar como esses espaços são percebidos, apropriados e vividos por aqueles que o produzem. É preciso, a partir da padronização do processo de urbanização brasileiro e paulista, identificar as peculiaridades locais, de formação de um espaço urbano desigual.

Ribeirão Preto é um município sede da região metropolitana de Ribeirão Preto, no interior do Estado de São Paulo, localizado na região sudeste do Brasil e nordeste do Estado, distante 315 km da Capital. Ocupa uma área de 650,916 km², sendo que 127,309 km² são localizados em perímetro urbano.

Com 711.825 habitantes, é a nona cidade mais populosa do Brasil sem contar as capitais, sendo que, segundo estimativa populacional calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para 2020, a população ribeirão-pretana cresceu 1,21% em relação ao valor do ano anterior. No que tange à densidade demográfica, segundo apurado pelo IBGE, para cada km² têm-se 928,92 habitantes, sendo o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, para 2010, de 0.800, considerado elevado em relação ao país.⁴

⁴ Disponível em Ribeirão Preto (SP) | Cidades e Estados | IBGE. Acesso em março de 2021.

Figura 1 - Localização geográfica do município de Ribeirão Preto e sua região de abrangência



Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo

Na vegetação original do município predomina a Mata Atlântica, sendo que 99,7% dos seus habitantes vivem na zona urbana, sendo o Parque Prefeito Luiz Roberto Jábali, o Parque Maurílio Biagi e o Bosque-Zoológico municipal, importantes áreas de preservação ambiental. Várias rodovias ligam o município a diversas cidades paulistas, tais como a Rodovia Anhanguera e a Rodovia Cândido Portinari, havendo ainda disponibilidade de ferrovias e um aeroporto, denominado Dr. Leite Lopes⁵.

É considerado um importante centro econômico, destacando-se também como centro de saúde, educação, pesquisa, turismo de negócios e cultural no Brasil, possuindo dois grandes eventos anuais, a Feira Nacional do Livro de Ribeirão Preto e a tradicional *Agrishow*, que é uma feira internacional de tecnologia agrícola, considerada a segunda maior feira do tipo no mundo e a maior da América Latina.

Esse contexto do município, notadamente a concentração populacional, a geração de renda, o fluxo de moradores entre as cidades e a infraestrutura aeroportuária e rodoviária, ensejou a instituição da região metropolitana de Ribeirão

⁵ Disponível em Ribeirão Preto – Wikipédia, a enciclopédia livre (wikipedia.org). Acesso em março de 2021.

Preto, com o advento da Lei Complementar Estadual nº 1290/2016, a primeira do Estado *fora* da macro metrópole, o que lhe atribui características peculiares de formação e estrutura, formada pelo aglomerado de 34 municípios, os quais compõem um conselho metropolitano, fundo próprio com dinheiro do estado e dos municípios e articulação conjunta de serviços de segurança, saúde e transporte, conforme mapa abaixo.

Figura 2 - Localização geográfica da Região Metropolitana no Estado de São Paulo



Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico de São Paulo

Entender quais são os fatores que ensejam esse novo arranjo urbano é importante para contribuir para as reflexões do futuro do local em estudo. A obra de Edward Soya, “Postmetropolis: estudos críticos de cidades e regiões”, traz um norte. Segundo o autor, a globalização e a reestruturação econômica e social geraram efeitos concretos no novo processo de urbanização no espaço metropolitano. Desenvolvimentos teóricos recentes concordam que a era da metrópole moderna acabou. Isso não significa dizer que a cidade moderna desapareceu, mas que ela se transformou em uma nova forma urbana, a pós-metrópole. Nesse sentido, leciona Edward Soya:

El impacto de la globalización y la reestructuración económica han generado una extraordinaria colección de nuevos términos y conceptos para describir la reconfiguración de las especificidades espaciales de la postmetrópolis, desencadenando acalorados debates acerca de la mejor forma de captar las características más importantes de las geografías postmetropolitanas contemporáneas (SOYA, 2001, p. 335).

Embora seja recente o surgimento de uma metrópole, no caso da região de Ribeirão Preto, o raciocínio quanto ao surgimento da pós-metrópole, uma metrópole que se renova, pode ser aqui adotado, já que se trata de um novo arranjo urbano, contemporâneo, fruto do impacto da globalização e da reestruturação econômica, permeado pela questão da informalidade urbana.

Nesse contexto, como acentua Soya,

lo que se enfatiza aquí son los *resultados geográficos* de los nuevos procesos de urbanización y sus efectos concretos en la vida diaria, la planificación y el diseño del entorno construido, y el irregular modelo de crecimiento económico y desarrollo intraurbano” (SOYA, 2001, p. 335).

O processo de globalização e a reestruturação econômica e social impactaram diretamente a região de Ribeirão Preto, gerando um contingente de investimentos. A instituição da região metropolitana de Ribeirão Preto é decorrência desse processo, quase inevitável, cujas forças nos permitem concluir que se está caminhando para a exópolis de Soya, que propõe a reestruturação da morfologia, das formas urbanas, desafiando as definições convencionais de urbano, suburbano e rural, já que a pós-metrópole seria uma nova forma ancorada em escala regional.

A organização social e espacial da pós-metrópole parece estar se transformando de dentro para fora e de fora para dentro ao mesmo tempo, criando um caos em nossas formas tradicionais de definir o que é urbano, suburbano, urbano ou rural, etc. O termo *exópolis* descreve esse discurso por causa de seu duplo sentido provocativo: “exo” refere-se tanto à cidade que cresce “fora” do núcleo urbano tradicional quanto à cidade “sem”, a cidade que não transmite mais as qualidades tradicionais de urbanidade. Chegar nessa etapa de desenvolvimento urbano pressupõe a incorporação de uma série de relações, complexas entre si, que com o tempo foram delineando uma nova geografia na região. É necessário investigar como esse processo ocorreu para auxiliar nesse debate.

Ribeirão Preto, como grande parte dos municípios paulistas, conforme assinala Lucelina Rossetti Rosa (2008, p. 36), teve sua formação original partindo do ambiente rural, tanto no que diz respeito à perspectiva socioeconômica quanto geográfica, sendo que, até os dias atuais, o meio rural configura parte das características socioespaciais e econômicas presentes na cidade. São sobretudo as atividades econômicas desenvolvidas no campo, especialmente com a agroindústria, que atribuem especificidade ao município hoje. Nessa perspectiva, segundo a autora, considera-se importante pensar Ribeirão Preto à luz da relação campo-cidade, levando em consideração os fluxos existentes entre essas esferas, para o entendimento de como se configura esse município atualmente.

O processo de crescimento do município de Ribeirão Preto passou por transformações que geraram impactos tanto no campo quanto na cidade. As atividades econômicas exercidas no campo geraram riquezas e propiciaram um crescimento urbano e econômico considerável. Por outro lado, o campo cada vez mais permeado pela técnica e mecanização transformou-se, transformação essa que gerou consequências positivas e negativas para os espaços e suas populações (ROSA, 2008, p. 37).

A interação campo-cidade, rural-urbano, produziu resultados e modificações na estrutura demográfica, sociocultural e econômica do município. A crescente urbanização e a geração de riquezas não significaram inexistência ou o desaparecimento do campo ao mesmo tempo em que não possibilitaram a todos os moradores da cidade o acesso aos bens e serviços essenciais à vida no núcleo urbano (ROSA, 2008, p. 37).

O reconhecimento da relação simbiótica entre o campo e a cidade, o rural e o urbano, é fundamental para a compreensão do processo de formação do município de Ribeirão Preto e, nesse sentido, auxilia na compreensão da forma como a questão da informalidade urbana nesse espaço vem se desenvolvendo. Na lição de Raymond Williams, tanto no campo quanto na cidade a vida deve ser vista como móvel e dinâmica, modificando-se ao longo do tempo, sendo que o que existiria entre esses universos seriam relações de “necessidades mútuas”, em que campo e cidade compõem, para o autor, “realidades históricas em transformação tanto em si próprias quanto em suas inter-relações” (WILLIAMS, 1989, p. 387).

Devido à preponderância das atividades rurais e produtivas no seu entorno, Ribeirão Preto é conhecida como capital do agronegócio, com um conjunto de serviços destinados ao campo, em que a agroindústria integra atividades econômicas e profissionais no município. Por outro lado, como polo atrativo, o crescimento demográfico e migratório não foi absorvido com políticas de moradia social, conforme se verificará no item relativo aos dados de déficit habitacional atual no Município (ao menos até alguns anos atrás), agravando a informalidade urbana local.

Nesse contexto, alguns fatores merecem ser destacados, como os vazios urbanos. Conforme lição de Roberto Luís Monte-Mor, em seu artigo “*A relação urbano – rural no Brasil contemporâneo*”, os espaços vazios tendem a se transformar, urbanizando-se através dos fenômenos da *revolução urbana* e da *urbanização extensiva*:

A revolução urbana que se deu ao longo dos últimos tempos está expressa no fato de que, junto com a extensão do tecido urbano ao campo, assim como das condições gerais de produção (e reprodução) ao espaço regional e nacional, estende-se aqui que é mais próprio da cidade; ou seja, junto com as relações de produção capitalistas como um todo se estende também o germe ou o vírus da política (*da polis*) e da cidadania (*da civitas*) a todo espaço nacional. A politização e o espaço da vida coletiva, antes restrita às cidades, tornou-se questão nacional.

(...)

É nesse sentido que se pode dizer que o meio urbano deixa de ser o espaço da cidade para se transformar no espaço social total. Essa urbanização extensiva para a ser uma espécie de metáfora para a compreensão do espaço social contemporâneo penetrado por essas relações urbano-industriais.

(...)

O que se chama de urbano, substantivamente, é o tecido urbano-industrial que se estende para além das cidades sobre o campo e as regiões, integrando os espaços em processo caracterizado como urbanização extensiva (MONTE-MOR, 2004, p. 7-8).

É possível afirmar, pois, que o processo de metropolização da cidade de Ribeirão Preto pressupõe a integração da cidade e do campo através do tecido-urbano industrial, configurando a chamada urbanização extensiva, sendo importante destacar nesse processo a inclusão da questão da moradia social e da informalidade urbana na região.

A relação entre a cidade e o campo, o urbano e rural é inerente à história de formação do município em estudo, sendo importante destacar seus aspectos positivos, relativos ao desenvolvimento econômico, cultural e social da cidade, e

negativos, revelados no espaço físico da cidade, notadamente nas regiões menos favorecidas, como a informalidade urbana, por exemplo.

Segundo Rodrigo Santos Faria, a relação entre o café, a cana-de-açúcar, a ferrovia, o imigrante e o migrante orientou o florescimento econômico e social da região do município de Ribeirão Preto. Nos primórdios da sua origem, de acordo com o autor, a região onde se estabeleceria o município era ocupada por várias fazendas que se originaram de posse das terras por famílias provenientes, sobretudo das Minas Gerais (FARIA, 2010, p. 30).

Somente a partir de 1850, com a Lei de Terras, é que a propriedade fundiária se efetivaria através da compra legalizada, dando início ao que alguns estudiosos identificam como o início do processo de formação dos grandes latifúndios em poder de poucas famílias, capazes de comprar novas áreas devido ao seu poder econômico (FARIA, 2010, p. 30).

Conhecida pela fertilidade de suas terras, Ribeirão Preto foi oficialmente fundada em 1856, sendo que desde o início de formação do seu território a agricultura e o pequeno comércio passaram a ser as principais atividades desenvolvidas na região, ressaltando-se o papel da Igreja Católica no processo.

Em estudo sobre as correlações entre a estruturação da propriedade territorial e a acumulação imobiliária urbana em Ribeirão Preto, intitulado “Do Santo? Ou de quem...”, Valéria Eugênia Garcia (2013) tem como referencial na história da formação do município a sentença de divisão das fazendas do Retiro e Barra do Retiro, emitida em 19 de junho de 1856, associada à doação de uma gleba ao padroeiro, São Sebastião. A partir desse marco, tem-se um conjunto de estratégias voltadas para a legalização das posses rurais que determina o fluxo que empurra a urbanização.

Nessa conjuntura, a constituição da propriedade urbana em forma de datas do patrimônio do santo é, em teoria, legada à Administração da Fábrica da Matriz, que constitui elemento fundamental que integra a base comum entre a ordem fundiária e a dinâmica da urbanização. Ao concluir que o mercado de terras que daí adveio e seu desdobramento urbano antecederam e engendram a organização territorial da atual cidade de Ribeirão Preto, constata a autora:

A concessão de terrenos dentro do patrimônio eclesiástico de Ribeirão Preto, que engendra o processo de formação da cidade, está diretamente ligada à constituição de um mercado urbano de terras. Trata-se da associação de uma estrutura pré-capitalista, que remonta

ao aparelhamento político-administrativo do período colonial, à organização de um mercado fundiário que no decorrer no nosso recorte temporal realiza sua forma capitalista plena. Esses terrenos que determinam a materialidade especial da cidade integram um mercado cujos valores em circulação não podem ser apartados do processo de urbanização. Cidade e capital fundiário são unívocos em todas as etapas de seu desenvolvimento. As mercês da Câmara e da Igreja, inicialmente “procuradoras” dos terrenos do santo padroeiro, são, paulatinamente, substituídas pelas titulações advindas do desenvolvimento do aparato jurídico-cartorial e ao final esses títulos de propriedade se reconfiguram em novas estratégias que ampliam significativamente os mecanismos de circulação viabilizando o processo pelo qual o capital fictício, papéis, letras, prestação de serviços e juros, se legitima em um mercado ampliado que extrapola a circunscrição da municipalidade (GARCIA, 2013, p. 359).

Assim, como bem observa Rose Elaine Teixeira Borges (2014, p. 5), o núcleo urbano de Ribeirão Preto surgiu em 1856 através de uma *operação imobiliária*, formado por terras doadas pelos posseiros para a Igreja Católica uma vez que, registradas como patrimônio eclesiástico, garantiam a posse das terras.

Já em 1876, conforme leciona Lucelina Rossetti Rosa (2008, p. 42), as atividades econômicas ganham força no município e em seu entorno, com destaque para a monocultura cafeeira. O café do tipo *bourbon* é introduzido na região e, adaptando-se à terra roxa, modifica a paisagem rural que, em pouco tempo, transforma-se em grande cafezal. Parte significativa dos fazendeiros e dos grandes proprietários de terras da região concentra suas atividades nesse tipo de monocultura, sendo que alguns deles seriam reconhecidos posteriormente como “barões do café”. Com o desenvolvimento da agricultura no campo, as atividades, a economia e a paisagem do núcleo urbano também se modificaram, e este se transformou gradualmente em centro econômico e de poder.

Em junho de 1880, a Companhia Mogiana de Estradas de Ferro ganha concessão para prolongar seus trilhos até Ribeirão Preto. É por meio da combinação de terras férteis, concentração fundiária, boas condições de escoamento da produção com a presença da estrada de ferro, no final do século XIX e início do século XX, que Ribeirão Preto passa a ser conhecida como a “capital do café” (ROSA, 2008, p. 41). Acrescenta-se a esse contexto a vinda de imigrantes, notadamente italianos e alemães, que chegam à região para trabalhar nas lavouras de café, motivados pela crise social europeia, contribuindo para a formação do núcleo urbano local, com fazendeiros e estrangeiros.

No último quartel do século XIX deu-se a formação dos primeiros territórios de pobreza de Ribeirão Preto na zona norte da cidade, com a formação do Núcleo Colonial Antônio Prado, que, como bem pontuado por Adriana Capretz Borges da Silva, foi concebido para constituir um “viveiro de mão-de-obra para as lavouras de café que atingiram a região, acabou servindo à burguesia dominante como depositário de tudo o que desejava esconder: fábricas, hospitais e agentes de contaminação, animais e, sobretudo, pessoas pobres, incluindo operários e imigrantes (SILVA, 2007, p. 7-11).

Ao analisar o início da geografia social da cidade, com o delineamento da primeira área de pobreza, a partir dos estudo sobre o Núcleo Colonial Antônio Prado, a autora leciona que Ribeirão Preto teve suas primeiras “Posturas Municipais” em 1889, com a maior parte das especificações referentes aos alinhamentos, dimensões e espaçamentos entre as construções. Embora rudimentar, segundo a autora, o Código de Posturas foi rápido ao abordar os limites entre o núcleo colonial e o núcleo urbano principal, começando a delinear os contornos da “geografia social” da cidade, que destinou a área do núcleo ao território da pobreza (SILVA, 2007, p. 76).

Nesse momento, portanto, tem-se o início do processo de segregação socioespacial da cidade, com a existência de uma cidade dentro da outra: a cidade a que se refere Adriana, vindo a história do desenvolvimento urbano de Ribeirão se caracterizar pela existência de áreas segregadas e periféricas na zona norte, uma cidade além-rios, em contraste à áreas com melhor localização e infraestrutura urbana na zona centro-sul, e uma cidade intra-rios, não muito diferente do desenvolvimento urbano das cidades médias do interior do Estado.

Por volta de 1918, porém, com a ocorrência da grande geada, a atividade cafeeira começa seu período de crise na região. O comércio e a prestação de serviços, nesse momento, ganham força enquanto principais atividades econômicas. Passado então o auge da produção cafeeira e consolidadas as transformações dela advindas, é na década de 40 do século XX que a agricultura emerge novamente com grande força (ROSA, 2008, p. 44).

Agora, segundo Lucelina Rossetti Rosa (2008, p. 44-45), tanto o meio rural que compõe o município de Ribeirão Preto quanto o meio rural de pequenos municípios integrantes de sua região são tomados pela monocultura da cana-de-açúcar. A partir da construção de uma das primeiras usinas, em 1936, o setor sucroalcooleiro

constituído pela produção de cana-de-açúcar e de laranja (sendo esta última localizada em municípios vizinhos como Bebedouro, Araraquara, entre outros) torna-se atuante.

Ao olhar para a trajetória do trabalhador rural no município, com a monocultura da cana-de-açúcar o município atrai grande contingente de mão-de-obra. No entanto, trabalhadores rurais foram expulsos das fazendas, surgindo, a partir disso, novas categorias de trabalhadores. Muitos transformaram-se em volantes, expropriados de suas terras de origem, surgindo boias-frias (PANCIM, 2003, p. 2). Esse contexto acirrou o processo de desordenamento territorial no município, com uma cidade despreparada para receber essa população nova, que se acomodou, necessariamente, em áreas periféricas, em assentamentos informais urbanos.

Até os dias atuais, a cidade tem na monocultura de cana-de-açúcar e no agronegócio um dos seus eixos econômicos, além da prestação de serviços, que também vem se desenvolvendo, o que lhe confere epítetos como “capital do agrobusiness” ou “metrópole do campo”. Esse percurso da história de Ribeirão Preto auxilia na compreensão de uma cidade conhecida até os dias de hoje como economicamente forte e, ao mesmo tempo, como uma cidade com uma desigualdade socioespacial preocupante, evidenciada, dentre outros fatores, pelo número de assentamentos informais, com a precarização das condições de vida de parte da população.

Nesse passo, é importante reconhecer a importância das atividades rurais na formação e desenvolvimento da cidade e a relação de complementariedade entre campo de cidade, urbano e rural, de modo a subsidiar a adoção de políticas públicas globalizantes e estruturais sob o ponto de vista territorial e social. Como leciona, por fim, Lucelina Rossetti Rosa:

Assim, nos momentos mais marcantes de sua história, Ribeirão Preto se consolidou a partir das especialidades que o meio rural assumiu, particularmente, através da atividade agrícola. Por meio do café, da cana-de-açúcar, do trabalho imigrante e migrante, percebe-se a relação entre campo e cidade, que resultou a composição do município existente na atualidade (ROSA, 2008, p. 45).

Ou, como bem sintetiza Luiz Cláudio dos Santos (2004, p. 8), a região de Ribeirão Preto se destaca no cenário estadual e nacional pela forte concentração de capitais originados, principalmente, do setor agroindustrial; por possuir bons

indicadores sociais (saúde, educação e saneamento), localização estratégica, próxima a importantes centros consumidores, e acesso facilitado devido à densidade da malha rodoviária e da rede de transportes e comunicações. No entanto, adverte o autor:

Esses fatores fizeram com que o município se deparasse, em fins da década de 1970 e meados da década de 1980, com um fluxo migratório que acabou resultando em um intenso crescimento populacional. (...) A taxa de urbanização do município também é bastante elevada. Em 2000 contava com 99,57% da população residindo em área urbana e apenas 2163 pessoas morando na área rural (SANTOS, 2004, p. 8-9).

Desde pelo menos a década de 1940 a população urbana supera a população rural em Ribeirão Preto. Naquele ano, a população se dividia segundo o local de residência em, aproximadamente, 60% urbana e 40% rural. A acelerada urbanização nas décadas de 1940 a 1960 fez com que, em 1970, pouco mais de 92% da população já residisse no meio urbano. Desde então, mesmo que o ritmo de crescimento tenha diminuído, a partir de 2000 pode-se dizer que a participação da população rural no cômputo demográfico tornou-se residual. Naquele ano, a população rural era equivalente a 0,43% do total e em 2010 regrediu para 0,28%, com a população urbana atingindo o patamar de 99,72% (PLHIS- RP 2019, Anexo I, p. 13).

No ano de 1960, o Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto foi aprovado junto à Câmara Municipal através da Lei Municipal nº 914 na administração do prefeito Alfredo Condeixa Filho, com finalidade urbanística e visando a extensão, sistematização e embelezamento do município. Na gestão do prefeito Welson Gasparini foi criado em 1965, através da Portaria Municipal nº 85, o Conselho Municipal de Urbanismo e Habitação (CMUH), que tinha como objetivo reunir pesquisas, trabalhos e projetos originais dentro das modernas teorias de urbanismo, e elaborou o Plano Diretor de Urbanização com o slogan de “Ribeirão Preto do Futuro” (BORGES, 2014, p. 6).

Na década de 1970 foi fundada a Companhia Habitacional de Ribeirão Preto (COHAB-RP), atuando como a grande estruturadora de uma imensa periferia formada por inúmeros conjuntos habitacionais abrangendo toda a zona norte da cidade de leste a oeste, ultrapassando o perímetro urbano. Na década de 1990, a gestão do prefeito Antônio Palocci estruturou a Secretaria de Planejamento, aprovou o Plano Diretor da

cidade com a Lei Complementar nº 501/1995, incorporando os conceitos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 (BORGES, 2014, p. 6).

Em 2003 foi aprovada a Lei Complementar n. 1573/2003, referente ao 1º Plano Diretor de Ribeirão Preto após a vigência do Estatuto da Cidade, já incorporando, portanto, seus institutos, sendo que, 15 anos depois, foi aprovada sua Revisão, através da Lei. 2.866/2018, na gestão do prefeito Antônio Duarte Nogueira Júnior, cujo conteúdo e legislação correlata atinente à questão objeto deste estudo serão analisados no próximo item deste capítulo.

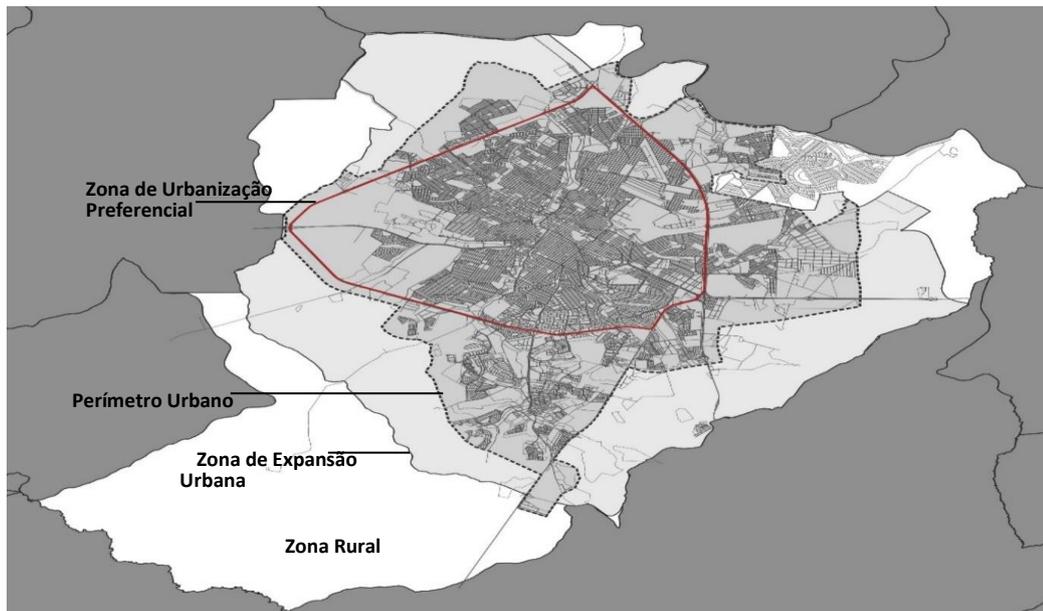
A revisão do Plano Diretor do Município aprovado em 2018 divide o território municipal em zona urbana, zona de expansão urbana e zona rural.

Um anel viário, cuja implantação remonta à década de 1960, delimita a maior parte da zona urbana, funcionando como elemento de conexão entre os acessos ao município e o sistema interno de circulação principal que corta a zona urbana. Internamente ao anel viário, um sistema de avenidas de interligação estrutura a cidade em grandes quadrantes, além da região central, ou centro histórico, que data da segunda metade do século XIX, conforme explicado no Plano Local de Habitação Social:

- a) a *porção Oeste*, onde se localizavam as grandes fazendas de café no século XIX, hoje ocupada, em grande parte, pelo campus da USP, região de onde parte o eixo viário que interliga Ribeirão Preto ao Município de Sertãozinho;
- b) a *Zona Norte*, cuja ocupação torna-se significativa na década de 1980 com a concentração de conjuntos habitacionais da Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB-RP);
- c) a *Zona Sul*, cuja ocupação iniciou-se a partir dos anos 80 e intensificou-se a partir da década de 2000, que hoje se caracteriza pela presença expressiva de conjuntos residenciais fechados;
- d) e, por fim, a *porção Leste*, que se caracteriza como área de afloramento do Aquífero Guarani, que o Plano Diretor atual reconhece como Zona de Uso Especial (ZUE), onde o uso e a ocupação do solo devem obedecer a critérios que garantam a recarga natural do aquífero e o protejam da ação de poluente (PLHIS- RP 2019, Anexo I, p. 15).

A partir do mapa do ordenamento territorial definido pelo Plano Diretor abaixo, é na porção Norte em que observa a maior concentração de assentamentos precários e conjuntos habitacionais de interesse social.

Figura 3 - Mapa do ordenamento territorial definido pelo Plano Diretor



Fonte: (PLHIS- RP 2019, Anexo I)

Nesse sentido, como bem pontua Adriana Capretz Borges da Silva (2007), ao longo de seu desenvolvimento como maior polo sucroalcooleiro brasileiro, Ribeirão Preto manteve seu desenvolvimento urbano associado a uma política pública de exclusão de cidadanias, a qual acompanha e intensifica, ao longo do tempo, um processo de dualidade entre a concentração de renda por uma minoria dominante e a acentuação da miséria urbana por todo seu território.

O desenvolvimento urbano da cidade revela as ações dos setores produtivos do espaço urbano a partir das ações dos diferentes agentes do mercado imobiliário – incorporadoras, construtoras, imobiliárias e proprietários de terras – e das ações do Poder Público Municipal enquanto regulador do espaço urbano, que resultaram em sucessivas expansões, dispersão urbana e esvaziamento da área central da cidade, com a movimentação da população de média e alta renda deslocando-se da área central em direção ao setor sul da cidade, enquanto a população de baixa renda concentrou-se no setor norte da cidade. Essas expansões resultaram em processos de setorização social e pulverização de suas funções urbanas (MELO, FAGUNDES, 2020, p. 15).

O crescimento demográfico e respectiva densidade demográfica do município de Ribeirão Preto, justificada pelo seu contexto histórico, com íntima relação de complementariedade entre o urbano e o rural, permitiu uma configuração

socioespacial desordenada assim como em vários municípios brasileiros, em que, não obstante ser uma região pujante sob o ponto de vista econômico, a informalidade urbana, com loteamentos periféricos concentrando população de baixa renda, com ausência de serviços e infraestrutura urbanística, é uma realidade.

2.1.2 A informalidade urbana local e desigualdade socioespacial

Neste ponto da pesquisa, faz-se necessária uma incursão sobre a informalidade urbana local e seus desdobramentos para a desigualdade socioespacial no município de Ribeirão Preto.

Os primeiros núcleos de favelas surgiram em Ribeirão Preto por volta da década de 60 do século XX com o estímulo à migração de mão-de-obra com baixa qualificação, subemprego e baixos salários, vinda, sobretudo, do Estado de Minas Gerais e da região Nordeste do país. Essas regiões constituem grande parte da população residente em assentamentos precários no município de Ribeirão Preto, que tem como única alternativa a moradia autoconstruída. Em 1993, a população em favelas era de 7.830 pessoas, distribuídas em 1.566 unidades habitacionais (GASPAR; MIRANDA, 2016, p. 5).

No período de 1970 a 1990, Rose Elaine Borges de Melo (2017, p. 247) constata que se destacaram as ações do Poder Público através da Companhia Habitacional de Ribeirão Preto (COHAB-RP) e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) com a implantação de conjuntos habitacionais sem infraestrutura e equipamentos urbanos adequados para a população de baixa renda, predominantemente no setor Norte da cidade, perfazendo um total de 80.032 habitantes em 20.008 unidades. Isso representava no período 18,35% da população da cidade e 30,54% da população residente nesse setor, contribuindo de forma significativa para aumentar a segregação socioespacial existente na cidade.

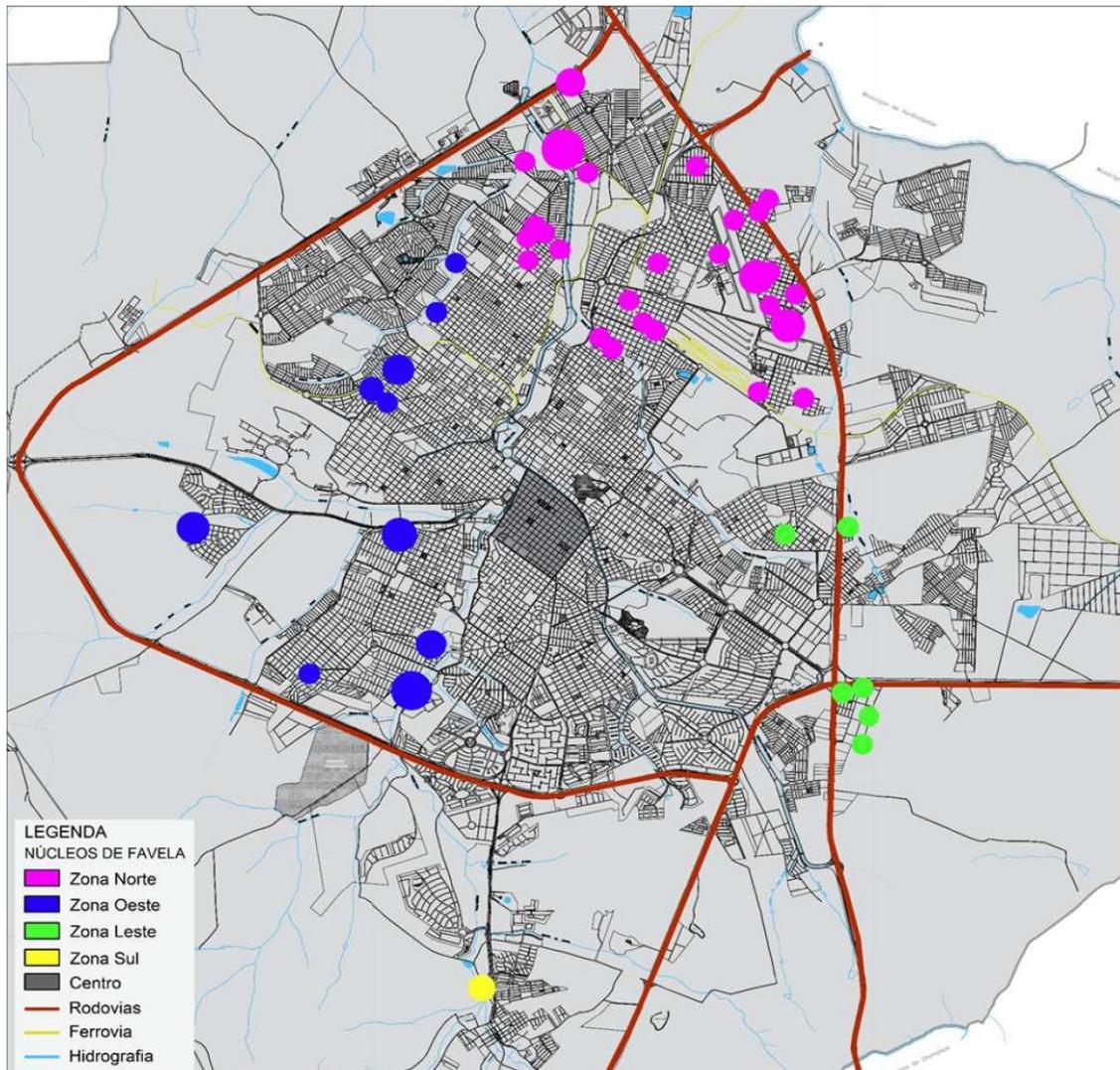
Não obstante a situação do passivo irregular na cidade, a condição habitacional informal precária foi pela primeira vez diagnosticada apenas com a elaboração do Plano de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no cenário de 2010, em que os assentamentos precários passam a ser vistos sob uma nova ótica pelo planejamento municipal, com identificação de suas tipologias e diferenciação dos níveis de precariedade.

Nesse aspecto, conforme pontuam Victor Amorin Carato e Vera Lúcia Blat Migliorini (2017, p. 3), a partir do diagnóstico elaborado pelo PLHIS, caracterizando os assentamentos existentes como consolidados, consolidáveis, parcialmente consolidáveis e não consolidáveis, foi possível propor para as ocupações, no cenário referente a 2010, as intervenções físicas associadas ao processo de regularização fundiária e urbanística mais adequadas para cada caso, sendo elaboradas diretrizes para processos de urbanização (simples ou complexa), remanejamento (relocação) e reassentamento (realocação).

A caracterização dos assentamentos precários realizada pelo PLHIS-RP permitiu a identificação de variadas tipologias de assentamentos, que se aproximam ou se distinguem em função de características como localização, área, número de unidades, propriedade da terra, destinação da área, presença de ação civil, adensamento, qualidade ambiental, infraestrutura existente, condições das habitações, entorno e estimativa de déficit.

Dados do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ribeirão Preto de 2010, apontam 26.590 pessoas vivendo em favelas, o que significa 5.681 unidades habitacionais, em 43 núcleos, conforme distribuição no mapa abaixo (PLHIS-RP, 2010).

Figura 4 - Núcleos de favelas em 2010



Fonte: (PLHIS-RP, 2010)

No que tange às ocupações do PLHIS-RP - 2010, em trabalho apresentado em 2016 no Seminário URB Favelas (Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas), sobre a assessoria técnica em habitação de interesse social em Ribeirão Preto, Tatiana de Souza Gaspar e Ana Luisa Miranda constatam:

Essas ocupações, em sua grande maioria, de deveriam ser implantados livres de uso público. Grande parte dessas ocupações são caracterizadas como consolidáveis, o que constitui, à princípio, um facilitador no processo de regularização fundiária. Contraditoriamente, apenas dois assentamentos tiveram processos de regularização fundiária iniciados pela Prefeitura Municipal. Em grande parte dos casos, as ações têm se restringido a realização de reintegração de posse, com apenas uma minoria dos removidos sendo contemplados com unidades habitacionais produzidas pela iniciativa privada por

meio do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (GASPAR; MIRANDA, 2016).

No entanto, como advertem os autores Victor Amorin Carato e Vera Lúcia Blat Migliorini (2017), apesar do PLHIS de 2010 ser um marco regulatório sobre o planejamento municipal, nota-se um descompasso entre a assimilação das diretrizes propostas pelo plano em sua totalidade e as ações promovidas pela gestão municipal, reduzindo seu diagnóstico a uma justificativa de ação de reintegração de posse em ocupações informais, sendo que

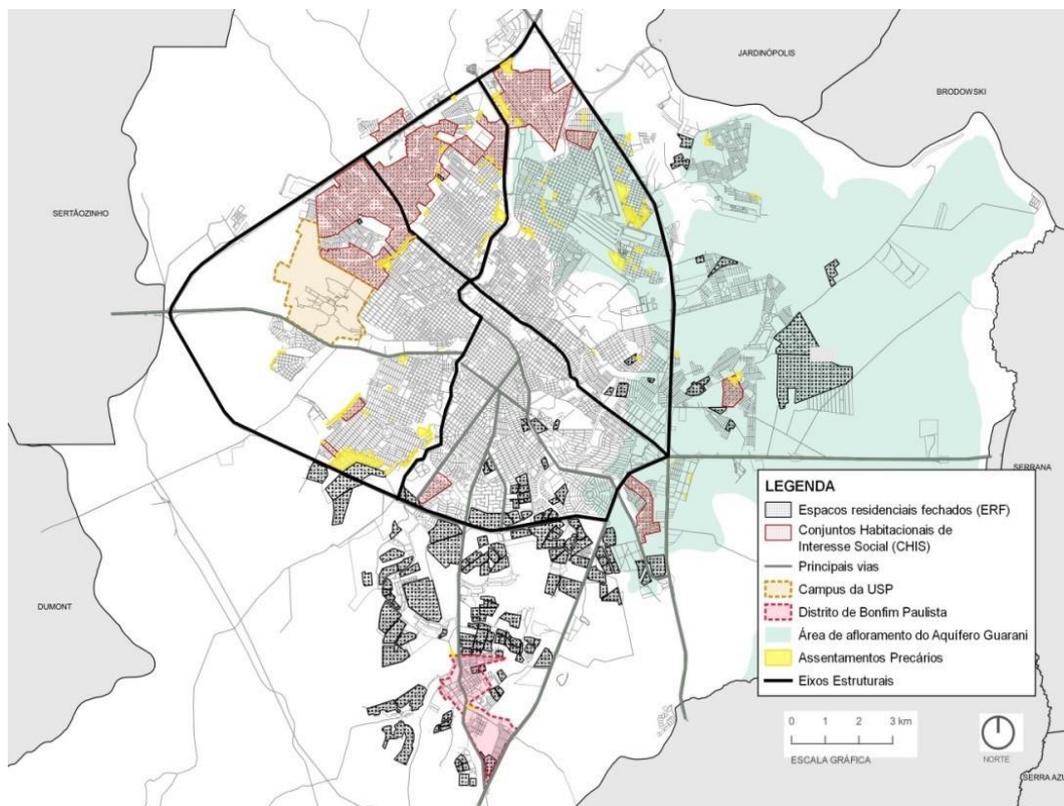
Sete anos se passaram após a elaboração do plano e praticamente todo o seu potencial como base subsidiária à elaboração de políticas habitacionais foi desprezado. O cenário enfrentado naquele momento – onde se esperava uma melhoria da qualidade e informalidade da questão habitacional precária – agravou-se durante os últimos anos, totalizando em 2016, aproximadamente, 35.000 moradores em assentamentos informais precários, um crescimento de praticamente nove mil novos moradores em favelas (CARATO; MIGLIORINI, 2017, p. 4).

Contudo, ressaltam que o diagnóstico do PLHIS-RP consolida um cenário favorável à elaboração de políticas públicas habitacionais direcionadas à regularização fundiária, uma vez que a maioria dos assentamentos ocupavam áreas públicas municipais e teriam sido caracterizados como consolidáveis (CARATO, MIGLIORINI, 2017).

Nesse contexto, 9 (nove) anos depois, é aprovado PLHIS- RP, segundo o qual, em 2019, o Município de Ribeirão Preto atingiu um déficit habitacional de 30.423 domicílios, composto pela somatória do déficit quantitativo (situações que demandam a produção ou aquisição de novos domicílios) de 20.302 domicílios com o déficit qualitativo (situações que demandam melhorias das condições de habitabilidade e/ou regularização fundiária) de 10.121 domicílios.

Atualmente são 87 assentamentos urbanos informais no município, compostos por cerca de 9,7 mil famílias (PLHIS). A maioria desses assentamentos são precários (84%) e localizam-se em áreas públicas; destes, cerca de 74% podem ser regularizados. No mapa abaixo, de 2019, observa-se um aumento do número de assentamentos precários no município, com a legenda em amarelo, situação que vem crescendo, conforme será ilustrado no próximo tópico e no capítulo 3.

Figura 5 - Localização dos Assentamentos Precários e Conjuntos Habitacionais de Interesse Social em Ribeirão Preto



Fonte: PLHIS-RP, 2019

Ao analisar a produção e a apropriação do espaço periurbano, da periferia geográfica, da segregação socioespacial no Município de Ribeirão Preto, Rose Elaine Teixeira de Borges (2014) leciona:

O estudo do processo de planejamento urbano e da gestão pública através da evolução dos instrumentos urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo (programas, projetos urbanos, legislação específica e planos diretores) e das ações dos “agentes” produtivos de mercado – Grupo de Desenvolvimento Urbano (associação de construtores, incorporadores e proprietários de terras) nos mostra que a atuação do Poder Público Municipal aliada ao setor imobiliário - “O Circuito Secundário de Capital”, ao longo das últimas décadas, consolida o processo de ocupação da “periferia geográfica” na cidade de Ribeirão Preto definido pela “Área Periférica de Alta Renda” - “Eixo Sul” e “Área Periférica de Baixa Renda” – “Eixo Norte”, construindo sua expansão territorial na exclusão social e na segregação espacial resultando na “fragmentação socioespacial (BORGES, 2014, p. 14).

A autora (BORGES, 2014, p. 247-249) conclui que a implantação dessa política ao longo dos últimos vinte anos resultou no recrudescimento da segregação socioespacial, marcada, notadamente, pela conformação de eixos antagônicos de

expansão periférica, tanto em termos de geografia física como de condição socioeconômica e cultural.

Segundo a autora, as áreas periféricas ao Norte continuaram sendo *locus* prioritário da ação dos órgãos públicos voltados para a implantação de Habitação de Interesse Social (HIS), em especial as realizadas por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), empresa vinculada ao estado, e da Companhia Habitacional de Ribeirão Preto (COHAB-RP), empresa vinculada ao município, sendo que a atuação de ambas esferas governamentais reforçou a alta concentração de um mesmo segmento social no setor Norte.

Considerando a questão da informalidade, um aspecto importante a ressaltar nesse processo é o sentido da sustentabilidade urbana, discutida por Henri Acselrad em seu livro “A duração das cidades”. Segundo o autor, as diferentes representações sobre o que seja a sustentabilidade urbana têm apontado para a reprodução adaptativa das estruturas urbanas com foco alternativo no *reajustamento da base técnica das cidades*, nos princípios que fundam a *existência cidadã das populações urbanas* ou da *redefinição das bases de legitimidade das políticas urbanas* (ACSELRAD, 2009, p. 66).

Sobre a questão da sustentabilidade, em estudo sobre o processo de desapropriação da Fazenda da Barra em Ribeirão Preto e sua posterior transformação em assentamentos rurais do tipo agroecológico, José Cláudio Gonçalves e Rosemeire Aparecida Scopinho revelam que os impactos ambientais gerados pela atividade canvieira tendem a fortalecer a ação dos agentes que lutam tanto a favor da redistribuição como da ressignificação do uso da terra no território paulista. Entretanto,

É importante salientar também que a potencialidade da questão ambiental não permanece a mesma ao longo de todas as etapas de organização dos assentamentos. Em outras palavras, a dimensão ambiental apresenta-se como forte aliada no processo de desapropriação das propriedades cuja exploração econômica seja ambientalmente insustentável, no entanto, na fase de desenvolvimento produtivo dos territórios reformados a mesma perde força, tornando-se, em muitas ocasiões, mero discurso de um ou outro agente. Esta particularidade dificulta a realização de uma reforma agrária progressista, isto é, de uma reforma agrária que seja sinônimo de justiça social, desenvolvimento econômico e conservação ambiental (GONÇALVES; SCOPINHO, 2010, p. 260).

Portanto, à vista da necessidade do cuidado/preocupação com a sustentabilidade urbana, considerando o déficit habitacional total diagnosticado em

2019 no município em estudo, destaca-se a necessidade de implementação dos processos de regularização fundiária dos núcleos informais das cidades, localizados nas periferias, observando-se as áreas ambientalmente sensíveis que colocam a vida e a integridade das pessoas ocupantes em risco.

Pensar na questão da informalidade urbana, portanto, é pensar na reestruturação urbana da nova região metropolitana de Ribeirão Preto, nos seus elementos geográficos em permanente transformação, gerados por um movimento de dentro para fora e de fora para dentro, uma exópolis em formação. Mas também é pensar em como esse novo modelo urbano pode refletir no modo de viver e agir das pessoas. Uma nova forma urbana implica, inevitavelmente, em refletir a forma de as pessoas conceberam a cidade em que vivem. Temas como sustentabilidade, direito à cidade e à moradia e espaços comuns urbanos merecem uma reflexão aprofundada.

Nesse sentido, valendo-se das preciosas palavras de Henri Acselrad,

A busca de um consenso urbano de tal forma ampliado espacial e temporalmente, legitimado nos propósitos do equilíbrio biosférico e da justiça intergeracional, justifica-se, por certo, pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos de globalização e acumulação flexível (ACSELRAD, 2009, p. 67).

Nesse contexto, a pós-metrópole da região metropolitana de Ribeirão Preto implica inevitável reestruturação na forma urbana, imposta pela globalização e pelas transformações econômicas e sociais e, sobretudo, pelas demandas sociais, como a questão da moradia social. Essas mudanças deverão ser absorvidas pelo meio ambiente urbano na contemporaneidade, assim como na modernidade outras imposições já foram absorvidas, como ensina Rodrigo Santos Faria em seu livro “Ribeirão Preto, uma cidade em construção”:

Num olhar que sobrevoa essa cidade por meio dessas mesmas palavras, pode-se absorver cada uma de suas sobreposições, cada lugar apropriado, destituído e (re) apropriado, que a modernização impôs ao ambiente urbano (FARIA, 2010, p. 119).

Por fim, como pondera Maria Ester Fernandez (2004), a irregularidade e ilegalidade que compõem a ocupação do solo urbano em Ribeirão Preto devem ser vistas como respostas de grupos destituídos de habitação, de acesso ao mercado formal de trabalho e aos serviços e bens essenciais. E, ainda que destituídos de uma série de elementos básicos para a vida na cidade, segundo a autora, os moradores

de parte das periferias ribeirão-pretanas encontram forças e mecanismos de organização coletiva com a finalidade de reivindicar melhorias em suas formas de vida, seja através de associação de moradores ou outras maneiras de organização, sendo uma luta cotidiana que não se encerra na conquista da casa própria, mas que se estende à reivindicação de estrutura urbana e serviços básicos e ao reconhecimento e sentimento de pertencimento à cidade.

Consigna-se a importância dos debates públicos sobre a questão da moradia e da informalidade urbana em Ribeirão Preto, destacando-se nesse mister a realização da A VIII Conferência Municipal de Habitação de Ribeirão Preto no dia 23 de novembro de 2019, cujo tema foi “Direitos humanos, participação e controle social no Estado Democrático de Direito”. Essa conferência teve como principais objetivos debater temas relativos à Política Municipal de Habitação, representada pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), definir diretrizes para o próximo biênio do Conselho Municipal de Moradia Popular de Ribeirão Preto e eleger os representantes da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Moradia Popular de Ribeirão Preto. No evento, houve a apresentação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) atualizado para 2019, realizada pelo arquiteto e urbanista da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, Heitor Kooji Melo Matsui (RIBEIRÃO PRETO, 2019).

A Conferência obteve 210 inscritos, estando presentes integrantes dos movimentos sociais em prol de moradias, beneficiários dos programas de habitação de interesse social, representantes de assentamentos precários, membros de entidades acadêmicas, associações de bairro, dentre outros. Na ocasião, foram apresentadas propostas indicadas como diretrizes para a gestão e atuação do Conselho na Política Municipal de Habitação, destacando-se no quadro indicado as mais votadas:

Quadro 1 - Propostas indicadas como diretrizes para a gestão e atuação do Conselho na Política Municipal de Habitação

TEMA	PROPOSTA VENCEDORA
PRODUÇÃO DE MORADIA	Luta pela moradia, pois a moradia é a porta de entrada para outros direitos
REUNIÕES DO CONSELHO	Precisamos nos organizar e voltar a nos reunir todo mês para discutirmos mais sobre as moradias, regularização fundiária. Buscar mais esforços para as propostas saírem do papel e colocar em prática com as urbanizações, colocar em pautas o saneamento básico água, esgoto e energia para as comunidades e poder resolver com um pouco, mas de eficaz nas decisões tomadas para que Ribeirão Preto venha ganhar com isso
CADASTRO HABITACIONAL	Definir critérios de preferência de prioridade como: mais tempo de moradia em Ribeirão Preto (nativos), deficientes na família, mães solteiras com filhos, mas sem direito do pai dos filhos dessas mães, famílias em situação de vulnerabilidade social com filhos pequenos encaminhados pela justiça.
ATENDIMENTO DA FAIXA 1 e 1,5	Mais moradia para Faixa 1
DIREITO À MORADIA	Atuar em ações de projetos de moradia em Ribeirão Preto, ajudar a fazer funcionar o PLHIS que o mesmo não seja apenas feito em papel e sim fazer o projeto dar andamento, temos um número muito grande e ocupação que podem ser reurbanizadas pela Lei 13465/2017 REURB.

Fonte: Relatório Final da VIII Conferência Municipal da Habitação, 2019.

Verifica-se, portanto, um engajamento de representantes da sociedade civil atuante em conjunto com o Poder Pública na busca de solução para o problema da

moradia social em Ribeirão Preto. Um aceno positivo, sem dúvida, à vista dos dados da informalidade urbana indicados, que traz neste ponto do trabalho a necessidade de se verificar o estado atual da regulamentação da regularização urbanística e fundiária, tendo como referência a normativa municipal vigente.

2.2 O Programa de Regularização Fundiária local

A regularização fundiária e urbanística vem sofrendo alterações no campo legislativo, estando hoje mais presente nas agendas públicas municipais. O município de Ribeirão Preto vem incluindo-a em sua agenda política, apresentando avanços nesse campo.

Não obstante a existência de institutos jurídicos previstos no Estatuto da Cidade e em legislação correlata que viabilizam a regularização fundiária no Município, como a usucapião especial urbana coletiva, por exemplo, tem sido nos programas específicos de regularização fundiária, como o *Moradia Legal* e o *Cidade Legal*, que essa política pública tem sido implementada paulatinamente em Ribeirão Preto, tendo sido mais recentemente regulamentado o programa específico no âmbito da legislação municipal.

A última revisão do Plano Diretor, Lei Complementar n. 2.866, sancionada em 27/04/2018, trouxe a previsão dessa política pública, abordando-a, direta ou indiretamente, em vários de seus dispositivos, conforme oportunamente será visto, sendo criado pelo Decreto n. 360, de 26/12/2017, o Programa de Regularização Fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto.

É na análise e discussão desse Programa que se investigará a relação entre a base teórica da regularização fundiária e sua aplicação na prática, buscando identificar, nesse contexto, eventuais entraves e oportunidades nessa política pública de habitação social, em atenção ao cumprimento do direito à moradia, já visto no capítulo anterior.

Assim como em muitas cidades brasileiras, Ribeirão Preto sempre apresentou um problema habitacional latente, caracterizado por um crescimento desordenado e por soluções, quando existentes, provisórias ou insuficientes.

O déficit habitacional em Ribeirão Preto será oportunamente analisado no próximo item deste capítulo, ressaltando-se, sobre a informalidade urbana e a cidade

de *slums*, o que Josep Maria Montaner e Zaida Muxí (2014) lecionam no sentido de que, independentemente do chamado urbanismo formal ou legal, nas cidades dos países em desenvolvimento existe uma média aproximadamente de 75% do chamado urbanismo informal. O termo *slum*, como explica Mike Davis, foi utilizado pela primeira vez na Inglaterra, em 1812, para designar áreas pobres e degradadas. Assim, em contraposição ao urbanismo entendido e praticado como projeto e política de planejamento de base científica, o termo sempre teve um sentido pejorativo. Ocorre que, segundo os autores,

o processo de análise e conscientização dos fenômenos urbanos não regulamentados, desenvolvido entre as décadas de 50 e 70, defendeu o reconhecimento desse urbanismo que vai desde os loteamentos piratas (construídos por promotores ilegais), dos bairros autoconstruídos (que geralmente não possuem autorização e sempre são autogeridos - favelas), das ocupações de construções já realizadas e dos bairros formados pelos campos de refugiados. Nas últimas décadas, foi-se entendendo que, na medida do possível, ou seja, se não houver situação de risco, não se deve erradicar os *slums*, mas melhorá-los e consolidá-los, dotando-os de infraestrutura urbana. É prioritário o direito de permanecer no bairro autoconstruído e de manter sua localização e estrutura social (MONTANER; MUXÍ, 2014).

E sendo prioritário o direito de permanecer no bairro autoconstruído e de manter sua localização e estrutura social, considerando o advento da Lei Federal nº 13.465, de 11/07/2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural no âmbito federal, sobreveio na sequência o Decreto Municipal nº 360, de 26 de dezembro de 2017, instituindo o Programa de Regularização Fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto.

É interessante analisar os *considerandos* que justificam o advento do Decreto Municipal nº 360, bem como a criação do Programa de Regularização municipal:

CONSIDERANDO a existência de grande número de núcleos urbanos irregulares na cidade, de seus problemas registraes, sociais, urbanísticos e ambientais decorrentes da falta de regularização fundiária;

CONSIDERANDO a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural no âmbito federal, que favorece as ações do poder público municipal e dos demais entes e atores responsáveis;

CONSIDERANDO a premente necessidade de se normatizar, no âmbito administrativo municipal, os procedimentos de regularização fundiária de interesse social e específico;

CONSIDERANDO a conveniência de melhor organizar os responsáveis pelas atividades na prefeitura e na Secretaria de

Planejamento e Gestão Pública ligadas a Política de Habitação e Regularização Fundiária;

Verificam-se motivações de várias ordens: urbanística, jurídica e administrativa. Ou seja, a decisão política de criar o Programa de Regularização Fundiária decorreu de uma soma de fatores, que juntos oportunizaram sua implementação na cidade.

Consigna-se que a preocupação com a regularização não apenas no campo jurídico é notada, o que será evidenciado com algumas regras abaixo indicadas, notadamente no campo urbanístico. Ribeirão Preto é uma cidade em constante crescimento, daí a razão pela qual o planejamento urbano é uma questão latente, podendo-se assim falar em regularização fundiária e urbanística.

É importante destacar, portanto, que a decisão política de viabilizar a política pública de regularização fundiária é uma decisão calcada em diversos elementos. Ela não decorre de um único fator, seja ele de que ordem for. E é na ponderação da existência desses elementos, no reconhecimento do momento de que estão reunidos, que a conclusão pela efetivação da política pública deve ocorrer, considerando as particularidades de cada local.

E assim o Decreto nº 360/2017⁶, em seu artigo 1º, institui o Programa de Regularização Fundiária (Reurb), nas modalidades de interesse social (Reurb-S) e de interesse específico (Reurb-E), assim definidas, reiterando definição já exposta no Capítulo 1:

- a) Regularização fundiária de interesse social (REURB-S): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal (§ 1º);
- b) Regularização fundiária de interesse específico (REURB-E): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o parágrafo 1º desse artigo (§ 2º).

Considerando o objeto da pesquisa, qual seja, o assentamento de população de baixa renda, a análise do Decreto 360 e seu respectivo Programa será realizada tendo em vista a regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), conforme já delimitado no capítulo anterior. A partir da base teórica vista, portanto, passa-se a

⁶ O Decreto Municipal reproduz alguns dispositivos da Lei Federal nº 13.465/2017, buscando trazer para o âmbito municipal normas já fixadas no âmbito federal.

transcrever os objetivos da regularização fundiária previstos no Decreto 360/17, em seu artigo 2º:

Art. 2º. Constituem objetivos da regularização fundiária:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e proporcionar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II – adaptar as unidades imobiliárias existentes com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VI - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes;

VIII - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

IX - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

X - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XI – estimular a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Vislumbra-se, ao menos sob o ponto de vista teórico, uma preocupação com a integralidade da regularização fundiária, ou seja, percebe-se pelos objetivos visados o atendimento das dimensões jurídica (incisos II, VI e X), urbanística-ambiental (incisos I, VII, VIII e IX) e social (incisos III, IV, V e XI) a que se refere Betânia de Moraes Alfonsin em seu conceito consagrado na doutrina.

No entanto, na aplicação prática do instituto é que será possível averiguar a aplicabilidade ou não de tais objetivos ou identificar eventuais entraves na sua efetivação. É na tentativa de efetivação da política pública que se buscará legitimar os fundamentos e princípios que a subsidiam.

Com o intuito de implementar a regularização fundiária, o Decreto institui no âmbito da então Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF).⁷

⁷ Como órgão consultor do NHRF, o Decreto institui em seus artigos 10 c/c 11, inciso II, no âmbito da Administração Municipal, a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF), cuja função, dentre outras, é analisar os projetos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico.

Como órgão gestor da política pública local, o NHRF tem a função de planejar, propor diretrizes, coordenar e monitorar as ações de regularização fundiária de áreas em zona especial de interesse social, (ZEIS) ou declaradas de interesse social ou de interesse específico, em núcleos urbanos precários, consolidados e conjuntos habitacionais, em articulação com as demais unidades da Prefeitura Municipal, inclusive da administração indireta, bem como proceder à análise técnica e fundiária nos processos administrativos de regularização fundiária.⁸

Uma das questões que mais interferem no êxito dos programas de regularização fundiária nos municípios é a especialização de órgãos e pessoas para atuar no processo. É a questão do corpo técnico especializado. Em trabalho apresentado no Seminário URB Favelas (Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas), Tatiana de Souza Gaspar e Ana Luisa Miranda, sobre a assessoria técnica em habitação de interesse social em Ribeirão Preto, constataam:

Enquanto nas grandes cidades é possível reconhecer a existência de entidades de assistência e assessoria técnica que possibilitaram a formação de um arcabouço teórico e prático de projetos de urbanização e melhorias habitacionais, nas cidades médias verifica-se a precariedade ou baixa escala - quando não a total ausência - de ações realizadas ou organizadas neste campo. Em muitos casos, as prefeituras enfrentam grande dificuldade na formação de equipes técnicas pelo reduzido corpo de funcionários especializados. Essa dificuldade perdura mesmo em processos licitatórios, o que parece destacar, entre outras questões, a pouca especialização ou interesse neste campo de atuação, dos profissionais da Arquitetura e do Urbanismo no mercado de trabalho regional.

A situação enfrentada pelas cidades médias é agravada pela força do poder público articulado aos interesses particulares e ao coronelismo que, historicamente, tem se refletido na prática de constantes remoções, mesmo em áreas públicas municipais que não apresentam riscos, o que vai na contramão das práticas de intervenção em favelas estabelecidas nas últimas décadas (GASPAR, MIRANDA, 2016, p. 2-3).

No que tange à situação de Ribeirão Preto, as autoras (p. 8) acentuam como uma das dificuldades no enfrentamento do crescimento contínuo de assentamentos precários a baixa capacidade administrativa da Prefeitura Municipal, dada pela ausência de uma Secretaria de Habitação e pelo reduzido corpo técnico especializado.

⁸ Conforme artigo 3º do Decreto Municipal 360/2017.

Nesse sentido, é importante reconhecer o avanço que houve com a aprovação da reforma administrativa no âmbito municipal, através da Lei Complementar n. 3062/2021, em que, no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, outrora designada Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, houve a criação do *Departamento de Habitação*, composto por *Divisão de Regularização Fundiária*, *Divisão de Habitação de Interesse Social (HIS)* e *Divisão de Programas Habitacionais*, nos termos do artigo 4º, § 3º, inciso IX da citada lei. Nesse sentido, transcreve-se os artigos que regulamentam os citados órgãos, com ênfase na Divisão de Regularização Fundiária, tema objeto deste trabalho:

Artigo 130 - O Departamento de Habitação, subordinado diretamente à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, integra a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

(...)

§ 4º - As atribuições detalhadas do Diretor do Departamento de Habitação, sem prejuízo das compreendidas por sua área de atuação, são:

I - Tratar de assuntos relacionados à regularização fundiária e procedimentos adotados para projetos de HIS; II - Propor as diretrizes da política habitacional no município;

III - Coordenar o desenvolvimento e a implantação de projetos urbanísticos e habitacionais de interesse social no município;

IV - Propor o desenvolvimento de programas, em parceria com a comunidade e cooperativas habitacionais, visando à produção de moradias populares, através de novas alternativas de construção;

V - Propor o desenvolvimento de projetos para promover os reassentamentos das famílias de áreas de risco, de interferência com obras públicas ou de urbanização de favelas;

VI - Analisar e propor a caracterização de projetos habitacionais de interesse social;

VII - Exercer outras atividades correlatas a sua área de atuação.

Artigo 131 - O Departamento de Habitação é composto por:

I - *Divisão de Regularização Fundiária*;

II - *Divisão de Habitação de Interesse Social - H.I.S.*;

III - *Divisão de Programas Habitacionais*.

Artigo 132 - A *Divisão de Regularização Fundiária*, subordinada diretamente ao Departamento de Habitação, integra a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

(...)

§ 4º - As atribuições detalhadas do cargo de Chefe da Divisão de Regularização Fundiária, sem prejuízo das compreendidas por sua área de atuação, são:

I - tratar dos assuntos relacionados à regularização dos assentamentos informais e remoções e/ou urbanização de favelas;

II - manter e fornecer os dados sobre as demandas habitacionais e sociais locais;

III - fornecer diretrizes para o atendimento das demandas habitacionais e sociais locais nos processos administrativos de H.I.S.;

- IV - coordenar a Câmara Técnica de Habitação de Interesse Social (CT-HIS);
- V - exercer outras atividades correlatas a sua área de atuação.

No que tange à atuação jurídica no âmbito da regularização fundiária e urbanística, a Lei Complementar n. 3062/2021 instituiu a Procuradoria Geral do Município, com previsão expressa de uma de suas atribuições a propositura de ações para tutela do meio ambiente e da ordem urbanística, conforme previsão do artigo 17, abaixo transcrito:

Artigo 17 - A Procuradoria Geral do Município, subordinada diretamente ao Prefeito Municipal, integra a estrutura administrativa da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

Parágrafo Único - As atribuições da Procuradoria Geral do Município são:

(...)

V - propor ações civis públicas para a tutela do patrimônio público, da moralidade administrativa, do meio ambiente, da ordem urbanística e de outros interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, assim como a habilitação do Município como litisconsorte de qualquer das partes nessas ações;

A atuação da Procuradoria Geral do Município também se refere à atividade de consultoria no que tange às questões ambientais e urbanísticas, tendo importante papel na concretização da dimensão jurídica da regularização fundiária, com a titulação dos ocupantes do núcleo informal urbano regularizado. Verifica-se, portanto, sob o ponto de vista técnico, que a criação de órgãos técnicos especializados para a condução da política pública de regularização fundiária no âmbito do município em estudo representa um avanço, um passo à frente no tratamento da questão. O enfrentamento de seus desafios e complexidades justificam o constante aprimoramento e investimento nesses órgãos no âmbito das municipalidades.

No que tange ao procedimento do processo de regularização, e considerando a importância de regulamentá-lo, o Decreto é bastante específico, valendo trazer alguns pontos julgados mais oportunos para melhor compreensão do tema.

Considerando o interesse social da política pública para promoção das regularizações fundiárias de interesse social (Reurb-S), o Executivo municipal poderá celebrar convênios e parcerias com órgãos do Estado de São Paulo, com a União Federal e com entidades da sociedade civil⁹.

⁹ É o que dispõe o artigo 22 do Decreto 360/17.

As regularizações fundiárias de interesse social (Reurb-S) e de interesse específico (Reurb-E) serão objeto de processo administrativo próprio¹⁰, de iniciativa de qualquer legitimado a requerê-la, onde serão reunidos todos os documentos pertinentes no atendimento das etapas previstas nesse Decreto, nos termos do artigo 5º do Decreto 360/17.

A legitimação para requerer abertura do processo administrativo de regularização fundiária é bem ampla, o que significa aumentar as chances de sua implementação. Nesse sentido, consideram-se legalmente legitimados para requerer a abertura de processo administrativo de regularização fundiária, em consonância com o que dispõe a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017: I - União, Estado de São Paulo e o Próprio Município; II - ocupantes do núcleo urbano informal; III - proprietários, loteadores ou incorporadores; IV - Defensoria Pública, em nome da população de baixa renda; V - Ministério Público.¹¹

Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas, conforme artigo 33 da Lei 13.465/2017. Nesse ponto, há uma importante e recente alteração legislativa introduzida pela Lei n. 14.118/2021, nos parágrafos do artigo 33:

§ 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:

I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

(...)

§ 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei.

Ou seja, a fim de dar efetividade à regularização fundiária, a alteração legislativa faculta aos legitimados promover os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, custeando esses projetos, abrindo a possibilidade de melhor instruir o processo. Isso é um avanço no sentido de permitir um aprimoramento na formação do processo, com a juntada de novos

¹⁰ Diz o artigo 7º que “Após sua abertura, os processos de regularização fundiária serão autuados e tramitarão, com apoio de todas as Secretarias Municipais e órgãos da Administração Direta e Indireta, perante o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária”.

¹¹ O rol dos legitimados está no artigo 5º, § 1º, do Decreto 360/17.

documentos. Quanto melhor detalhado o local e as questões postas, muitas vezes complexas, maior a chance de êxito da regularização fundiária.

Além disso, um importantíssimo regramento diz respeito à atuação no respectivo processo administrativo do registro de conteúdos de tratativas com a população, ou apenas com seus representantes, seja por meio de ata ou registro do servidor. Ou seja, quanto mais próximo dos anseios da população estiver o andamento do processo, maiores chances de êxito terá a regularização fundiária no local. Vê-se, pois, o reconhecimento de que a regularização fundiária é um fenômeno dialético, não se podendo desconsiderar as tratativas com a população, tampouco se fazer impor situações em total desconformidade com a realidade do *locus*.

As dimensões urbanística e jurídica são atendidas no Plano de Urbanização e Regularização Fundiária¹², obrigatório nas regularizações fundiárias de interesse social (Reurb-S), o qual deverá necessariamente conter, conforme artigo 6º do Decreto 360/17:

- I - diretrizes urbanísticas, bem como a definição de usos e parâmetros de ocupação permitidos;
- II - projeto de parcelamento, e seus respectivos memoriais, especificando o traçado dos lotes e do sistema viário, as faixas *non aedificandi* e as áreas reservadas ao uso público, onde houver;
- III - projetos indicativos das obras de urbanização e implantação de equipamentos públicos, incluindo terraplanagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica e de iluminação pública e obras de escoamento de águas pluviais;
- IV - custo estimado das obras de urbanização ainda não implantadas, bem como das demais ações necessárias, com a definição da responsabilidade de aporte de recursos;
- V - projeto arquitetônico das construções, quando houver previsão de entrega de unidades prontas;
- VI - situação fundiária e instrumentos jurídicos necessários à regularização da área;
- VII - indicação de áreas de lazer e convívio da população, onde houver;
- VIII - cadastro das famílias a serem beneficiadas e o projeto de trabalho social a ser desenvolvido ao longo da intervenção, para assegurar a participação das mesmas;
- IX - projeto de reassentamento com as soluções propostas, quando a urbanização ou regularização fundiária implicar em reassentamento de famílias;
- X - relatório técnico ambiental quando, na área a ser regularizada, houver ocupação de Área de Preservação Permanente (APP) ou outras áreas especialmente protegidas pela legislação ambiental.

¹² A critério do Poder Executivo Municipal poderá ser elaborado mais de um Plano de Urbanização e Regularização para uma única área demarcada como de interesse social (Reurb-S), nos termos do parágrafo único do artigo 6º do Decreto 360/17.

Nesse ponto, vale destacar a necessidade das medidas de adequação urbanística e ambiental do projeto de regularização fundiária. Como forma de assegurar o equilíbrio urbanístico e ambiental, uma das dimensões a que se refere Betânia de Moraes Alfonsin, o projeto de regularização fundiária conterá, dentre outros itens, “medidas de adequação urbanística e ambiental, não integrantes da infraestrutura essencial ou a ela complementares” (art. 8º, VIII).

Na regularização fundiária de interesse social (Reurb-S), as medidas de adequação urbanística, ambiental e reassentamentos serão custeadas pelo Município diretamente ou por convênios ou parcerias, não condicionando a sua aprovação.¹³

Constatada a existência de núcleo urbano informal situado total ou parcialmente em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estado ou Município, o projeto de regularização fundiária observará o disposto nos artigos 64¹⁴ e 65 da Lei no 12.651, de 25 de maio de 2012.

Nesse caso, torna-se obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no caso, Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, através de relatório emitido pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF).¹⁵

Aqui talvez se tenha uma das questões mais complexas envolvendo o tema de regularização fundiária: a localização em áreas ambientalmente importantes, a qual o Município busca soluções de forma a ponderar o conflito entre o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável previsto no artigo 225 da Constituição Federal, segundo o qual “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

¹³ Previsão do artigo 8º, § 2º do Decreto 360/17.

¹⁴ Diz o artigo 64 do Código Florestal, que “na Reurb-S dos núcleos urbanos informais que ocupam Áreas de Preservação Permanente, a regularização fundiária será admitida por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária, na forma da lei específica de regularização fundiária urbana. § 1º O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas. O artigo 65 trata da Reurb-E.

¹⁵ É o que determinam os artigos 19 c/c artigo 20 do citado Decreto.

Ao se referir ao movimento de autoconstrução das moradias, tão presente nas cidades brasileiras, Bonduki (2011) se refere à questão ambiental:

Quanto mais esse processo informal de “resolução” do problema habitacional avançou, impulsionado no início pela crise de moradia nos anos 40 e depois ganhando dinâmica própria, mais fortemente passou a atingir regiões localizadas em áreas de proteção ambiental, como mananciais, mangue, beiras de córregos e encostas. Era uma decorrência natural do padrão periférico de crescimento urbano, baseado na ocupação especulativa da terra e numa expansão horizontal ilimitada (BONDUKI, 2011, p. 320).

Continua o autor:

Os efeitos estão sendo sentidos cada vez com mais intensidade – com enchentes, poluição, ausência de áreas verdes, desbarrancamentos, etc, mas suas origens estão ligadas ao intenso processo de urbanização que teve início em meados do século, caracterizado pela falta de respostas às necessidades de habitação da população de baixa renda, levando-as à ocupação desenfreada de áreas que deveriam ser preservadas (BONDUKI, 2011, p. 320).

Assim, mostra-se acertada a disposição legal municipal que prevê a necessidade de estudos técnicos em áreas ambientalmente sensíveis como forma de compatibilizar dois direitos fundamentais, quais sejam, o direito à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente sustentável.

Ao ensejo, a manutenção e a criação dos bens comuns urbanos, que não se confundem com os bens públicos, deve ser uma preocupação de todo tecido urbano, sobretudo daqueles que apresentam considerável chance de transformação, como é o caso aqui debatido. Isso porque, como ensina David Harvey em “As cidades rebeldes”, quanto melhores as qualidades comuns que um grupo social cria, mais provável é que sejam tomadas de assalto e apropriadas por interesses privados de maximização de lucros (HARVEY, 2012).

Nesse contexto de cuidado ambiental com a área em que está ocorrendo a regularização fundiária e urbanística, a Lei n. 14.118, de 2021, dispõe em seu artigo 12 que “a aprovação municipal da Reurb corresponde à aprovação urbanística do projeto de regularização fundiária e, na hipótese de o Município ter órgão ambiental capacitado, à aprovação ambiental”.

Após regular tramitação, o processo de regularização fundiária poderá ser aprovado, sendo emitida, nesse caso, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), ato administrativo de aprovação da regularização, e que deverá acompanhar o projeto

aprovado e será assinada pelo Secretário Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano¹⁶.

Na Reurb-S, a prioridade de núcleos urbanos informais a serem regularizados obedecerá a critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Moradia Popular (CMMP) mediante proposta apresentada pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Esta previsão do artigo 26 visa dar transparência aos critérios de definição dos núcleos prioritários de regularização fundiária.

Nesse sentido, a Resolução nº 001, de 15 de março de 2018, do Presidente do Conselho de Moradia Popular, dispõe sobre critérios de priorização para regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) de núcleos urbanos informais no município de Ribeirão Preto, nos seguintes termos:

Artigo 1º - Os núcleos urbanos informais, quando estiverem inseridos no Programa de Regularização Fundiária de interesse social (REURB-S) e situados em área pública, serão priorizados para análise pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF), de acordo com os seguintes critérios:

I - A quantidade de unidades habitacionais existentes no núcleo urbano informal;

II - A antiguidade de implantação do núcleo urbano informal;

III - Decisão judicial;

IV - A existência de recursos advindos de programas de habitação para fins de regularização fundiária de âmbito estadual ou federal, para regularização de núcleos específicos.

V - Quando os próprios moradores do núcleo urbano informal requererem a abertura de processo administrativo de regularização fundiária junto a Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, apresentando os projetos necessários para prosseguimento.

A definição legal dos critérios de priorização para definir os núcleos urbanos informais que serão objeto de Reurb-S no município de Ribeirão Preto é um avanço. No entanto, é importante consignar que esses critérios precisam estar sempre sendo atualizados, tendo em vista a dinâmica inerente ao processo de regularização fundiária, sob pena de se incorrer em equívocos e injustiças.

No Decreto 360/17, quando da sua elaboração, já constavam os núcleos urbanos a serem regularizados, os quais estão nos Anexos I e II do citado decreto,

¹⁶ Diz o artigo 9º, parágrafo único que "a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) deverá conter, no momento de sua emissão: I – o nome do núcleo urbano regularizado; II – a localização; III – a modalidade da regularização; IV – as responsabilidades das obras e serviços; V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver; VI – a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o nome de inscrição no cadastro de pessoas físicas do Ministério da Fazenda (CPF/MF) e do registro geral da cédula de identidade (RG) e filiação.

classificados por interesse social indicados no Anexo I, totalizando 35 (trinta e cinco) núcleos. No entanto, a regulamentação em comento deixa em aberto novas possibilidades de inclusão, conforme se verifica no artigo 12 ora transcrito:

Art. 12. Os núcleos urbanos a serem regularizados estão contidos nos Anexos I e II deste decreto.

Parágrafo único. Outros núcleos urbanos poderão ser incluídos por ato do Chefe do Poder Executivo para fins de regularização fundiária, mediante proposta da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, ouvida a Câmara Técnica de Regularização Fundiária.

Nesse sentido, em 11 de junho de 2019, o Decreto nº 150/2019, incluiu mais 14 (catorze) novos núcleos urbanos a serem objeto de regularização fundiária na modalidade interesse social (Reurb-S), e em 1º de setembro de 2020 o Decreto nº 211/20 incluiu mais 5 (cinco) novos núcleos urbanos a serem objeto de regularização fundiária na modalidade interesse social (Reurb-S), chegando a 54 (cinquenta e quatro) núcleos a serem regularizados na cidade de Ribeirão Preto.

É importante destacar aqui que alguns núcleos urbanos de assentamentos informais consolidados foram objeto do Programa Cidade, sendo os 2 (dois) assentamentos com processo de regularização já concluído os núcleos Jardim Progresso e Monte Alegre, objeto desse Programa, havendo a entrega de 2.052 títulos, conforme abaixo será mais detalhado. Assim, do total de núcleos a serem regularizados, o número atual é de 52 núcleos, considerando os 2 (dois) com títulos já entregues, do total de 54 (cinquenta e quatro) núcleos definidos nos Decretos acima indicados.

Uma interessante previsão se refere à necessidade de cada núcleo objeto de regularização nomear um ou mais indivíduos civilmente capazes e residentes no local que representarão a população nas discussões sobre a regularização fundiária com o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF)¹⁷.

Mais uma vez se nota que o reconhecimento do processo de regularização fundiária é um debate dialético e democrático, em que o entendimento entre as partes envolvidas, moradoras do local, agentes públicos e não públicos, é fundamental para seu êxito. A legitimidade do processo passa necessariamente por esse reconhecimento.

¹⁷ É o que dispõe o artigo 18 do Decreto 360/17.

Por fim, invocando os instrumentos jurídicos permitidos na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e legislações correlatas, o artigo 21 do Decreto nº 360/17 autoriza o Poder Público a utilizá-los para fins de regularização fundiária, atendendo aos interesses da Administração Pública no uso e ocupação do solo urbano: a) concessão de direito real de uso; b) concessão de uso especial para fins de moradia¹⁸; c) doação onerosa ou gratuita; d) compra e venda; e) permuta; f) direito real de laje; g) legitimação fundiária; e h) legitimação de posse.

Vê-se, pois, que a criação do Programa de Regularização Fundiária em Ribeirão Preto denota um reconhecimento da necessidade de se implementar esta política pública no Município, incluindo-se 54 (cinquenta e quatro) núcleos a serem objeto do processo. Tanto é assim que, após o Decreto nº 360/17, sobreveio a Lei Complementar Municipal nº 2858, de 28 de março de 2018, autorizando o Executivo Municipal a realizar os projetos de regularização fundiária.

Ou seja, para que o Programa de Regularização Fundiária seja efetivamente implementado, fez-se necessária autorização legislativa, a qual foi dada no artigo 1º da citada Lei Complementar Municipal:

Art. 1º. Fica autorizado o Executivo Municipal a realizar os projetos do Programa de Regularização Fundiária no âmbito no Município de Ribeirão Preto, observado o disposto na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e nesta lei complementar.

De caráter mais genérico que o Decreto 360/17, a Lei Complementar 2858/18 reproduz alguns artigos, valendo dar destaque ao tratamento dispensado à questão urbanística-ambiental quando se trata de regularização fundiária de interesse social (Reurb-S).

Assim, para fins da regularização fundiária, o Município poderá dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edifícios, sendo que, se for projeto de Reurb-S, fica dispensado do atendimento de parâmetros urbanísticos e edifícios previstos na legislação municipal¹⁹, bem como de medidas de compensação ambiental, dispondo-se apenas acerca:

a) gabarito máximo para as edificações existentes e futuras;

¹⁸ Prevê o parágrafo único do artigo 21 que “o possuidor pode, para o fim de contagem do prazo de ocupação exigido para a concessão de uso especial, na forma individual ou coletiva, acrescentar sua posse a de seu antecessor, contanto que sejam contínuas”.

¹⁹ Previsão dos artigos 3º e 7º da Lei Complementar 2858/18.

- b) taxa de permeabilidade mínima;
- c) área máxima para remembramento de lotes não caracterizado como condomínio simples;
- d) localização de usos exclusivamente não residenciais.

A flexibilização dos parâmetros urbanísticos e edílios se justifica em razão da ponderação entre a vulnerabilidade das construções nos assentamentos de população de baixa renda e a razoável necessidade de se regularizar o imóvel assegurando-se as condições mínimas de segurança.

No que tange às despesas referentes à aquisição e transmissão de propriedade nas Regularizações Fundiárias de Interesse Social (Reurb-S), quando se tratar de área pública para fins de moradia, elas serão custeadas pela Municipalidade, sem qualquer ônus pecuniário aos moradores dos núcleos urbanos informais envolvidos.²⁰

Por fim, ainda no tocante à Lei Complementar nº 2858/2018, a fim de assegurar o direito à moradia, o artigo 10 prevê a proibição do proprietário beneficiado de vender, alienar, transferir, permutar, doar, ceder e locar o imóvel regularizado pelo prazo de 12 (doze) meses, contados após a expedição da matrícula individualizada e averbada à margem do registro, quando se tratar de área pública para fins de moradia.

Constata-se, portanto, uma sucessão de regulamentações versando sobre regularização fundiária no município objeto de estudo, adotando-se formalmente essa política pública como uma alternativa para a questão da moradia na cidade. Nesse contexto, a última Revisão do Plano Diretor, Lei Complementar n. 2.866, sancionada em 27 de abril de 2018, trouxe a preocupação com a questão habitacional na urbe, notadamente com a possibilidade de se viabilizar a regularização fundiária como uma política pública para enfrentar o problema de moradia na cidade.

O artigo 5º do Plano Diretor determina que são objetivos estratégicos do Plano Diretor e da Política de Desenvolvimento Municipal:

VI - viabilizar a urbanização e a *regularização fundiária* de assentamentos irregulares consolidados com a consequente titulação de seus ocupantes”;

Já o artigo 7º dispõe que “o Município, por interesse público e na busca do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, implantará sua Política Urbana Municipal através”, dentre outros instrumentos, dos instrumentos de

²⁰ É o que dispõe o artigo 9º da citada LCM.

regularização fundiária de interesse social e específico, como um dos instrumentos jurídicos e políticos.

A preocupação com a regularização fundiária é notada também no artigo 128, em seu inciso XII, que diz que “a promoção da *urbanização e da regularização fundiária dos assentamentos irregulares existentes e consolidados*, sempre que possível, respeitando suas características, integrando-os física e socialmente à cidade, reforçando e aproveitando os vínculos com a estrutura do entorno” é uma das Diretrizes da Política da Habitação.

A produção e organização do espaço físico municipal será orientada, dentre outros objetivos, para garantir a implantação de projetos que visem a *regularização fundiária nas áreas de interesse social* (artigo 52, VII, do Plano Diretor).

Sob o aspecto financeiro, o Plano Diretor cria o Fundo de Desenvolvimento Urbano, em seu artigo 51, sendo a regularização fundiária a primeira das finalidades a que se destinam seus recursos:

Art. 51. Fica instituído o Fundo de Desenvolvimento Urbano, cuja receita será formada pelos recursos oriundos da outorga onerosa da alteração de uso, das mitigações e contrapartidas dos procedimentos de licenciamentos, de doações e de multas e taxas emitidas pela Fiscalização do município decorrentes de temas e questões ligadas ao desenvolvimento urbano do município.

§ 1º - O Poder Executivo Municipal regulamentará os procedimentos para o recebimento dos recursos deste Fundo que deverá ser mantido em conta própria, podendo ser utilizado, nas finalidades abaixo relacionadas:

I - *regularização fundiária*;

O financiamento das regularizações urbanísticas e fundiárias é uma questão latente no âmbito das Administrações Públicas. No planejamento urbanístico municipal, é preciso sempre considerar a necessidade de captação de recursos para esses projetos destinados à moradia da população de baixa renda.

Ainda, ao dispor sobre a orientação do crescimento, o Plano Diretor, em seu artigo 56, determina que “o crescimento físico da cidade de Ribeirão Preto respeitará os Macrozoneamentos Ambiental e Urbanístico”. Nesse sentido, determina que:

I - Macrozoneamento Ambiental apresenta, conforme Anexo III, a macro divisão do município dentro do conceito ambiental de uso e ocupação do solo (...);

II - Macrozoneamento Urbanístico apresenta, conforme Anexo IV, a macro divisão do município dentro do conceito urbanístico de uso e ocupação do solo urbano com a identificação das:

(...)

16. As Zonas Especiais de Interesse Social, conhecidas como ZEIS, é a identificação de áreas especiais cuja destinação deve contemplar a produção de moradia voltada à população de baixa renda, conforme definição estabelecida na Lei de Habitação de Interesse Social, estimulando-se mecanismos para as melhorias urbanísticas no local e entorno, as recuperações ambientais e *regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares*, a provisão e o incentivo para empreendimentos de novas habitações de interesse social (HIS) e garantindo-se a dotação de equipamentos sociais, infraestrutura, áreas verdes e de comércio e serviços locais, necessários para a sustentabilidade dos moradores da área, cujas localizações estão definidas conforme Anexo V e assim subdivididas:

1. ZEIS 1 – Áreas internas ao Perímetro Urbano desocupadas, subutilizadas ou então glebas ainda não parceladas, cujo entorno está servido de equipamentos e infraestrutura, com grande potencial para produção de habitação de interesse social.

2. ZEIS 2 – Áreas ocupadas por comunidades em assentamentos precários e irregulares, com grande potencial de urbanização e produção de habitação de interesse social.

Consoante determina o Plano Diretor do Município, o crescimento físico da cidade de Ribeirão Preto respeitará os Macrozoneamentos Ambiental e Urbanístico. O Macrozoneamento, como instrumento para o planejamento em escala municipal, pode ser conceituado como

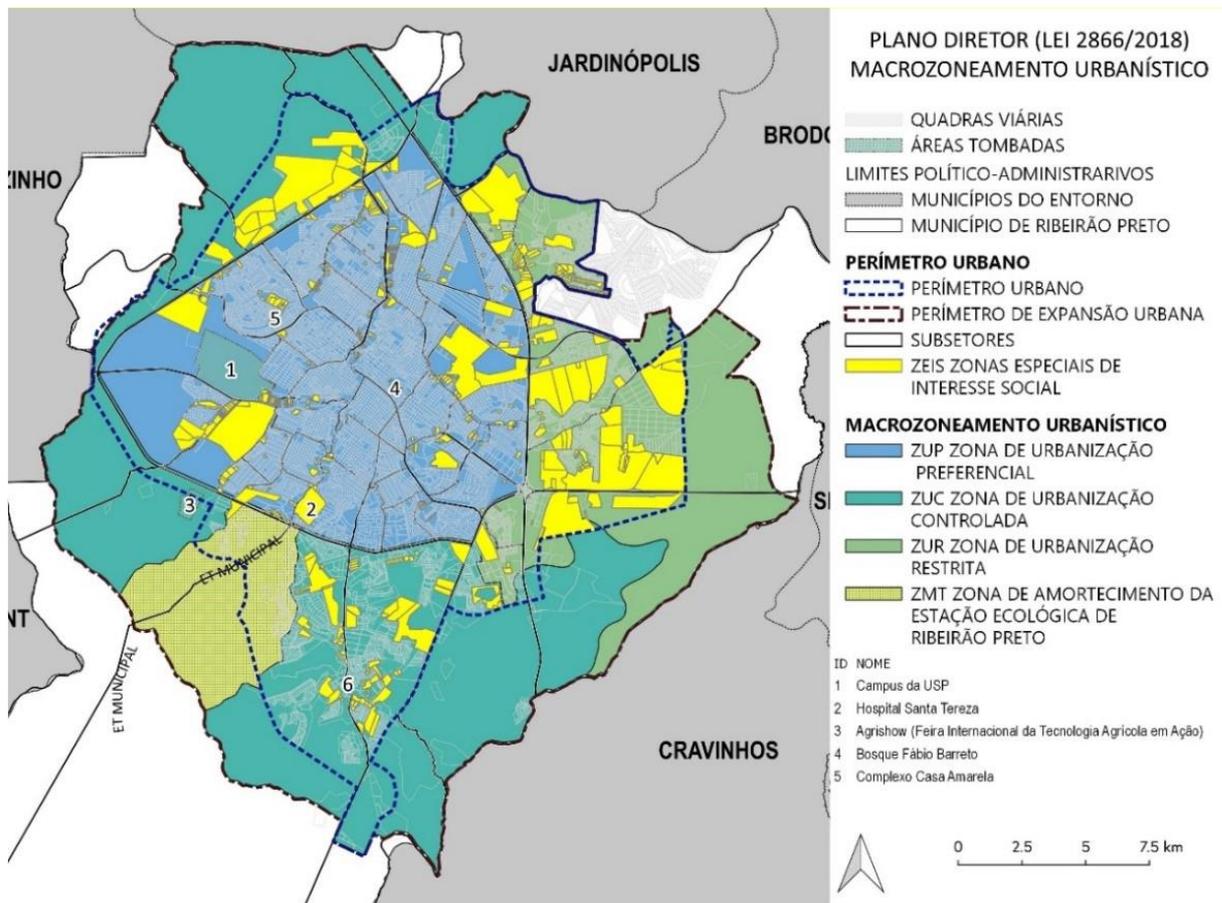
[...] um referencial espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade, em concordância com as estratégias de política urbana. Define inicialmente grandes áreas de ocupação: zona rural (por exemplo, para produção de alimentos, exploração de minérios, produção de madeira) e a zona urbana (residências, indústrias, comércio e serviços, equipamentos públicos). Dessa maneira, circunscreve-se o perímetro urbano, ou seja, a área em cujo interior valem as regras da política urbana (BRASIL, 2002, p. 43).

Como base fundamental para definir o uso e a ocupação do solo na cidade, é a partir do macrozoneamento, enquanto instrumento para o planejamento na escala municipal, que em Ribeirão Preto se destaca que a ação em assentamento precário, através da regularização fundiária e urbanística, tem impacto na qualidade de vida das pessoas, seja no bairro, seja na microbacia do local objeto da ação. Em uma esfera macro, tem impacto no bem-estar das pessoas que moram na cidade.

O Plano Diretor divide o território em zona urbana, zona de expansão urbana e zona rural. O macrozoneamento do território urbano foi organizado em cinco categorias básicas relativas ao uso e ocupação do solo: Zona de Urbanização Preferencial (ZUP), Zona de Urbanização Controlada (ZUC), Zona de Urbanização

Restrita (ZUR), Zona de Amortecimento da Estação Ecológica de Ribeirão Preto - Mata de Santa Tereza (ZMT) e Zona de Proteção Máxima (ZPM) (PLHIS – RP, 2019, p. 57).

Figura 6 - Macrozoneamento urbanístico do Plano Diretor



Fonte: PLHIS – RP, 2019

Além destas, o macrozoneamento inclui Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou “áreas especiais cuja destinação deve contemplar a produção de moradia voltada à população de baixa renda”. As ZEIS se sobrepõem a três das zonas anteriormente relacionadas, as quais foram assim definidas (LC 2.866/2018, art. 56, II):

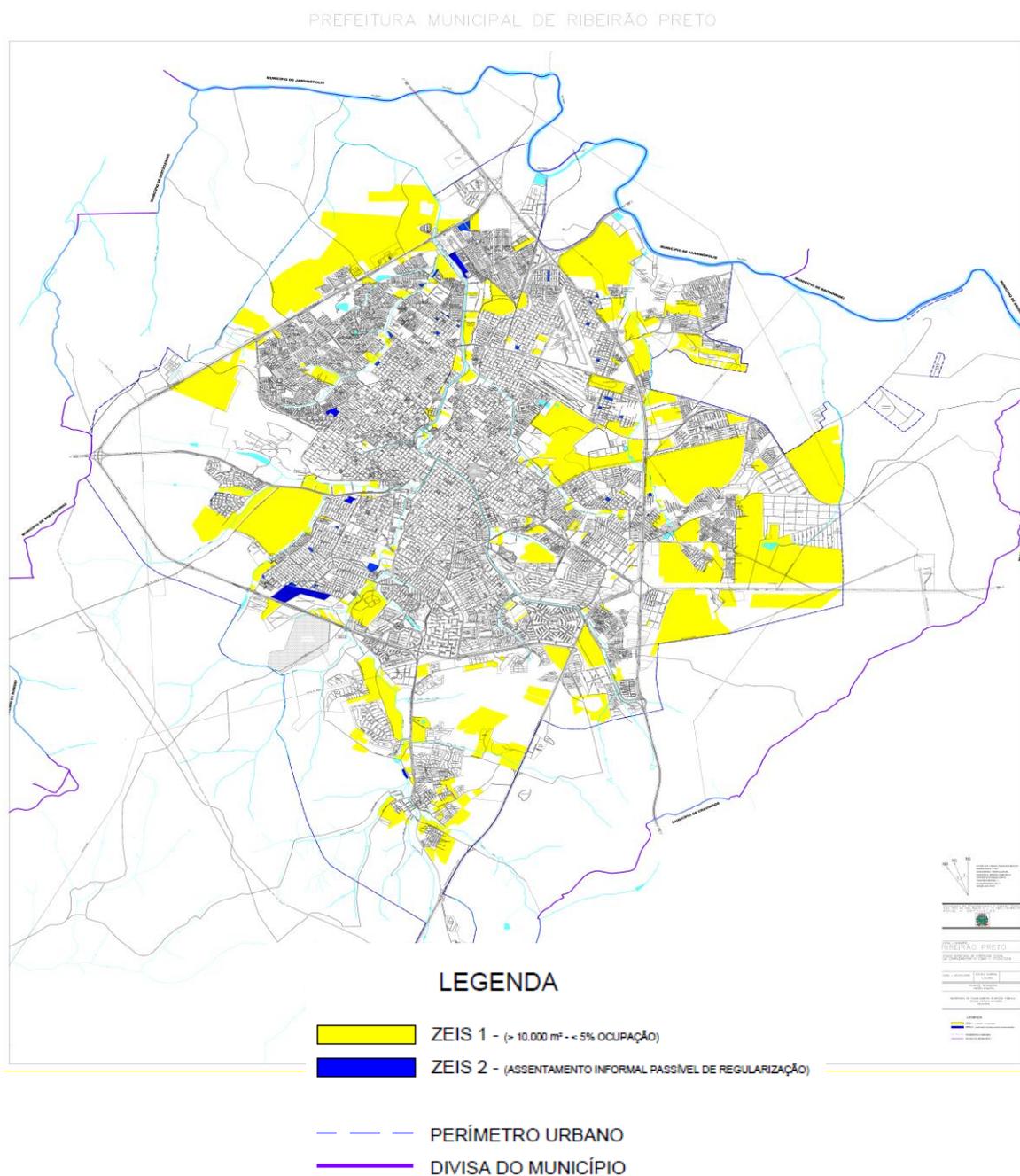
- i) Zona de Urbanização Preferencial (ZUP), onde “o uso e a ocupação do solo urbano deverão ser incentivados considerando o potencial de sua infraestrutura urbana existente ou a implantar”;
- ii) Zona de Urbanização Controlada (ZUC), “onde o uso e a ocupação do solo deverão ter atenção especial, considerando a baixa densidade

de urbanização e reduzida infraestrutura existentes e seu potencial de impacto na Zona de Urbanização Preferencial”; e,
iii) Zona de Urbanização Restrita (ZUR), “onde as restrições urbanísticas devem promover amplo controle sobre o uso e a ocupação do solo considerando sua configuração geofísica e seu potencial impacto ambiental”.

Nesse sentido, embora se perceba menção à produção de habitação de interesse social (HIS), é importante notar que o Plano Diretor reconhece a regularização fundiária como uma das alternativas para o problema habitacional na cidade de Ribeirão Preto, preocupação essa que se nota na definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), acima descritas e trazidas no mapa mais abaixo.

As ZEIS foram classificadas em ZEIS-1, constituídas por imóveis urbanos não edificadas ou subutilizadas, e ZEIS-2, correspondentes às áreas ocupadas por assentamentos precários e irregulares. Foram delimitados mais de 52 milhões de metros quadrados como ZEIS-1 (ZEIS de vazios) (PLHIS – RP, 2019, p. 58), distribuídos espacialmente conforme figura abaixo:

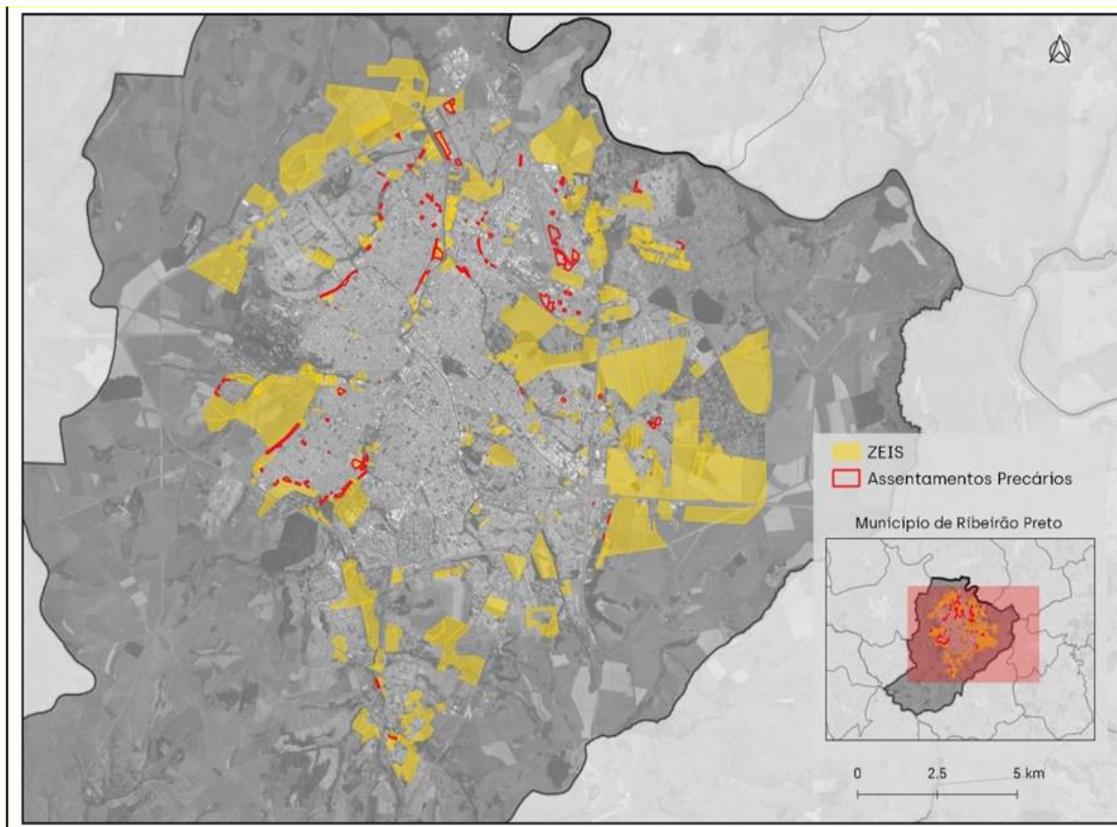
Figura 7 - Mapa com identificação das ZEIS



Fonte: PLHIS – RP, 2019

Os estudos de revisão do PLHIS identificaram 87 Assentamentos Precários (APs), como será demonstrado no próximo item, 2.3. Destes, 35 Assentamentos Precários, com um total de 4.364 domicílios, estão sobrepostos às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) definidas pelo Plano Diretor do Município (PLHIS – RP, 2019, p. 59), conforme abaixo:

Figura 8 - Assentamentos Precários e ZEIS: sobreposição de perímetros



Fonte: PLHIS – RP, 2019

Ou seja, ao se relacionar as ZEIS e os Assentamentos Precários, o Plano Local de Habitação de Interesse Social constatou uma sobreposição de 40,22% destes em ZEIS, o que garante a permanência da população de baixa renda nesses assentamentos urbanos, uma vez que a localização em zonas especiais grava a área do assentamento como sendo de interesse social e, de certa forma, impulsiona a regularização fundiária e urbanística no local.

Além disso, como forma de incentivar a regularização fundiária no Município, o Plano Diretor correlaciona a utilização de vários instrumentos urbanísticos, como consórcio imobiliário (artigo 13), transferência do direito de construir (artigo 14), direito de preempção (artigo 18), a concessão de uso (artigo 44), e a concessão de direito real de uso (artigo 47) às áreas destinadas à regularização fundiária.

Assim, à vista das passagens legislativas acima descritas, é interessante notar que o Plano Diretor do Município de Ribeirão Preto impulsiona a regularização fundiária de diversas formas (e de maneira pioneira) no regramento municipal,

trazendo a pretensão regularizatória disciplinada no Programa de Regularização Fundiária, criado anteriormente ao próprio Plano Diretor.

A cidade passa, assim, a albergar um regramento próprio sobre o tema, observando-se o disposto na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, trazendo a regularização fundiária e urbanística de assentamentos de população de baixa renda como alternativa viável à latente questão do déficit habitacional na cidade.

É nesse contexto que, a partir da listagem realizada pela Administração Municipal, com a definição dos núcleos prioritários, em junho de 2019 ocorreu a entrega do título de regularização fundiária a famílias do Jardim Progresso e do Jardim Monte Alegre.²¹

A regularização atendeu uma demanda de décadas – o Jardim Monte Alegre data do ano de 1977 e, o Jardim Progresso, de 1996, sendo os dois primeiros núcleos habitacionais de interesse social a serem regularizados no Município, com 1.520 títulos entregues e mais de 6 mil pessoas beneficiadas, por meio do Programa Cidade Legal.

Figura 9 – Entrega dos títulos de regularização fundiária - Jardim Monte Alegre e Jardim Progresso



Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto

²¹ Disponível em <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/>. Acesso em junho de 2019.

À guisa de conclusão, o município em estudo possui um Programa destinado a promover a regularização fundiária e urbanística. Ou seja, no caso em análise, a questão legislativa, de alguma forma, é superada. No entanto, sua aplicação e sua efetividade serão verificadas apenas com a atuação prática, com a análise do objeto e do procedimento do processo, de modo a contribuir para o debate quanto ao atendimento das dimensões propostas por Betânia de Moraes Alfonsin em relação à integralidade da regularização fundiária: dimensões jurídica, social e urbanística-ambiental.

2.3 Casos e dados: uma realidade para se discutir

Com o objetivo de subsidiar o trabalho, neste tópico se discutirá a realidade do município de Ribeirão Preto no que tange a casos e dados, notadamente referente à questão do déficit habitacional, passivo irregular, números referentes ao território e ambiente no município, além de outros dados que contribuam para o conhecimento da realidade atual do local objeto de estudo, sob a perspectiva do tema em análise.

O déficit habitacional é um indicador social que não se confunde com o passivo irregular. O termo déficit *habitacional* é utilizado para se referir a um determinado número de famílias que vivem em condições de moradia precárias em uma região – seja um bairro, uma cidade, estado ou um país, ou que não possuem qualquer moradia. O déficit habitacional é calculado a partir de quatro componentes (habitações e domicílios precários, coabitação familiar, ônus excessivo do custo do aluguel urbano para famílias que possuem renda de até três salários-mínimos e que gastam, no mínimo, 30% de sua renda com aluguel do imóvel onde vivem e quantidade – ou adensamento – excessivo de moradores por dormitório em imóveis alugados).²²

É a partir desses elementos que se permite a análise e avaliação do déficit habitacional de determinada região e, posteriormente, a criação de políticas públicas que tenham como objetivo diminuir este déficit habitacional por meio de políticas públicas habitacionais, dentre elas a regularização fundiária.

É importante destacar que o Censo Demográfico da população brasileira, pesquisa realizada no Brasil a cada 10 (dez) anos e que deveria ter sido feita em 2020,

²² Disponível em <https://urbe.me/lab/o-que-e-deficit-habitacional-e-como-e-ele-e-calculado>. Acesso em maio de 2021.

não foi realizado até o momento, em razão de corte orçamentário.²³ Os prejuízos foram tão grandes que a questão foi judicializada junto ao STF e, em comunicado, o IBGE informa que tomará as devidas providências para atender dentro do prazo a decisão do ministro Gilmar Mendes, do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o Instituto “manifeste-se acerca do valor necessário para a realização do Censo Demográfico em 2022, com a demonstração documental da solicitação de créditos orçamentários suficientes para tal finalidade”.²⁴

Segundo Rosane Tierno, há uma ausência de dados quantitativos e qualitativos da irregularidade fundiária, havendo a necessidade de definir critérios para dimensionar o passivo da irregularidade fundiária, o que torna impossível monitorá-la. Segundo a autora, é preciso verificar em que medida a metodologia para a apuração do déficit habitacional se presta à qualificação do déficit atinente à irregularidade fundiária. Segundo a autora, normas e programas habitacionais são elaborados sem critérios metodologicamente sólidos da irregularidade fundiária (INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 2020).

Com o intuito de atender à demanda da sociedade brasileira para apoio ao enfrentamento da COVID-19, com o objetivo de fornecer um parâmetro atualizado do tamanho dos aglomerados para fins de políticas de saúde, o IBGE disponibilizou a base de favelas, construída para a operação censitária 2020/2021, com os resultados do mapeamento dos Aglomerados Subnormais.

Um aglomerado subnormal, conforme já visto no capítulo anterior, é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação.

Nessas áreas residem, em geral, populações com condições socioeconômicas, de saneamento e de moradia mais precárias. Como agravante, muitos Aglomerados Subnormais possuem uma densidade de edificações extremamente elevada, o que pode facilitar a disseminação da COVID-19. Nessa versão, o Brasil passa dos 6.329 aglomerados subnormais, em 2015, para 13.151, em 2019, localizados em 734

²³ Disponível em: Censo Demográfico não será realizado em 2021 | Radioagência Nacional (ebc.com.br). Acesso em setembro de 2021.

²⁴ Disponível em Comunicados | IBGE. Acesso em setembro de 2021.

municípios (13,2% dos municípios) em todos os Estados e no Distrito Federal, e totalizam 5 127 747 domicílios (7,8 % do total nacional), uma tendência preocupante conforme se verifica nos gráficos/mapas abaixo:²⁵

Tabela 1 - Quantitativos gerais para com Aglomerados Subnormais, Brasil, em 2010 e 2019

	2010	2019
Municípios com aglomerados subnormais	323	734
Número total de aglomerados subnormais	6329	13 151
Quantidade de domicílios ocupados em aglomerados subnormais	3 224 529	5 127 747

Fonte: Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas, 2020.

Conforme Nota Técnica n. 01/2020, que subsidia o estudo, o critério de classificação dessas áreas considera a ausência do título de propriedade das moradias e ao menos uma das seguintes características: (a) inadequação de um ou mais serviços, a saber: abastecimento de água, fornecimento de energia, coleta de lixo, destino de esgoto e/ou (b) padrão urbanístico irregular e/ou (c) restrição de ocupação do solo. Assim, a identificação de Aglomerados Subnormais deve ser feita com base nos seguintes critérios:

1. caso haja *ocupação irregular da terra*, ou seja, quando os domicílios estão em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular), agora ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos) e
2. quando se soma à *ocupação irregular da terra* uma ou mais das características a seguir:
 - a. *precariedade de serviços públicos essenciais*, como iluminação elétrica domiciliar, abastecimento de água, esgoto sanitário e coleta de lixo regular e/ou
 - b. *urbanização fora dos padrões vigentes*, refletida pela presença de vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais, ausência de calçadas ou de largura irregular e construções não regularizadas por órgãos públicos e/ou
 - c. *restrição de ocupação*, quando os domicílios se encontram em área ocupada em desacordo com legislação que visa à proteção ou restrição à ocupação com fins de moradia como, por exemplo, faixas de domínio de rodovias, ferrovias, áreas ambientais protegidas e áreas contaminadas

²⁵ Disponível em Apresentação - Aglomerados Subnormais 2019.pdf (ibge.gov.br). Acesso em maio de 2021.

Segundo consta na citada Nota Técnica, a análise dos resultados permite aferir que os dados estimados de domicílios revelam que, apesar de o fenômeno da proliferação de precarização habitacional ser comumente associada aos Aglomerados Subnormais presentes nas grandes cidades como Rio de Janeiro (19,27%) e São Paulo (12,91%), o fenômeno ocorre em grande proporção em cidades pequenas como Vitória do Jari – AP (74%) e em outras capitais da Região Norte, como Belém (55,5%) e Manaus (53,37%), e Nordeste, como Salvador (41,83%). Essa constatação auxilia na compreensão da informalidade urbana no município de Ribeirão Preto, conforme abaixo se verificará.

No Estado de São Paulo, constatou-se 1.066.813 domicílios ocupados em Aglomerados Subnormais, o que representa 7,09% em relação ao total de domicílios ocupados, sendo os municípios de São Paulo (529 921 domicílios ocupados em aglomerados subnormais – 12,9%) e Rio de Janeiro (453 571 domicílios ocupados em aglomerados subnormais – 19,3%) os que apresentam os maiores números absolutos de domicílios em aglomerados subnormais. Consta ainda na citada Nota Técnica que

A identificação dos Estados e Municípios com maior proporção de domicílios em Aglomerados Subnormais sinaliza uma maior vulnerabilidade social com possíveis consequências para os serviços de saúde e assistência social no caso do alastramento da COVID-19. Em conjunto as características urbanísticas, informações socioeconômicas e dados sobre a infraestrutura de saúde podem colaborar para a análise da situação local e regional e estabelecimento de cenários e planos de ação.

Esse estudo, no âmbito nacional e estadual, auxilia na identificação das características da informalidade urbana no cenário de Ribeirão Preto. Segundo estatística do IBGE²⁶, no que tange ao quesito Território e Ambiente, Ribeirão Preto apresenta 98.4% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 92.5% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 64.5% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado aos outros municípios do estado, fica na posição 43 de 645, 371 de 645 e 24 de 645, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 46 de 5570, 1229 de 5570 e 146 de 5570, respectivamente.

²⁶ Disponível em IBGE | Cidades@ | São Paulo | Ribeirão Preto | Panorama. Acesso em maio de 2021.

Não obstante os bons índices acima indicados, o déficit habitacional e a informalidade urbana são uma crescente no local objeto de estudo. Como já acima afirmado, a questão da informalidade urbana em Ribeirão apenas foi formalmente diagnosticada em 2010, com o Plano Local de Habitação de Interesse Social, também conhecido como PLHIS, sendo que 9 (nove) anos depois foi aprovada sua atualização, PLHIS – RP, 2019, Plano Local, mais detalhado, trazendo números atualizados da situação da moradia social e do passivo irregular em Ribeirão Preto.

Conceitualmente, o PLHIS representa uma etapa do processo de planejamento habitacional de qualquer município. Ele não é estático, não substitui o planejamento operacional e nem aqueles decorrentes da elaboração dos processos de intervenção em cada porção do território. Busca construir uma leitura das necessidades e possibilidades de ação considerando o contexto local e nacional, leitura essa que precisa ser permanentemente atualizada. É necessário que as informações sejam periodicamente atualizadas e que as ações sejam monitoradas, de forma a permitir um processo de planejamento contínuo (PLHIS – RP, Anexo I, p. 136).

Primeiramente, é importante trazer o dimensionamento do déficit habitacional no Município. Adotando a Metodologia para Identificação e Caracterização de Assentamentos Precários em Regiões Metropolitanas Paulistas (MAPPA), produzido para a CDHU, o PLHIS – RP, 2019 (p. 41-42) obteve-se uma estimativa síntese, de caráter multidimensional, capaz de identificar, caracterizar e quantificar o déficit *quantitativo* (situação que demanda a produção de novos domicílios ou aquisição) e o déficit *qualitativo* (domicílios que demandam melhorias das condições de habitabilidade e/ou regularização fundiária) *dentro* e *fora* dos assentamentos precários.

A compatibilização entre os diferentes dados resultou no dimensionamento do déficit habitacional total de Ribeirão Preto: 30.423 domicílios (12,74% do total de domicílios do Município). O déficit habitacional total compõe-se pelo déficit quantitativo de 20.302 domicílios (8,50% do total municipal) e pelo déficit qualitativo de 10.121 domicílios (4,24% do total municipal).

Tabela 2 - Déficit habitacional do Município de Ribeirão Preto

Déficit	Número de domicílios
Déficit qualitativo (domicílios que demandam melhorias das condições de habitabilidade e/ou regularização fundiária)	10.121 domicílios (4,24% do total municipal)
Déficit quantitativo (situação que demanda a produção de novos domicílios ou aquisição)	20.302 (8,50% do total municipal)
Déficit habitacional total	30.423 (12,74% do total de domicílios no município)

Fonte: Anexo I do PLHIS – RP 2019

Segundo a metodologia adotada, a totalidade dos domicílios localizados *dentro* dos assentamentos precários foi enquadrada como em situação de déficit habitacional, verificando-se, assim, um déficit habitacional total de 9.734 domicílios nessa porção do território, sendo 3.917 domicílios classificados como déficit quantitativo (o que corresponde a 40% do total de domicílios em Assentamentos Precários e a 1,6% do total de domicílios de Ribeirão Preto) e 5.817 como déficit qualitativo (que representam 2,4% do total de domicílios do Município) (PLHIS – RP, 2019, p. 44).

Além disso, é possível notar que, dos 30.423 domicílios classificados como déficit habitacional em Ribeirão Preto, cerca de um terço (9.734) corresponde ao déficit dentro dos assentamentos precários, estando os demais 20.689 domicílios localizados fora dos assentamentos.

Tabela 3 - Distribuição do déficit habitacional dentro e fora dos assentamentos precários

Distribuição do Déficit Habitacional	Déficit Quantitativo	Déficit Qualitativo	Déficit Habitacional Total
Dentro dos Assentamentos Precários	3.917	5.817	9.734
Fora dos Assentamentos Precários	16.385	4.304	20.689
TOTAL	20.302	10.121	30.423

Fonte: Anexo I do PLHIS – RP 2019

Analisando-se os resultados do estudo por tipo de déficit, verifica-se que a maior parte do déficit habitacional em Ribeirão Preto está classificada como déficit quantitativo, e soma 20.302 domicílios, sendo 80,70% deste total (16.385 domicílios) localizados fora dos assentamentos precários. No déficit qualitativo estimado, essa situação se inverte: tem-se 10.121 domicílios, cuja maioria (57,47%) encontra-se dentro dos assentamentos precários (PLHIS – RP, 2019, p. 50).

Essa realidade é a partir de um crescimento mais que duplicado nos últimos 10 anos. De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011), Ribeirão Preto possuía 42 setores censitários de aglomerados subnormais, os quais abrigavam cerca de 3,7 mil domicílios. O Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ribeirão Preto (PLHIS-RP), elaborado no mesmo ano, baseando-se nas informações da Fundação João Pinheiro/IBGE, apontou a existência de 43 assentamentos precários, com cerca de 5,6 mil domicílios. No PLHIS de 2019, verificou-se a existência de 87 assentamentos precários, onde residem cerca de 9,7 mil famílias. A tabela abaixo apresenta o número atual de assentamentos precários, com base em informações municipais, e os números de 2010, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE e com o PLHIS-RP, ambos referentes àquele ano.

Tabela 4 - Números de Assentamentos Precários e de Domicílios: 2010 e 2019

	Censo Demográfico 2010	PLHIS- RP 2010	Atualização PLHIS- RP 2019
Assentamentos Precários	42	43	87
Domicílios	3.717	5.582	9.734

Fonte: Anexo I do PLHIS – RP 2019

Observa-se um aumento expressivo do número de domicílios em assentamentos precários no período de 2010 a 2019. Conforme consta no Anexo I do PLHIS- RP 2019, a atual administração registra que, em março de 2017, havia 96 assentamentos precários; reduziu-se 19 (sendo dois deles o Jardim Progresso e Monte Alegre, que tiveram a regularização fundiária concluída) e foram acrescentados na lista no PLHIS outros 15 (desses, 12 já existiam mas não tinham sido antes registrados), além da combinação entre 10 núcleos contíguos dois a dois resultando

em 5 núcleos, o que dá o total de 87 assentamentos precários (PLHIS- RP 2019, Anexo I, p. 29).

Sobre as causas do aumento, mais que o dobro do último levantamento, consta no Anexo I da citada atualização que, “embora não haja estudos aprofundados a respeito, há indícios que esse aumento se relaciona com fatores tais como: subestimação do fenômeno pelo PLHIS-RP em 2010; ocupações de terra com deslocamento de população de outras regiões para o município; e excessiva valorização do preço da terra no período” (PLHIS- RP 2019, Anexo I, p. 29).

A classificação dos assentamentos precários de Ribeirão Preto em tipologias baseou-se nas categorias propostas pelo Ministério das Cidades, que agrupa os assentamentos em consolidados, consolidáveis e não consolidáveis:

- a) Consolidados: assentamentos que possuem infraestrutura básica e estão integrados à cidade formal. De maneira geral, possuem traçado urbano e lotes regulares, carecendo de regularização fundiária e demandas específicas (equipamentos públicos, serviços públicos e sociais);
- b) Consolidáveis: assentamentos que precisam de alguma intervenção física (abertura de vias, complementação de infraestrutura básica, parcelamento do solo) para consolidar a ocupação, podendo existir a necessidade de remoção de parte dos moradores para adequar a densidade ou para eliminar situações de risco ou, até mesmo, para desocupar áreas com restrição à ocupação;
- c) Não Consolidáveis: assentamentos que não podem ser consolidados, nos quais não há intervenção que não seja a “remoção”. São áreas sujeitas a situações de risco não solucionáveis, além das áreas de preservação ambiental e áreas *non aedificandi*. (PLHIS- RP 2019, Anexo I, p. 30).

Quanto às características dos assentamentos precários, segundo informações municipais, os 87 assentamentos precários, que abrigam cerca de 9,7 mil famílias, estão distribuídos espacialmente em todas as regiões do Município, mas predominantemente nas regiões Norte e Oeste, ocupando, principalmente, áreas públicas de loteamentos regulares mais antigos (décadas de 1960 a 1980) que não haviam sido urbanizadas, conforme mapa abaixo.

Figura 10 - Assentamentos precários do Município de Ribeirão Preto



Fonte: PLHIS – RP, 2019

Observa-se que, na porção Norte, caracterizada pela forte presença de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social implantados pela Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto (COHAB-RP), os Assentamentos Precários encontram-se localizados em áreas públicas e em Áreas de Preservação Permanente (APP) (PLHIS- RP 2019, Anexo I, p. 32).

Quanto ao tamanho dos assentamentos precários, de forma geral são de pequeno porte, de acordo com a atualização. Apenas quatro abrigam mais de 500 domicílios, conforme tabela abaixo:

Tabela 5 - Assentamentos precários segundo o porte (número de domicílios)

Porte do Assentamento (número de domicílios)	Total de Assentamentos Precários	%	Total de Domicílios	%
0-50	34	39%	796	8%
51-100	25	29%	1.732	18%
101-500	24	27%	4.849	50%
>500	4	5%	2.357	24%
Total	87	100%	9.734	100%

Fonte: Anexo I do PLHIS – RP 2019

Quanto à titularidade da área, a maioria dos assentamentos localiza-se em áreas públicas. 84%, portanto, são de domínio público, o que auxilia a efetivação do processo de regularização fundiária e urbanística, conforme constatação técnica disponibilizada no citado estudo:

Tabela 6 - Assentamentos precários segundo a titularidade da área

Titularidade da Área	Total de Assentamentos Precários	%	Total de Domicílios	%
Pública	73	84%	7.871	81%
Particular	6	7%	277	3%
Mista (pública + particular)	8	9%	1.586	16%
TOTAL	87	100%	9.734	100%

Fonte: Anexo I do PLHIS – RP 2019

Ainda no que tange às características gerais dos assentamentos, partindo do critério da *sustentabilidade*, é importante destacar os números sob essa perspectiva, a partir dos seguintes critérios: i) área de Proteção Permanente (APP) de cursos d'água ou nascente; ii) risco de inundação ou alagamento; III) riscos geotécnicos (escorregamento/solapamento) e iv) outros tipos de risco: curva de ruído do Aeroporto, faixas de alta tensão e passivos ambientais (possível contaminação do solo).

Tabela 7 - Assentamentos precários, gravames ambientais e risco

Tipo de risco ou gravame ambiental	Total de Assentamentos Precários	%	Total de Domicílios	%
APP	17	20%	3.043	31%
Risco de Inundação	6	7%	1.338	14%
Risco geotécnico	2	2%	853	9%
Outros tipos de risco	17	20%	3.704	38%

Fonte: Anexo I do PLHIS – RP 2019

A partir desses dados, é possível ter um panorama da questão da informalidade urbana no município de Ribeirão Preto e as características dos assentamentos precários, com toda suas peculiaridades e complexidades. É possível, de igual modo, afirmar que a partir do PLHIS – RP 2019, o problema da moradia social na urbe ficou mais delineado quando comparado com o primeiro estudo em 2010, o que permite ao Poder Público traçar as políticas públicas a respeito de forma mais organizada e com metodologia.

Conforme informação da Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, atualizada em 02/12/2020, os dados atuais referentes à Regularização Fundiária de Interesse Social no município de Ribeirão Preto são as seguintes:

Tabela 8 - Regularização Fundiária de Interesse Social

	Núcleos	Total de UH/ famílias	Total de famílias beneficiadas
Programa Cidade Legal	10	2.224	9.880
Títulos de propriedade entregues	2	2.052	9.243
LEPAC – Levantamento Planialtimétrico	39	3.368	11.558
TOTAL	51	7.644	30.681

Fonte: Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, 2020.

Da análise e discussão normativa e empírica da realidade do local objeto de estudo, pelas informações, lições e constatações levadas e trazidas, é possível aferir, neste momento do trabalho, que o avanço legislativo incentivou a adoção de políticas com escopo de minimizar o problema habitacional e, sobretudo, de irregularidade jurídica e urbanística no Município, e que há muito a ser feito, a ser impulsionado.

No próximo item, as oportunidades e entraves na política pública de regularização fundiária serão identificadas, considerando o referencial doutrinário proposto por Betânia de Moraes Alfonsin e do histórico de atenção ao tema pelos gestores públicos e pela sociedade nos últimos tempos na cidade do interior paulista

delimitada pelo estudo. Esta análise visa contribuir para o debate que é atual e necessário nos últimos tempos, notadamente marcados por um cenário de grave crise social no país.

3 IDENTIFICAÇÃO DOS ENTRAVES E OPORTUNIDADES NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA LOCAL

3.1 Definição das categorias de análise: contexto da instauração, etapas necessárias no processo e articulação entre agentes

A regularização fundiária é uma expressão do direito social à moradia, previsto no artigo 6º da Constituição Federal. Como tal, é uma política que ultrapassa a política prioritária de governo X ou Y; é uma política permanente que deve constar, por exemplo, no plano plurianual. É uma política pública permanente que integra a dimensão dos direitos fundamentais, sendo que, com a Constituição Federal de 1988, a dimensão jurídica passa a integrar o processo, ao lado das dimensões urbanística-ambiental e social.

Com o advento da Lei nº 13.465/2017, o Município, que já tinha um papel importante nesse processo, se consolida como o protagonista da regularização fundiária e urbanística. Neste ponto do trabalho, serão abordadas algumas questões consideradas essenciais nesse processo e como elas têm se desenvolvido ao longo tanto dos processos em curso como dos já concluídos no município de Ribeirão Preto. Para esse fim, preliminarmente será realizada uma breve abordagem de lei em comento, no que tange aos seus aspectos procedimentais, para depois ser realizada análise das categorias propostas para fins de aferição dos entraves e oportunidades desse processo.

Neste estudo, a partir dos referenciais teóricos, jurídicos e normativos já desenvolvidos nos capítulos anteriores, será investigado se o caminho que se tem seguido no âmbito do município de Ribeirão Preto tem sido profícuo para atender, através da política pública de regularização fundiária, essa demanda fundamental social que é o direito de ter uma moradia. Mais especificamente, serão investigados eventuais entraves e oportunidades que o arcabouço técnico-legislativo e o técnico-administrativo contribuem ou engessam para a efetivação dessa política pública habitacional.

Para esta discussão, serão adotadas categorias de análise divididas em I) contexto da instauração, que diz respeito às condicionantes existentes à época da instauração da Reurb; II) etapas necessárias no processo, atinente às questões

procedimentais estabelecidas na legislação aplicável, de caráter multidisciplinar; e III) articulação entre agentes, referente aos atores que, em conjunto com o Município, colaboram para o desenvolvimento do processo. A análise das categorias propostas terá como referências os processos administrativos e judiciais relativos aos núcleos objetos de regularização e documentos e informações relacionados ao tema, sejam obtidos junto ao site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, sejam fornecidos pela Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, antiga Secretaria de Planejamento e Gestão Pública.

Para melhor elucidação dessas categorias de análise sugeridas, será realizada breve incursão técnica pela Lei n 13.465/17 e legislação municipal correlata. Nesse contexto, a legislação federal citada, de caráter nacional e abrangente, adota um microsistema jurídico com regras específicas para regularização fundiária e cria institutos novos, assegurando a autonomia dos municípios, determinado as normas gerais, mas assegurando que os municípios possam dispor sobre elementos locais, como é caso da lei municipal em Ribeirão Preto, além de ressaltar o caráter interdisciplinar da regularização fundiária. Nesse sentido, dispõe o artigo 9º que:

Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes.

§ 1º Os poderes públicos formularão e desenvolverão no espaço urbano as políticas de suas competências de acordo com os princípios de sustentabilidade econômica, social e ambiental e ordenação territorial, buscando a ocupação do solo de maneira eficiente, combinando seu uso de forma funcional.

A lei em comento trabalha com os núcleos existentes, remete ao passado e às situações consolidadas, não incluindo áreas vazias. Trata da regularização dos núcleos urbanos informais e da titulação dos ocupantes, que é uma atribuição dos Municípios, a partir do reconhecimento dos requisitos legais e conseqüente registro, substituindo a sentença judicial de usucapião, por exemplo. Há, com relação à legislação antecedente, uma simplificação dos processos, visando não a tutela da propriedade, mas a tutela da posse.

Infere-se, assim, que a Lei nº 13.465/17 é uma lei de procedimentos, que estabelece etapas a serem cumpridas pelo Município. Por essa razão, ela estabelece o protagonismo da atuação dos Municípios na regularização fundiária, com etapas de

identificação do território, definição dos proprietários e dos ocupantes, publicização, titulação das pessoas, atribuindo uma função municipal no reconhecimento, validação e registro dos direitos a serem reconhecidos.

Trata-se, portanto, de atribuição de uma função cartorial do Município, que é territorial e de titulação. O Cartório de Registro de Imóveis apenas verifica o cumprimento dos requisitos já aferidos antes pelo Município. Nesse compasso, há que se reconhecer e pontuar que a responsabilidade jurídica do Município aumenta. Há inegável responsabilidade por direitos de terceiros que passa dos Cartórios de Registro de Imóveis aos Municípios. Por isso, é necessária uma metodologia dos procedimentos e produção de atos administrativos juridicamente válidos. Essa observação é importante no sentido de que, como uma lei de procedimentos, a Lei n. 13.465/2017 institui uma série de atos a serem observados e cumpridos pelo Município para efetivar a regularização fundiária.

Há que se destacar também que os atos administrativos são dotados de elementos que o integram, quais sejam: I) sujeito, que é aquele a quem a lei atribui competência para a prática do ato; II) objeto ou conteúdo, que é o efeito jurídico imediato que o ato produz; III) forma, que, em uma concepção ampla, inclui no conceito de forma não só a exteriorização do ato, como o decreto, a portaria ou a resolução, mas também todas as formalidades que devem ser observadas durante o processo de formação da vontade da Administração, e até os requisitos concernentes à publicidade do ato; IV) finalidade, que é o resultado que a Administração quer alcançar com a prática do ato, é o efeito mediato; e V) motivo, que é o pressuposto de fato e de direito que serve ao ato administrativo (DI PIETRO, 2021, p. 220).

Essas considerações são necessárias, posto que o Município é o protagonista do processo de regularização fundiária, nos termos da Lei n. 13.465/17. É imperioso que todos os elementos acima indicados estejam presentes de modo a assegurar o exercício do papel do ente federativo municipal de forma correta e em conformidade com os fins da lei, que é concretizar uma política pública de habitação social, expressão do direito fundamental à moradia.

No processo de regularização fundiária e urbanística de interesse social, a chamada Reurb-S, o sujeito para a prática do ato, para a condução do processo, é o Município, que se consolida como protagonista do feito, seja sob o ponto de vista territorial, seja sob o ponto de vista cartorial; o objeto do ato é a regularização fundiária

e urbanística do local, com a titulação da área aos ocupantes; a forma é o procedimento estabelecido na lei, a seguir definido; a finalidade é apresentar uma solução ao problema de moradia social e passivo irregular nas cidades e, por fim, o motivo, tem-se como pressuposto de fato, os núcleos informais consolidados e como pressuposto de direito, o direito à moradia e à dignidade da pessoa humana, já explicitados no Capítulo 1 deste trabalho.

Os elementos acima indicados podem ser identificados em alguns dos incisos do artigo 10 da lei em comento, que estabelece os objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

- I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;
- II - criar unidades imobiliárias compatíveis com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;
- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- VI - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;
- VII - garantir a efetivação da função social da propriedade;
- VIII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes;
- IX - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;
- XI - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- XII - franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Nesse ponto, é importante destacar aplicação ao tema da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), considerada a lei que estabelece as possibilidades de interpretação das normas brasileiras, que teve recente alteração pela Lei n. 13.655/2018, no sentido de atribuir segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público, especialmente em relação à forma de exarar uma decisão administrativa, ou seja, a lei estabelece diretrizes que influenciam no

exercício das funções administrativas. Nesse sentido, a alteração legislativa visa, segundo Rafael Maffini e Juliano Heinen (2018, p, 251-252):

- I) Alcance de três esferas de destinatários de suas normas: administrativa, controladora e judicial;
- II) Determinação de que as decisões proferidas nesses três âmbitos não somente levem em conta, mas que sejam determinantes:
 - a) as consequências reais da decisão;
 - b) os fatores reais que envolvem a mencionada decisão, bem como sua operacionalização no mundo real;
- III) Fixação de parâmetros objetivos de segurança jurídica, eficiência e participação do cidadão nas decisões exaradas especialmente na esfera administrativa;
- IV) Ampliação da relevância da motivação das condutas administrativas, em razão da elevação do ônus argumentativo que impôs às decisões relacionadas com a interpretação e revisão de condutas administrativas, suas consequências, as regras de transição e responsabilização dos agentes públicos.

Conforme lecionam os autores, as alterações proporcionadas pretendem impulsionar uma harmonia entre a ordem política e a ordem social, a fim de que os anseios da coletividade sejam adimplidos pelos poderes constituídos e que se vivencie um Estado em uma dimensão adequada à realidade (2018, p. 252).

Dentre os princípios norteadores destacam-se, no que tange à sua aplicação à decisão relativa à regularização fundiária, o artigo 20 da LINDB, segundo o qual “nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”, sendo que o parágrafo único determina que “a motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas”.

O artigo 20 é eloquente em determinar ao intérprete do direito público que ele dialogue com a realidade, dando ênfase às consequências práticas da decisão. Trata-se do consequencialismo ou realismo da interpretação do direito público, que exige do gestor público e do magistrado razoabilidade e ponderação na tomada de decisões. No que tange ao processo de regularização fundiária, a complexidade do processo e a vulnerabilidade dos envolvidos impõe a necessidade de observância do realismo nos processos decisórios.

Ainda no que tange à aplicação da LINDB às normas de regularização fundiária, tem-se no artigo 22 a necessidade de se ponderar as dificuldades reais do gestor, as

exigências das políticas públicas e os direitos dos administrados, segundo o qual “na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados”.

Trata-se de um diálogo complexo, em que os fatores reais e pragmáticos existentes devem ser sempre levados em conta, trazendo a ideia de concretude às decisões administrativas, como a necessidade de observar a questão orçamentária e a garantia do mínimo existencial, como o direito social à moradia. Segundo Rafael Maffini e Juliano Heinen (2018, p, 256-257):

É imperioso, a partir da Lei n. 13.655/2018, que se insira o ato administrativo, de governo ou judicial em uma perspectiva coletiva, que satisfaça o bem comum, não somente uma perspectiva individual. É obvio que não se pode exigir dos entes públicos condutas não razoáveis. Não há mais saída senão voltar-se para uma leitura pragmática dos direitos fundamentais. A construção ponderada das decisões judiciais, controladoras ou administrativas, não deve mais ignorar a realidade em que se insere. A reflexão dos limites em que nos encontramos deve ser sopesada.

No que tange à decisão no processo de regularização fundiária, é imprescindível, portanto, à luz do artigo citado, que à exigência de efetivação do direito social à moradia como direito fundamental se pondere as dificuldades reais do gestor, de modo a tornar possível e viável a realização da política pública em comento. Portanto, a decisão que culmina na regularização fundiária e urbanística deve se pautar na razoabilidade e na concretude, sem prejuízo de outros princípios previstos na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Daí a necessidade de se esclarecer os elementos e os efeitos jurídicos desse ato emanado. Nesse sentido, dispõe o artigo 40 que “o pronunciamento da autoridade competente que decidir o processamento administrativo da Reurb deverá: I - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária aprovado; II - aprovar o projeto de regularização fundiária resultante do processo de regularização fundiária; e III - identificar e declarar os ocupantes de cada unidade imobiliária com destinação urbana regularizada, e os respectivos direitos reais”.

Os atos administrativos da Reurb são indelegáveis, devendo ser praticados pelo Poder Público Municipal. Toda a função de secretaria dos municípios, de registros, como em modelos europeus, são atos administrativos que precisam ter

todos os elementos indicados, autoridade competente, objeto lícito, forma prevista em lei, finalidade e motivo. São atos dos Municípios que geram responsabilidades constitutivas.

Também como inovação da lei, destaca-se que o *perímetro* da Reurb delimita a área a ser regularizada, gerando nova matrícula, nos termos do artigo 44 da lei, bem como se estabelece um procedimento para declaração da perda da propriedade, conforme artigo 31, e estabelece a legitimação fundiária como forma de aquisição originária da propriedade, com efeitos registrários, conforme artigo 23, § 2º. Transcreve-se, nesta oportunidade, os artigos em destaque:

Perímetro que consta na CRF gera nova matrícula

Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro. § 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em: I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

Procedimento para declaração de perda da propriedade

Art. 31. Instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado.

Legitimação como forma originária de aquisição da propriedade

Art. 23, § 2º. Por meio da legitimação fundiária, em qualquer das modalidades da Reurb, o ocupante adquire a unidade imobiliária com destinação urbana livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições, eventualmente existentes em sua matrícula de origem, exceto quando disserem respeito ao próprio legitimado.

Como expressão do direito social à moradia, a regularização fundiária e urbanística também é um direito, com as seguintes características inferidas da contextualização do instituto nos capítulos anteriores, notadamente na Lei n. 13.465/2017: I) é um direito subjetivo dos agentes envolvidos, ocupantes dos núcleos urbanos informais, que cumprem os requisitos legais; II) são procedimentos que qualificam o direito, pois a Lei n. 13.465/2017 é uma Lei de Procedimentos; III) há uma prioridade de permanência dos ocupantes nos próprios núcleos de baixa renda, nos termos do artigo 10, inciso; IV) a concessão de direitos reais é preferencialmente conferida às mulheres, consoante artigo 10, inciso XI.

Na Reurb-S, regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em

ato do Poder Executivo municipal, é recomendável que estejam inseridas em ZEIS ou áreas de interesse social no plano diretor. É importante ter um tratamento igual para situações iguais, sendo necessário articular a regularização no plano diretor como política de planejamento municipal, arriscando-se dizer que a quantidade de Reurb em uma localidade denota a organização territorial do município. Desse modo, embora a Reurb não esteja condicionada à existência de ZEIS (§ 2º), consoante artigo 18:

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se ZEIS a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Em Ribeirão Preto, consta no Plano Diretor, conforme apontado no capítulo 2, a existência de ZEIS, o que denota uma política de habitação municipal. Com relação ao conceito de baixa renda, esse é estabelecido no âmbito dos municípios, sendo que, no caso do município em estudo, consoante Lei Complementar n. 3052, de 10/12/2020, que institui a Política Municipal de Habitação no município de Ribeirão Preto e aprova o PLHIS, plano local de habitação de interesse social, é fixado um patamar de 6 (seis) salários-mínimos para inscrição do interessado no cadastro de demanda habitacional:

Art. 2º. A Política Municipal de Habitação tem por objetivo propiciar a oferta de condições dignas de moradia, a melhoria das unidades residenciais e a regularização fundiária e urbanística dos núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda de áreas locais adequadas para moradia, viabilizando infraestrutura, equipamentos sociais e de serviços, reduzindo o déficit habitacional sobretudo das famílias de mais baixa renda e desprovidas de moradia adequada, e contribuindo para a superação das desigualdades sociais.

Art. 4º. Para inscrever-se no cadastro de demanda habitacional o interessado deverá preencher os seguintes requisitos:

I – a renda familiar mensal não poderá ser superior a 6 (seis) salários mínimos;

II - ser maior de 18 (dezoito) anos de idade ou emancipado;

III - residir ou trabalhar no município;

IV - não ser proprietário ou ter cônjuge ou companheiro cessionário, promitente comprador, usufrutuário de imóvel onde seja permitido o uso residencial;

V - não ter sido beneficiado anteriormente por qualquer outro Programa Habitacional de Interesse Social (grifo nosso).

Vale ressaltar ainda que a Reurb-S, como política pública municipal voltada à população de baixa renda, tem algumas consequências jurídicas asseguradas pela legislação, tais como isenção de custas e emolumentos nos atos registrares e a responsabilidade do Município pela implantação da infraestrutura essencial, quando necessária. Nesse sentido, dispõe o art. 13, § 1º, da lei federal que “serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrares relacionados à Reurb-S”:

- I - o primeiro registro da Reurb-S, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários;
- II - o registro da legitimação fundiária;
- III - o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade;
- IV - o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada;
- V - a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados;
- VI - a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da Reurb-S;
- VII - o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da Reurb-S; e
- VIII - o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo.

Ao ensejo, a classificação do interesse em Reurb de Interesse Social ou de interesse Específico, consoante § 5º do citado artigo 13, “visa exclusivamente à identificação dos responsáveis pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial e ao reconhecimento do direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrares em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas”. Quanto à responsabilidade municipal pela implantação da infraestrutura essencial, a questão é trazida pelo artigo 33 da lei em comento:

- Art. 33. Instaurada a Reurb, compete ao Município aprovar o projeto de regularização fundiária, do qual deverão constar as responsabilidades das partes envolvidas.
- § 1º A elaboração e o custeio do projeto de regularização fundiária e da implantação da infraestrutura essencial obedecerão aos seguintes procedimentos:
- I - na Reurb-S, caberá ao Município ou ao Distrito Federal a responsabilidade de elaborar e custear o projeto de regularização fundiária e a implantação da infraestrutura essencial, quando necessária;

Trata-se, pois, sem dúvida, de importante atribuição ao Município, que deve contar com uma política de planejamento territorial alicerçada em uma política orçamentária participativa e organizada. É fundamental, neste ponto, destacar que a política de regularização fundiária deve ser vista sob uma perspectiva global e permanente de política pública, programada e exequível, a curto, médio e longo prazo, com a chancela do Poder Legislativo Municipal quanto aos custos e valores a ela destinados.

Nesse compasso, antes de adentrar nas categorias de análise propostas para o planejamento territorial e orçamentário de uma política não setorial, faz-se necessário observar o procedimento e as etapas da regularização fundiária trazidas na Lei n. 13. 465/2017, a fim de que produza seus regulares efeitos jurídicos e urbanísticos, deve se atentar às seguintes fases, cronologicamente organizadas no artigo 28 da lei:

Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

I - requerimento dos legitimados;

II - processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;

III - elaboração do projeto de regularização fundiária;

IV - saneamento do processo administrativo;

V - decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;

VI - expedição da CRF pelo Município; e

VII - registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada.

Como acima já exposto, reitera-se a necessidade de observância desse *iter* legal, consignando-se que não impedirá a Reurb, na forma estabelecida na Lei n. 13.465/2017, a inexistência de lei municipal específica que trate de medidas ou posturas de interesse local aplicáveis a projetos de regularização fundiária urbana, nos termos do parágrafo único do artigo 28.

Nesse tópico, vale destacar que o município de Ribeirão Preto possui legislação específica sobre o tema, já trazida no capítulo anterior, o que desde já se consigna como uma oportunidade para o avanço do processo, que a exemplo de municípios como Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, cujos programas de regularização fundiária vêm sendo implementados de forma sistemática e exemplar, a despeito de a

municipalidade ainda não contar com uma disciplina local específica, fazendo jus ao *Prêmio Innovare* como prática vencedora em 2016.²⁷

A competência dos Municípios como agente protagonista dessa política pública está prevista no artigo 30 da lei, segundo o qual “compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e III - emitir a CRF”. E, a partir dessas considerações, passa-se a discutir as categorias de análise para identificação dos entraves e oportunidades da Reurb-S em Ribeirão Preto.

As categorias de análise propostas para auxiliar na identificação dos entraves e oportunidades da Reurb-S no município objeto deste estudo são: o *contexto da instauração*, as *etapas necessárias no processo* e a *articulação entre agentes*. A perspectiva adotada é o conceito de Betânia de Moraes Alfonsin, que reconhece as dimensões urbanística-ambiental, jurídica e social da regularização fundiária e urbanística e o regramento da matéria no âmbito federal e local, tendo-se como norte os objetivos e diretrizes da Reurb previstas em lei.

O *contexto da instauração* é uma categoria de análise que busca analisar, a partir de um dos objetivos da Reurb (o de assegurar o direito à permanência dos ocupantes dos núcleos urbanos, conforme artigo 10, III), quais circunstâncias deram ensejo à movimentação da máquina administrativa no sentido de instaurar o procedimento. Nos termos do artigo 10, III, tendo como uma das metas “ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados”, essa categoria investiga o contexto que motivou a regularização.

Essa identificação se mostra interessante no sentido de que auxilia, a partir da diretriz de priorização de permanência, a verificação de como questões como judicialização, iniciativa dos moradores ou do Poder Público Municipal influenciam na priorização da demanda, de modo a ensejar a instauração do processo de regularização fundiária. No caso em estudo, se verificará, a partir da dinâmica local, quais fatores contribuem para a motivação do processo e, nesse contexto, quais oportunidades e entraves podem ser identificados.

²⁷ Disponível em <https://www.premioinnovare.com.br/> PGM (portoalegre.rs.gov.br). Acesso em janeiro de 2021.

As etapas necessárias no processo, por sua vez, é uma categoria de análise em que, considerando-se que a Lei. n. 13.465/2017 é uma lei de procedimentos, conforme artigo 9º, já citado, segundo o qual “ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)”, será verificado o andamento dessas etapas e como podem significar uma oportunidade ou um entrave ao processo como um todo.

Considerando a realidade local, em que apenas 2 (duas) regularizações fundiárias e urbanísticas foram concluídas com a titulação dos ocupantes, e que já há a definição de 52 (cinquenta e quatro) núcleos urbanos informais de população de baixa renda a serem regularizados, será investigado como a metodologia adotada e os instrumentos e recursos oferecidos podem colaborar para o cumprimento das etapas necessárias no processo, dispostas nos artigos 28 e 30 da Lei. 13.465/2017, já acima citados, procurando-se reconhecer pontos que favorecem ou não nesse *iter* administrativo.

E, por fim, para concluir e em correlação com a primeira categoria, propõe-se a categoria de análise atinente à *articulação entre os agentes envolvidos* no processo, por se tratar de um dos objetivos da Reurb, nos termos do artigo 10, XII, “franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária”. Ainda que o Município seja o protagonista do processo de regularização fundiária, outros agentes também são importantes para a realização do processo, seja no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, no âmbito do Sistema de Justiça ou no âmbito da Sociedade Civil organizada.

O enfoque que será dado neste item, a despeito da amplitude de possibilidades de atuação e interação, é no sentido de verificar, a partir da realidade local e dos processos em curso, como o relacionamento com agentes outros que não o Município, contribuem para o desenvolvimento do processo e, nesse intercâmbio de atuações, quais entraves e oportunidades podem ser identificados. A proposta de análise sugerida é auxiliar no debate de que, como processo complexo e multidisciplinar, a regularização fundiária é uma demanda democrática que requer a participação de todos os interessados e com legitimidade para defesa do direito fundamental à moradia.

Tendo como referência essas categorias de análise sugeridas, quais sejam, o contexto da instauração, as etapas necessárias no processo e a articulação entre os

agentes envolvidos, o objetivo é identificar se o caminho que se tem seguido no âmbito do município de Ribeirão Preto tem sido profícuo para a realização da política pública de regularização fundiária.

Mais especificamente, como outrora já consignado, serão investigados eventuais entraves e oportunidades, tendo-se como referencial o objetivo primeiro da Reurb, conforme artigo 10, inciso I, em que, além da regularização jurídica, busca-se “identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior”.

Neste momento da pesquisa, considerando as dimensões urbanística-ambiental, jurídica e social propostas por Betânia de Moraes Alfonsin (ALFONSIN, 2007, p. 79), quais oportunidades e entraves podem ser identificados no contexto da instauração, nas etapas necessárias no processo e na articulação entre os agentes?

Essas e outras indagações servem para subsidiar o debate que, longe da pretensão de trazer alguma certeza, tem como objetivo contribuir para a identificação de pontos e questões que podem ser reconhecidos como positivos e outros que podem ainda avançar, de modo a perquirir, na ponderação dos critérios adotados, se o caminho da Reurb-S em Ribeirão Preto tem sido profícuo, questão principal deste trabalho. E, para tanto, em continuidade, passa-se a discorrer sobre as categorias de análise adotadas, sob a perspectiva local.

3.2 Identificação dos entraves e oportunidades: a Administração Municipal e a regularização fundiária e urbanística destinada à população de baixa renda

Tendo em vista o escopo desta pesquisa, passa-se a analisar, a partir das categorias de análise indicadas, como a regularização fundiária e urbanística destinada à população de baixa renda no município em estudo vem se desenvolvendo, com vistas a auxiliar, no item subsequente, a identificação dos entraves e oportunidades nesse processo.

Para fins de compreensão da situação atual das ocupações irregulares e respectiva inserção do Programa de Regularização Fundiária local, tem-se os seguintes dados, em consonância com os dados locais trazidos no item 2.3 e a partir

da análise dos Decretos 360/2017, 150/2019 e 211/2020, anexados ao presente estudo:

Tabela 9 - Inserção das ocupações no Programa de Regularização Fundiária local

Quantidade	Previsão legal e situação	Unidades Habitacionais	População (estimada)
23	Decreto 360/2017 (andamento)	1.452	6.478
2	Decreto 260/2017 (finalizado)	2.232	9.243
10	Decreto 360/2017 Programa Cidade Legal (andamento)	2.044	9.880
14	Decreto 150/2019 (andamento)	1.126	2.767
5	Decreto 211/2020 (andamento)	848	2.541
Total: 54		7.702	30.909

Fonte: Decretos 360/17, 150/19 e 211/2020

Com essa realidade identificada, busca-se verificar, a partir dos critérios de análise sugeridos, contexto da instauração, etapas necessárias do processo e agentes envolvidos, se o caminho que se tem percorrido no que tange à efetivação da regularização fundiária e urbanística no local em estudo, Ribeirão Preto, tem sido profícuo.

3.2.1 Contexto da instauração

O *contexto da instauração* é uma categoria de análise que busca analisar, a partir de um dos objetivos da Reurb, que é assegurar o direito à permanência dos ocupantes dos núcleos urbanos, conforme artigo 10, III, quais circunstâncias deram ensejo à movimentação da máquina administrativa no sentido de instaurar o

procedimento. Essa categoria investiga o contexto que motivou a regularização, sendo que essa identificação se mostra interessante no sentido de que auxilia, a partir da diretriz de priorização de permanência, quais questões influenciam na priorização da demanda, de modo a ensejar a instauração do processo de regularização fundiária.

A priorização à permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais é uma das metas da Reurb, conforme artigo 10, inciso III, reconhecendo-se, nesse objetivo, a dimensão social e humana da regularização fundiária e urbanística, como a preocupação de efetiva inserção do cidadão ao espaço urbano, intimamente ligada à dignidade da pessoa humana. Isso porque, ao tornar a remoção uma solução excepcional, viável em situações em que a permanência não se mostra possível por razões técnicas ligadas à segurança da população, valoriza-se os vínculos afetivos, sociais e de trabalho da pessoa ao local em que vive, ainda que irregularmente.

Nesse contexto, dispõe o artigo 10 da Lei n. 13.465/2017 que constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, “identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais *em relação à situação de ocupação informal anterior (I)*”, ao mesmo passo que permite:

- III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, *de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados*;
- IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- (...)
- X - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

Ao ensejo, a preservação das situações de fato já existentes também é reforçada no artigo 31, § 8º, segundo o qual, instaurada a Reurb, “o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado”, sendo que “o requerimento de instauração da Reurb ou, na forma de regulamento, a manifestação de interesse nesse sentido por parte de qualquer dos legitimados garantem perante o poder público aos ocupantes dos núcleos urbanos informais situados em áreas públicas a serem regularizados a permanência em suas respectivas unidades imobiliárias, preservando-se as situações de fato já existentes, até o eventual arquivamento definitivo do procedimento”.

A hipótese acima trazida trata de uma importante consequência jurídica gerada pela instauração da Reurb, que é assegurar o direito de permanência com o pedido formulado em área pública, até eventual arquivamento definitivo do procedimento. Essa previsão legal é fundamental no sentido de se evitar remoção compulsória da população envolvida, no âmbito de ações judiciais. Ou seja, a judicialização, com a necessidade consequente de cumprimento de decisões judiciais em ações de reintegração de posse, fica sobrestada até que sobrevenha arquivamento definitivo do procedimento de regularização, sob o fundamento de priorização da permanência.

Ainda no que tange à primazia da permanência da população nos núcleos urbanos informais, os Municípios e o Distrito Federal poderão admitir o uso misto de atividades como forma de promover a integração social e a geração de emprego e renda no núcleo urbano informal regularizado, conforme artigo 13, § 4º, da Lei n. 13.465/2017.

Com o intuito de assegurar o direito de permanência dos ocupantes nos núcleos urbanos informais e considerando a efetivação desse direito aos núcleos elencados nos Decretos Municipais 360/2017, 150/2019 e 211/2020, no tocante ao critério aqui proposto relativo ao contexto da instauração, será feita uma análise da classificação destes, com base em pontuação alcançada a partir de critérios pré-definidos. Nesse sentido, a Resolução nº 001, de 15 de março de 2018, do Presidente do Conselho de Moradia Popular, aqui reiterada, dispõe sobre critérios de priorização para regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) de núcleos urbanos informais no município de Ribeirão Preto, nos seguintes termos:

Artigo 1º - Os núcleos urbanos informais, quando estiverem inseridos no Programa de Regularização Fundiária de interesse social (REURB-S) e situados em área pública, serão priorizados para análise pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF), de acordo com os seguintes critérios:

I - A quantidade de unidades habitacionais existentes no núcleo urbano informal;

II - A antiguidade de implantação do núcleo urbano informal;

III - Decisão judicial;

IV - A existência de recursos advindos de programas de habitação para fins de regularização fundiária de âmbito estadual ou federal, para regularização de núcleos específicos.

V - Quando os próprios moradores do núcleo urbano informal requererem a abertura de processo administrativo de regularização fundiária junto a Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, apresentando os projetos necessários para prosseguimento.

Artigo 2º - Cada um dos critérios acima citados receberão pontos, que somados, indicarão a pontuação total de cada núcleo.

§ 1º - Os pontos referentes a quantidade de unidades habitacionais será igual a mesma quantidade que o núcleo urbano informal possui;

§ 2º - Com relação aos pontos referentes a antiguidade, este será apurado fazendo-se a operação 2016 (dois mil e dezesseis) menos o ano de implantação do núcleo urbano informal;

§ 3º - Os núcleos urbanos informais contemplados em programas estaduais ou federais de regularização receberão 1.000 (mil) pontos;

§ 4º - Existindo processo judicial determinando a regularização do núcleo urbano informal, este receberá 1.000 (mil) pontos;

§ 5º - Havendo a iniciativa dos moradores em requerer a abertura de processo administrativo de regularização fundiária, com a apresentação dos projetos necessários, serão determinados 2.000 (dois mil) pontos.

Verifica-se, portanto, cinco situações que contribuem para a pontuação dos núcleos e, por conseguinte, para a regularização do núcleo: i) quantidade de unidades habitacionais; ii) antiguidade de implantação do núcleo; iii) decisão judicial; iv) existência de recursos advindos de outros programas; e v) abertura do processo pelos próprios moradores.

Dessas situações, já se identificam *oportunidades* para implantação da regularização, com um contexto favorável à política pública, quer por razões físico-territoriais do núcleo (densidade e antiguidade), por razões judiciais (existência de ação), por razões financeiras (existência de recursos) ou por engajamento dos interessados (requerimento de instauração). A partir dessa normativa, foi realizada a classificação que segue, após análise técnica do órgão competente, conforme tabela abaixo:

Tabela 10 - Classificação dos núcleos

Núcleo	Pontuação	Ordem	Decreto	Criação
Progresso	3037	1	360/2017	1996
Ubatuba	2114	2	360/2017	1992
Nuporanga	2112	3	360/2017	2000
Magid	1770	4	360/2017	1986
Monte Alegre	1454	5	360/2017	1977
Avelino Palma	1329	6	360/2017	1979
Zara	1321	7	360/2017	1984
Trevo	1320	8	360/2017	1984
Serra Negra	1283	9	360/2017	2013
Campos do Jordão (Vitória)	1283	10	360/2017	2013
Anhanguera	1273	11	360/2017	1992

Cruz e Souza	1243	12	360/2017	2013
Trilhos	959	13	211/2020	1984
Mangueiras	616	14	150/2019	1967
Cidade	401	15	150/2019	2015
Trabalhadores	388	16	360/2017	1975
Porto Seguro	366	17	150/2019	2000
Reciclagem	362	18	360/2017	1980
TRANSERP	335	19	360/2017	1984
Coca-Cola	317	20	360/2017	2014
Patriarca	301	21	360/2017	2013
Maria de Lourdes	300	22	360/2017	1992
Japurá	300	23	150/2019	2016
Comunidade da Paz	299	24	360/2017	1985
Igrejas	293	25	360/2017	1980
Torre	286	26	360/2017	1994
Itaú	283	27	360/2017	2001
Jóquei Clube	283	28	360/2017	2001
João Pessoa	279	29	360/2017	1984
Faiane	274	30	360/2017	1992
São Simão	270	31	360/2017	2010
Canta Sapo	268	32	360/2017	1994
Valentina	264	33	360/2017	2005
Figueiredo	263	34	211/2020	1994
Cáspier Líbero	256	35	360/2017	2001
Tabatinga	254	36	150/2019	2017
Ambrósio	253	37	360/2017	2015
Chaguri	252	38	360/2017	2014
Barbante Rosa	250	39	211/2020	1984
Escola	246	40	360/2017	1984
Rizzo	246	41	150/2019	2015
Morro (Campo do Tupi)	241	42	150/2019	1994
Hermelindo del Rosso	241	43	150/2019	2014
Rua México	240	44	211/2020	2015
Campo do Terrão	232	45	360/2017	1994
Mata	231	46	360/2017	2015
Dona	229	47	360/2017	1992
Castorinha	229	48	150/2019	2014
Pedra Branca				
Grilo				
Andradas 2				

Campo do Maria da Graça	228	49	150/2019	2013
Florianópolis	226	50	211/2020	2013
Campo do Maria da Graça	225	51	150/2019	2010
Roquete Pinto	217	52	150/2019	2014
Teófilo Braga 2	216	53	150/2019	2016
Manoel Antonio Dias	212	54	150/2019	2014

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

É da combinação dos critérios de pontuação que se chegou a essa classificação dos assentamentos, analisados pelo órgão técnico competente, com algumas observações: densidade e antiguidade são importantes na análise dos critérios, mas não suficientes, haja vista que o núcleo Mangueiras, apesar de ser o mais antigo, de 1967, com 367 unidades habitacionais, outro núcleo como Trilhos, por exemplo, ficou uma posição acima, com criação em 1984, mas sendo o núcleo com maior densidade: 727 unidades habitacionais.

Também se destaca que os 12 (doze) primeiros núcleos (Progresso, Ubatuba, Nuporanga, Magid, Monte Alegre, Avelino Palma, Zara, Trevo, Serra Negra, Campos do Jordão, Anhanguera e Cruz e Souza) estão inseridos no Programa Cidade Legal, conforme informação obtida junto ao site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto²⁸, atendendo ao critério de pontuação relativo aos recursos de outros programas, previsto no artigo 1º, IV, da Resolução n. 001/2018.

O critério relativo ao requerimento da associação de moradores será analisado no item 3.2.3, merecendo análise, portanto, o critério relativo à judicialização, ou seja, à existência de ação judicial/decisão judicial envolvendo a área irregular em que se localiza o núcleo urbano, consoante artigo 1º, III, da Resolução n. 001/2018, consignando-se que § 4º, do artigo 2º da citada Resolução, estabelece que, “existindo processo judicial *determinando* a regularização do núcleo urbano informal, este receberá 1.000 (mil) pontos”.

O ajuizamento de ação judicial envolvendo a área do núcleo urbano informal é um importante dado a ser analisado e discutido na categoria de contexto da instauração, pois muitas vezes a demanda pela regularização fundiária e urbanística

²⁸ Núcleos urbanos informais de interesse social inseridos no Programa Cidade Legal.xlsx (ribeiraopreto.sp.gov.br). Acesso em junho de 2021.

recebe o impulso da judicialização, com a subsequente necessidade de cumprimento de medida liminar de reintegração de posse, que é a ação cabível para hipóteses de preservação dos direitos inerentes ao uso e gozo da propriedade, seja pública ou privada, e que envolve população vulnerável em áreas de risco. Em razão disso, o ordenamento jurídico traz algumas previsões que visam assegurar o devido processo legal e a dignidade da pessoa humana.

É o caso do artigo 554, § 1º, do Código de Processo Civil, segundo o qual “a propositura de uma ação possessória em vez de outra não obstará a que o juiz conheça do pedido e outorgue a proteção legal correspondente àquela cujos pressupostos estejam provados”, sendo que, “no caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública”. Ou seja, nas ações possessórias que envolvam núcleos urbanos informais, é assegurada a participação do Ministério Público e da Defensoria Pública.

De igual modo, como regra geral, o juiz deferirá, sem ouvir o réu, a expedição do mandado liminar de manutenção ou de reintegração, com exceção das demandas contra as pessoas jurídicas de direito público em que, nos termos do artigo 560, parágrafo único, não será deferida a manutenção ou a reintegração liminar sem prévia audiência dos respectivos representantes judiciais. Essa previsão se mostra importantíssima, posto que é nessa audiência com os representantes judiciais das Fazendas Públicas que por vezes se dá ensejo ao encaminhamento do núcleo para fins de regularização fundiária, com a suspensão do processo judicial.

No mesmo sentido e de maneira expressa para litígio coletivo pela posse de imóvel é o disposto no artigo 565 do Código de Processo Civil, com previsão de audiência de mediação, segundo o qual

Art. 565. No litígio coletivo pela posse de imóvel, quando o esbulho ou a turbacão afirmado na petição inicial houver ocorrido há mais de ano e dia, o juiz, antes de apreciar o pedido de concessão da medida liminar, deverá designar audiência de mediação, a realizar-se em até 30 (trinta) dias, que observará o disposto nos §§ 2º e 4º.

§ 1º Concedida a liminar, se essa não for executada no prazo de 1 (um) ano, a contar da data de distribuição, caberá ao juiz designar audiência de mediação, nos termos dos §§ 2º a 4º deste artigo.

§ 2º O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de gratuidade da justiça.

§ 3º O juiz poderá comparecer à área objeto do litígio quando sua presença se fizer necessária à efetivação da tutela jurisdicional.

§ 4º Os órgãos responsáveis pela política agrária e pela política urbana da União, de Estado ou do Distrito Federal e de Município onde se situe a área objeto do litígio poderão ser intimados para a audiência, a fim de se manifestarem sobre seu interesse no processo e sobre a existência de possibilidade de solução para o conflito possessório.

§ 5º Aplica-se o disposto neste artigo ao litígio sobre propriedade de imóvel.

A partir dessas previsões normativas, em que se reconhece a peculiaridade das situações envolvendo litígio coletivo pela posse de imóvel, notadamente quando diz respeito a núcleos ocupados por população de baixa renda, é que será verificado, como critério fundamental para se investigar o contexto em que a regularização fundiária foi instaurada, se existia previamente ação judicial em curso ou não. O recorte de verificação serão os núcleos inseridos nos Decretos 360/2017 e 150/2019, anexados ao presente, assim distribuídos conforme a tabela abaixo:

Quadro 2 - Núcleos inseridos no Decreto 360/2017, mas não inseridos no Cidade Legal - (35-12= 23 núcleos)

Núcleo	Existência de ação judicial	Liminar	Pedido de sobrestamento
Faiane	Não	Não	Não
Porto Seguro	Não	Não	Não
Transerp	Não	Não	Não
Coca-Cola	Sim	Não	Sim
Patriarca (Andorinha)	Sim	Sim	Sim
Maria de Lourdes	Sim	Sim	Sim
Japurá	Não	Não	Não
Igrejas	Não	Não	Não
Torre	Não	Não	Não
Itaú	Sim	Sim	Sim
Jóquei Clube	Não	Não	Não
João Pessoa	Não	Não	Não
São Simão	Não	Não	Não
Cata Sapo	Não	Não	Não
Valentina Figueiredo	Não	Não	Não
Cásper Líbero	Não	Não	Não
Andradas	Sim	Sim	Sim

Barbante Rosa	Sim	Sim	Sim
Escola (Vila Feliz)	Sim	Sim	Sim
Campo do Tupi	Não	Não	Não
Dona Castorinha	Sim	Sim	Sim
Pedra Branca	Sim	Sim	Sim
Grilo	Não	Não	Não

Fonte: Secretaria de Planejamento de Desenvolvimento Urbano e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Quadro 3 - Núcleos inseridos no Decreto 150/2019 (14 núcleos)

Núcleo	Existência de ação judicial	Liminar	Pedido de sobrestamento
Ambrósio Chaguri	Sim	Sim	Sim
Andradas 2	Sim	Sim	Ação extinta
Andorinha	Sim	Sim	Sentença de procedência
Campo do Maria da Graça	Sim	Sim	Sentença de procedência
Cidade Trabalhadores	Sim	Sim	Sim
Hermelindo del Rosso Jardim Julina/Helena	Sim	Sim	Sim
Mangueiras	Não	Não	Não
Manoel Antonio Dias	Sim	Sim	Sim
Campo do Terrão	Sim	Sim	Sentença de procedência
Reciclagem	Sim	Sim	Sim
Roquete Pinto	Sim	Sim	Sim
Rua México	Não	Não	Não
Teófilo Braga 2	Sim	Sim	Ação extinta

Fonte: Secretaria de Planejamento de Desenvolvimento Urbano e Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

Considerando os dados trazidos nas tabelas acima, percebe-se que:

- i) No primeiro Decreto (360/2017), o número de núcleos com ações judiciais é de 9, de um total de 23; portanto, 39,2% dos núcleos a serem regularizados tinham ação em andamento;

- ii) No segundo Decreto (150/2019), o número de núcleos com ações judiciais é de 12, de um total de 14; portanto, 85,7% dos núcleos a serem regularizados tinham ação em andamento;
- iii) De todos os núcleos analisados (23+14), apenas 4 tinham sentença, sendo 2 de procedência e 2 de extinção em razão do reconhecimento da viabilidade de regularização pelo Administração Municipal. Ou seja, em todos os casos, por haver inserção dos núcleos no Programa de Regularização, ou o processo encontra-se suspenso ou os que já têm sentença aguardam a implementação da regularização fundiária no núcleo;
- iv) A solicitação de suspensão de prazo para verificar a inclusão do núcleo no Programa via regra é proposta pelo Município, a partir de decisão técnica autorizando a suspensão, ou solicitada pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública;
- v) Houve um crescimento do número de núcleos com ações judiciais em andamento, o que permite concluir que, no contexto da instauração, o fator judicialização tem sido preponderante, não apenas para fins de pontuação, mas também para levar ao conhecimento dos órgãos técnicos competentes a proposta de análise de viabilidade de regularização fundiária e urbanística;
- vi) Embora haja, via de regra, o deferimento da liminar para reintegrar o Município na área pública esbulhada, tendo em vista prova do domínio público e a necessidade de defesa, pelo Município, do patrimônio público, quando há viabilidade de regularizar a área, a partir de critérios técnicos, as decisões judiciais são suspensas, aguardando-se o desfecho no âmbito administrativo.

Para ilustrar as percepções acima aduzidas, e para contribuir para o debate, traz-se manifestações no âmbito dos processos de dois núcleos inseridos no Decreto 150/2019, a saber *Ambrósio Chaguri*, processo n. 1021451-45.2016.8.26.0506, e *Andradas 2*, processo n. 1003732-50.2016.8.26.0506, ambos em andamento perante a Comarca de Ribeirão Preto. No primeiro caso, o processo foi suspenso, aguardando-se a regularização fundiária, enquanto no segundo já houve a extinção do processo, ainda que a regularização esteja em andamento.

Com relação ao Núcleo *Ambrósio Chaguri*, houve a solicitação de suspensão do processo judicial n. 1021451-45.2016.8.26.0506 pela Procuradoria do Município,

fls. 149/151, 157/158, a partir de análise técnica realizada pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, de 29/06/2021, considerando a inserção do núcleo no Decreto 150/2019, conforme abaixo transcrito:

A fase inicial do processo de regularização fundiária é composta, dentre outros elementos, pelos serviços de Levantamento Planialtimétrico Cadastral, uma vez que este será utilizado como base para que, posteriormente, sejam elaborados o projeto urbanístico e o cadastro social do referido núcleo urbano informal, visando a regularização do mesmo.

(...)

No dia 24 de agosto de 2020, foram iniciados os trabalhos em campo pela Empresa contratada para a realização do LEPAC. O núcleo Ambrósio Chaguri já recebeu os serviços em campo (medições presenciais) e os produtos referentes ao núcleo foram entregues pela empresa à esta secretaria no dia 18 de maio de 2021, os quais foram analisados e estão em fase de correção final pela contratada. A previsão é que sejam entregues (finalizados) dentro dos próximos 30 dias, porém considera-se que o cronograma pode sofrer alterações.

(...)

Cabe dizer ainda que, o fato do Núcleo Urbano Informal estar inserido no Programa de Regularização, não quer dizer que, necessariamente, serão mantidas e regularizadas todas as unidades habitacionais existentes no local. É após a realização do cadastro das famílias e, no momento da execução do Projeto Urbanístico, que esse fator é definido, visando as possibilidades de requalificação do local.

O pedido de suspensão foi deferido, a partir das informações acima, conforme decisão judicial transcrita, de 03/07/2021:

Considerando a possibilidade de regularização fundiária da área conforme manifestação do Município de fls. 149/151, defiro o sobrestamento do feito pelo prazo de 90 dias. Decorrido o prazo, manifeste-se o Município em prosseguimento.

No outro caso citado, núcleo *Andradas 2*, o processo n. 1003732-50.2016.8.26.0506 foi extinto, tendo em vista a área estar contemplada no Programa de Regularização Fundiária, e, diante da viabilidade de consolidação de boa parte das construções e da implantação de redes de infraestrutura, postulou-se a extinção da ação, acolhida pelo Juiz:

Por manifestação de fls. 379/381 o Município de Ribeirão Preto comunicou que a área objeto desta reintegratória, juntamente com outras propriedades do núcleo urbano conhecido como "Andradas 2", está contemplada no Programa de Regularização Fundiária – Núcleo Andradas 2 e pugnou pela extinção da ação diante da viabilidade de consolidação de boa parte das construções e da implantação de redes de infraestrutura.

A Defensoria Pública, que representa a parte ré, manifestou sua concordância com a extinção da ação (fls. 384). Diante disso, homologo o pedido de desistência da ação e, em consequência, julgo extinto este processo, sem resolução de mérito, com fundamento no artigo 485, VIII, do Código de Processo Civil. Transitada esta em julgado, comunique-se e arquivem-se.

A partir desses dois casos ilustrados, verifica-se que a inserção do núcleo objeto da área de reintegração de posse no Programa de Regularização Fundiária local é causa seja de suspensão ou de extinção do processo judicial, o que permite aferir que o impulsionamento da regularização pela via judicial é um contexto importante para a instauração da Reurb. Não obstante, ressalta-se que é a implementação efetiva do programa, com a regularização dos núcleos, que incentivará esse procedimento de confiança e boa-fé entre os agentes do processo, seja Poder Judiciário, Município, Ministério Público ou Defensoria Pública. A relação entre os agentes envolvidos será analisada no item 3.2.3.

É cediço que as ações de reintegração de posse crescem nos Municípios em decorrência de ocupações em áreas urbanas, sob o fundamento de não cumprimento de sua função social da propriedade urbana, com destaque para os núcleos informais destinados à população de baixa renda. Na grande maioria das vezes, são demandas complexas e sensíveis em que a necessidade de atuação conjunta de vários órgãos e instâncias se impõe.

A Portaria de nº 9.138/2015, do TJ/SP, instituiu o Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), considerando, dentre outros fatores, a multiplicação de conflitos fundiários urbanos no Estado de São Paulo, refletidos nas inúmeras ações de reintegrações de posse ajuizadas, e a necessidade de se reduzir eventual impacto social derivado de cumprimento de ordem judicial de reintegração de posse com potencial violação de direitos humanos. O artigo 2º da citada portaria estabelece que

O GAORP atuará, mediante solicitação do magistrado da causa, em reintegrações de posse de alta complexidade, seja em relação ao número de pessoas envolvidas, no local ocupado e outras circunstâncias a serem ponderadas pelo magistrado, em hipóteses nas quais, a seu critério e avaliação, perceba a dificuldade exacerbada no cumprimento da ordem judicial.

No município em estudo há a atuação do GAORP em algumas ações tidas por mais complexas, como o processo 1020856-46.2016.8.26.0506 - 1ª Vara da Fazenda

Pública, referente à área localizada na Avenida Eduardo Andrea Matarazzo, que está ocupada por mais de 100 famílias desde meados de 2016. O processo foi pauta da reunião do dia 25/06/2018, conforme notícia do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo²⁹, cujo trecho abaixo se transcreve:

O objeto da segunda ação discutida no dia é a reintegração de posse de uma área pertencente à Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, localizada na Avenida Eduardo Andrea Matarazzo, próximo à Rua Rio Xingu, no loteamento Lazareto. O terreno mede 48.858,12 metros quadrados e, conforme os autos, está ocupado por cerca de 120 famílias desde meados de 2016.

Como não houve representantes dos ocupantes na reunião, após as considerações dos presentes foi apresentada proposta em que a Prefeitura se compromete a afixar placas que identifiquem o local como área relativa à ação de reintegração de posse; a apresentar o cadastro atualizado das famílias para que sejam identificados os representantes dos ocupantes; e oferecer um plano concreto de desocupação, a partir da lista dos cadastrados. Foi designada nova reunião do grupo para o dia 16 de julho, às 14 horas, a fim de que se dê continuidade aos trabalhos.

E, na segunda reunião agendada, em 16/07/2018, o processo volta à deliberação, conforme se verifica da notícia abaixo transcrita³⁰:

O processo envolve imóvel pertencente à Prefeitura de Ribeirão Preto, localizado na Avenida Eduardo Andrea Matarazzo, no loteamento Lazareto. O terreno mede mais de 48 mil m² e, de acordo com os autos, está ocupado desde meados de 2016. Essa é a segunda reunião do Gaorp sobre o caso. No primeiro encontro, ficou deliberado que a Prefeitura faria o cadastramento dos ocupantes, sendo constatado que há 154 famílias no local, totalizando 419 pessoas.

A municipalidade também informou sobre a disponibilização de um espaço para abrigar os ocupantes, em caso de cumprimento da ordem de desocupação. Realizado o cadastramento e avançadas as tratativas de abrigamento, foi marcada audiência na sede do juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Ribeirão Preto no próximo dia 2 de agosto, às 14 horas, ocasião em que haverá nova tentativa de acordo. O município ficou incumbido de apresentar nos autos, informações detalhadas sobre o local em que os ocupantes serão abrigados e a lista com o cadastro das famílias. Essas ações foram homologadas pelo juiz do processo, antes da realização da audiência, Reginaldo Siqueira, presente na reunião.

A ação em questão e o respectivo núcleo urbano informal, conhecido como Ferro Velho ou Vila União, é objeto de debate no âmbito do Núcleo de Habitação e

²⁹ Gaorp se reúne para debater ocupações na Lapa e em Ribeirão Preto. Disponível em: Tribunal de Justiça de São Paulo (tjsp.jus.br). Acesso em junho de 2021.

³⁰ Reunião do Gaorp discute ocupações em Ribeirão Preto e Osasco. Disponível em: Tribunal de Justiça de São Paulo (tjsp.jus.br). Acesso em junho de 2021.

Regularização Fundiária (NHRF), aguardando o processo judicial a elaboração de novo cadastramento social e mapeamento das moradias existentes. Assim, dos trechos das notícias acima transcritas, verifica-se uma atuação importante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no auxílio na condução de ações de reintegração de posse mais complexas, haja vista a vulnerabilidade dos envolvidos e a questão da ocupação de área pública (na grande maioria das vezes) e do direito à moradia. A atuação pontual do GAORP em situações mais complexas vem auxiliar no manejo de questão, em atuação conjunta com o Poder Público Municipal.

Conforme já assinalado no capítulo 1, a crise sanitária deflagrada em razão da pandemia da COVID-19 escancarou desigualdades socioespaciais, trazendo discussões acerca do cumprimento de decisões judiciais em ação de reintegração de posse em um momento de notória vulnerabilidade social. Nesse contexto, o Supremo Tribunal Federal, por meio de uma medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 828 do Distrito Federal³¹, cujo relator é o Ministro Roberto Barroso, fixou entendimento, em 03 de junho de 2021, sobre a suspensão imediata de todos os processos, procedimentos, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19.

É preciso distinguir três situações, conforme decisão judicial: (i) ocupações antigas, anteriores à pandemia; (ii) ocupações recentes, posteriores à pandemia; e (iii) despejo liminar de famílias vulneráveis, também merecendo solução específica as ocupações conduzidas por facções criminosas e as invasões de terras indígenas. Nesse sentido, assim definiu o STF:

i) *com relação a ocupações anteriores à pandemia*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, medidas administrativas ou judiciais que resultem em despejos, desocupações, remoções forçadas ou reintegrações de posse de natureza coletiva em imóveis que sirvam de moradia ou que representem área produtiva pelo trabalho individual ou familiar de populações vulneráveis, nos casos de ocupações anteriores a 20 de março de 2020, quando do início da vigência do estado de calamidade pública (Decreto Legislativo nº 6/2020);

ii) *com relação a ocupações posteriores à pandemia*: com relação às ocupações ocorridas após o marco temporal de 20 de março de 2020, referido acima, que sirvam de moradia para populações vulneráveis, o Poder Público poderá atuar a fim de evitar a sua consolidação, desde

³¹ Disponível em ADPF828liminar.pdf (stf.jus.br). Acesso em junho de 2021.

que as pessoas sejam levadas para abrigos públicos ou que de outra forma se assegure a elas moradia adequada; e
 iii) *com relação ao despejo liminar*: suspender pelo prazo de 6 (seis) meses, a contar da presente decisão, a possibilidade de concessão de despejo liminar sumário, sem a audiência da parte contrária (art. 59, § 1º, da Lei nº 8.425/1991), nos casos de locações residenciais em que o locatário seja pessoa vulnerável, mantida a possibilidade da ação de despejo por falta de pagamento, com observância do rito normal e contraditório.

Ficam ressalvadas da abrangência da Medida Cautelar as seguintes hipóteses:

- i) *ocupações situadas em áreas de risco, suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos*, mesmo que sejam anteriores ao estado de calamidade pública, nas quais a remoção poderá acontecer, respeitados os termos do art. 3º-B da Lei federal nº 12.340/2010;
- ii) *situações em que a desocupação se mostre absolutamente necessária para o combate ao crime organizado* – a exemplo de complexos habitacionais invadidos e dominados por facções criminosas – nas quais deve ser assegurada a realocação de pessoas vulneráveis que não estejam envolvidas na prática dos delitos;
- iii) *a possibilidade de desintrusão de invasores em terras indígenas*; e
- iv) *posições jurídicas que tenham por fundamento leis locais mais favoráveis à tutela do direito à moradia*, desde que compatíveis com a Constituição, e decisões judiciais anteriores que confirmam maior grau de proteção a grupos vulneráveis específicos, casos em que a medida mais protetiva prevalece sobre a presente decisão.

No Município de Ribeirão Preto, nos autos do processo n. 1030938-39.2016.8.26.0506, em que há núcleo irregular, houve a suspensão da determinação de reintegração de posse, tendo em vista o atual contexto pandêmico provocado pela Covid-19, em consonância com a posição do STF, conforme decisão de 12/08/2021³², abaixo transcrita:

Considerando-se a recomendação deste Tribunal (Comunicado nº 257/2021) e do CNJ (Recomendação nº 90 de 02 de março de 2021) para a suspensão do cumprimento de mandados coletivos de reintegração de posse, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais, seja em áreas urbanas ou rurais, no atual contexto pandêmico provocado pela Covid-19, reduzindo-se o risco de contágio e a transmissão comunitária do vírus, fica suspensa, por ora, a determinação de reintegração de posse. Nesse sentido: AGRADO DE INSTRUMENTO AÇÃO DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE SUSPENSÃO DA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE PANDEMIA PROVOCADA PELO NOVO CORONAVÍRUS QUE TORNA NECESSÁRIA A SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DA MEDIDA. De fato, a emergência sanitária causada pela pandemia da covid-19 torna a suspensão temporária da reintegração liminar de posse uma

³² Disponível no site do Tribunal de Justiça de São Paulo. <https://www.tjsp.jus.br/>. Acesso em 12/08/2021.

medida humanitária, sobretudo no Município de São Paulo. DECISÃO MANTIDA RECURSO IMPROVIDO.(TJSP; Agravo de Instrumento 2094069-92.2020.8.26.0000; Relator (a):Eduardo Siqueira; Órgão Julgador: 38ª Câmara de Direito Privado; Foro Central Cível -10ª Vara Cível; Data do Julgamento: 16/07/2020; Data de Registro: 16/07/2020) Oportunamente, tornem conclusos para apreciação das petições de fls. 140/141, 159 e 163. Int.

Ainda dentro da categoria de análise relativa ao contexto da instauração, é importante destacar a relação entre a Reurb e as leis orçamentárias; mais especificamente, a necessidade de previsão da política pública de regularização fundiária nas leis orçamentárias. Conforme já mencionado, no artigo 13, § 5º, na Reurb-S o Município é o responsável pela implantação ou adequação das obras de infraestrutura essencial, havendo a necessidade de inserção desse custo nas leis orçamentárias.

Nos termos do artigo 165 da Constituição Federal, as leis orçamentárias são todas de iniciativa do Poder Executivo respectivo e compreendem a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). A Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, por seu turno, em seu artigo 141, por simetria à Constituição Federal, estabelece que:

Art. 141 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1o. - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma setORIZADA e obedecido o Plano Diretor do Município, as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2o. - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

§ 3o. - O Poder Executivo publicará, até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4o. - Os planos e programas setoriais serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pela Câmara Municipal.

§ 5o. - Aplica-se ao plano plurianual o disposto no parágrafo 3o. do artigo 84 para o Plano Diretor.

§ 6º - As Leis Orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da Lei do Plano Diretor.

§ 7º - As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do Plano Plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal.

Destaca-se a necessidade de incorporação nas Leis Orçamentárias do Município, as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da Lei do Plano Diretor. Considerando que a última Revisão do Plano Diretor realizada em 2018 traz a Política de Habitação Social como uma de suas diretrizes, conforme visto no capítulo 2, a previsão orçamentária da regularização fundiária e urbanística como integrante dessa política pública *macro* é fundamental como oportunidade de realização e concretização, seja no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias ou nos Orçamentos Anuais.

Nesse ponto, faz-se referência a uma discussão recorrente no âmbito dos processos judiciais envolvendo política pública em geral, e, portanto, abrangendo também a política de regularização fundiária e urbanística, que se refere à ponderação, resultante de cobrança pelo Ministério Público e Defensoria Pública para que o Município promova políticas públicas, de que se respeite os limites previstos nas leis orçamentárias. Frisa-se que tão importante quanto a previsão de recursos nas leis orçamentárias deve ser o respeito ao seu limite constitucional, regulamentado pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

O planejamento urbano conferido aos Municípios é atividade complexa que exige organização administrativa adequada e especial voltada à realização das várias etapas e processos requeridos para uma eficaz implantação das diretrizes, programas e projetos do governo municipal. Conforme leciona Toshio Mukai (1988):

Essa organização, naturalmente, terá que estar intimamente ligada, ou até mesmo subordinar o setor financeiro e orçamentário da entidade política de que se trate, posto que todas as atividades dela são objeto do planejamento urbano aprovado, e dele recebem suas diretrizes, orientação superior, e, o que é mais importante, recebem autorizações legais para os diversos programas, projetos e inversões de recursos (MUKAI, 1988, p. 108).

Nesse passo, cabe ao Poder Público Municipal, dentro de seu planejamento, com a devida previsão orçamentária, definir como, quando e onde agir para melhor preservar os interesses coletivos e difusos. Deve haver a implementação da política pública de regularização fundiária e urbanística com responsabilidade orçamentária, planejamento e metodologia dos órgãos técnicos envolvidos no procedimento.

Em consulta ao site da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto, verificou-se que a dotação específica para regularização fundiária nos orçamentos anuais de 2018³³, 2019³⁴, 2020³⁵ e 2021³⁶, seja vinculada ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, seja vinculada ao Programa Cidade Legal.

Em atenção ao artigo 141, § 6º, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual “as Leis Orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da Lei do Plano Diretor”, a partir da incorporação específica da regularização fundiária, como uma das ações previstas no Plano Diretor Municipal recentemente revisto, é preciso que, dentro dos limites apresentados, essa política pública seja implementada com planejamento e metodologia. Sem dúvida, a previsão orçamentária prevista nos orçamentos de 2018, 2019, 2020 e 2021 pode ser identificada como uma oportunidade impulsionadora do programa no contexto de sua instauração.

Destaca-se a necessidade de um PLHIS atualizado para fins de financiamento da política habitacional, tendo em vista que a efetivação do direito à moradia é, nos termos do artigo 23, IX, responsabilidade compartilhada da União, Estados e Municípios. E, sendo o PLHIS o instrumento de planejamento que viabiliza a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), na escala do município, como bem ressaltado no PLHIS – RP – 2019 (p. 78):

De modo coerente com a definição constitucional, as condições de financiamento do PLHIS são, portanto, decorrentes do investimento dos três entes federados e de sua articulação com o setor privado e a população beneficiária. As ações desenvolvidas pelos demais entes públicos em termos de política habitacional são, assim, decisivas na definição do contexto de atualização do PLHIS, já que a política local está lastreada no conceito de habitação como responsabilidade compartilhada da União, Estados e Municípios. A presente atualização do PLHIS tem um horizonte de planejamento de 10 anos, com revisão intermediária a cada Plano Plurianual (PPA).

Nesse sentido de atuação conjunta entre os entes federativos, a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo mantém o Programa de Regularização Fundiária Urbana Cidade Legal, sendo que o Município de Ribeirão Preto já mantém convênio com o governo estadual para execução desse programa, que não tem custo para os

³³ Disponível em [orcamento-2018.pdf](#) ([ribeiraopreto.sp.gov.br](#)), fls. 34. Acesso em julho de 2021.

³⁴ Disponível em [orcamento-2019.pdf](#) ([ribeiraopreto.sp.gov.br](#)), fls. 28. Acesso em julho de 2021.

³⁵ Disponível em [orcamento-2020.pdf](#) ([ribeiraopreto.sp.gov.br](#)), fls. 27. Acesso em julho de 2021.

³⁶ Disponível em [orcamento-2021.pdf](#) ([ribeiraopreto.sp.gov.br](#)), fls. 28. Acesso em julho de 2021.

moradores. Por meio do Programa, o Município recebe o apoio técnico especializado, contratado pelo Estado, para a regularização de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizados em área urbana ou de expansão urbana. Eventualmente, para dar agilidade e/ou prioridade ao processo, em algumas situações os custos com levantamentos e documentos podem ser contratados diretamente pelo município ou pela comunidade, independentemente do Cidade Legal (PLHIS, 2019, p. 84).

Portanto, seja pela judicialização, pela questão orçamentária, pela antiguidade ou densidade do núcleo urbano a ser regularizado ou pela iniciativa dos moradores, o contexto da instauração da Reurb, sintetizado na Resolução que estabelece os critérios de pontuação, deve ser bem compreendido e aprimorado, de modo a permitir um desenvolvimento regular do processo, com um desfecho satisfatório ao interesse público e aos interessados.

3.2.2 Etapas necessárias no processo

As *etapas necessárias no processo* é uma categoria de análise que, considerando-se que a Lei. n. 13.465/2017 trata-se de uma lei de procedimentos, conforme artigo 9º, segundo o qual “ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb)”, o cumprimento das etapas previstas na lei deve ser executado, como já afirmado, com planejamento e metodologia dos órgãos técnicos envolvidos. Primeiramente, serão feitas algumas considerações normativas, a fim de auxiliar na discussão da categoria aqui proposta.

Como lei de procedimentos, a Lei n. 13.465/2017, que traçou as diretrizes gerais sobre regularização fundiária e urbanística a serem observadas pelos Municípios, traz um capítulo III sobre o tema a partir do artigo 28, sendo que, da análise sistemática dos artigos, elencam-se as etapas necessárias a serem observadas:

- 1) *Instauração da Reurb*, a partir do requerimento dos legitimados, com a classificação da modalidade, de interesse social ou específico, com publicação de edital: nessa etapa é importante destacar os elementos técnicos que

subsidiar a instauração. Conforme leciona o urbanista Luciano Saldanha³⁷, como ato administrativo que deve ser fundamentado e publicizado, o objeto deve ser definido de forma técnica, a partir de uma topografia para poder ser publicizado, através de edital. Segundo o autor, tem que haver comunicação com a sociedade por meio de elementos técnicos, pois a instauração constitui direitos contra terceiros. Nesse sentido, precisa haver a planta do perímetro, o memorial descritivo do perímetro; a matrícula se houver, não é imprescindível. Nesse momento, é preciso avaliar a infraestrutura essencial para verificar se há orçamento para viabilizar a regularização fundiária, com a assinatura de termo de compromisso e cronograma;

- 2) *Processamento administrativo do requerimento*, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel, mediante *notificação dos confrontantes, proprietários e demais interessados*: o artigo 31 estabelece um procedimento para declaração de perda da propriedade, segundo o qual “instaurada a Reurb, o Município deverá proceder às buscas necessárias para determinar a titularidade do domínio dos imóveis onde está situado o núcleo urbano informal a ser regularizado”, havendo a previsão da concordância tácita com a perda da propriedade, conforme § 6º, que dispõe que “a ausência de manifestação dos indicados referidos nos §§ 1º e 4º deste artigo será interpretada como concordância com a Reurb”. Para os fins do artigo 31, o Município pode enviar edital com ofício ao CRI pedindo a prenotação, evitando futuros registros na área, para que forneçam as matrículas dos imóveis. Para identificação dos que devem ser notificados, é interessante fazer um fluxograma das matrículas e dos endereços, sendo interessados todos aqueles que têm algum direito com relação ao imóvel objeto da regularização;
- 3) *Elaboração, processamento, análise e aprovação dos projetos de regularização fundiária*;
- 4) *Elaboração de Termo de Compromisso*, se for o caso;
- 5) *Listagem das legitimações de posse e fundiária*: é o Município quem faz, mas as comunidades podem auxiliar;
- 6) *Saneamento do processo administrativo*;

³⁷ Curso de Regularização Fundiária ministrado pela Escola Superior de Direito Municipal, abril de 2021.

7) *Decisão da autoridade competente*, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade e expedição da *Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município*: nessa decisão, a área será regularizada, integrando-se à cidade formal. A CRF precisa ter o cumprimento dos requisitos previstos no artigo 41, pois é um ato administrativo que delimita a área objeto de regularização, define que houve a perda da propriedade, que o município cumpriu com todos os requisitos e constitui direito de terceiros. É a certidão de nascimento do loteamento, assim como a matrícula é o lote. Delimita o território de Reurb, a partir do perímetro descrito. Segundo artigo 41, a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) é o ato administrativo de aprovação da regularização que deverá acompanhar o projeto aprovado e deverá conter, no mínimo:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização;
- III - a modalidade da regularização;
- IV - as responsabilidades das obras e serviços constantes do cronograma;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o número de inscrição no cadastro das pessoas físicas do Ministério da Fazenda e do registro geral da cédula de identidade e a filiação.

- 8) *Registro da CRF e do projeto de regularização fundiária* aprovado perante o *oficial do cartório de registro de imóveis* em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada: a partir da CRF, o cartório abrirá a matrícula originária da propriedade, que depois será dividida em lotes;
- 9) *Respostas às impugnações junto ao cartório de registro de Imóveis*: não está na lei, mas decorre da prática.

Considerando a realidade local, em que apenas 2 (duas) regularizações fundiárias e urbanísticas foram concluídas com a titulação dos ocupantes, e que já há a definição de 54 (cinquenta e quatro) núcleos urbanos informais de população de baixa renda a serem regularizados, será investigado como a metodologia adotada e os instrumentos e recursos oferecidos podem colaborar para o cumprimento das etapas necessárias no processo, já acima citadas, procurando-se reconhecer pontos

que favorecem ou não nesse *iter* administrativo, ao que se passa à análise de aspectos pontuais do procedimento.

A procuradora municipal de Porto Alegre - Rio Grande do Sul, Simone Somensi, em palestra no *Curso Reurb (ênfase na atuação municipal)*, em sua 7ª edição, promovido pela Escola Superior de Direito Municipal, ao analisar a etapas do processo de regularização, adota a proposta de *Reurb Lego*, utilizada por registradores de Minas Gerais, que auxilia a montagem do processo por complexidade, organizando as demandas por complexidade. Segundo essa proposta, a montagem poderá ocorrer de 4 (quatro) formas:

- 1) pendência de titulação;
- 2) pendência de PURF (Projeto Urbanístico de Regularização Fundiária) + titulação;
- 3) pendência de obras de infraestrutura essencial (Termo de Compromisso) + PURF + titulação;
- 4) pendência de reassentamento (necessidade de conduzir casos de impossibilidade de regularização para demanda de produção habitacional) + obras de infraestrutura essencial + PURF + titulação.

Ainda segundo a advogada, são itens preexistentes à instauração da Reurb: o estudo preliminar da situação e desconformidades; o levantamento topográfico; o cadastro e o levantamento socioeconômico; a pesquisa cartorial, a definição do perímetro e as plantas de infraestrutura essencial. É interessante mencionar que a proposta de Reurb Lego acima citada, bem como a menção dos itens preexistentes à instauração da Reurb elencados auxiliam na identificação, em complementação às etapas sugeridas anteriormente, dos entraves e oportunidades no processo de regularização fundiária e urbanística em estudo.

Com relação ao item 1, relativo à *instauração da Reurb*, nos termos do artigo 30, § 2º, o Município deverá classificar e fixar, no prazo de até cento e oitenta dias, uma das modalidades da Reurb ou indeferir, fundamentadamente, o requerimento. Como a Reurb trata-se de um processo cujo fundamento são as situações passadas, conforme artigo 10, I, já citado, caso o núcleo urbano informal não seja consolidado, definido este pela lei (artigo 10, III), como aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município, o pedido poderá ser indeferido. Para análise da

configuração do núcleo e sua consolidação, deverá ser observado o marco temporal de 22 de dezembro de 2016, nos termos do artigo 9º, § 2º da Lei n. 13.465/2017.

De acordo com o conceito de Betânia de Moraes Alfonsin (ALFONSIN, 2007, p. 79), e as dimensões da regularização fundiária (urbanística-ambiental, jurídica e social), a urbanística-ambiental trabalha as etapas que precedem a regularização jurídica e registrária da gleba. O objetivo dessa etapa é a formatação de um programa de regularização que prevê a aprovação de projetos nos órgãos públicos, implementação de infraestrutura e prestação de serviços públicos.

Segundo Luciano Saldanha Varela (2021)³⁸, é nessa etapa que se encontram as maiores dificuldades do trabalho de regularização fundiária, pois nesse momento é que aparecem os condicionantes urbanísticos e ambientais não respeitados pela ocupação. A dimensão urbanística-ambiental é trabalhada na parte conhecida como *técnica*, que apresenta as seguintes fases, nas lições de Varela: instauração da Reurb, análise da infraestrutura essencial, notificação, organograma das matrículas, elaboração do levantamento topográfico (que é o retrato do loteamento) e elaboração do projeto de regularização fundiária.

No que tange ao item 3, sobre o *projeto de regularização fundiária*, é importante destacar que o *projeto urbanístico* se insere dentre os elementos obrigatórios que deve naquele constar, conforme previsto no artigo 35 da lei:

- Art. 35. O projeto de regularização fundiária conterá, no mínimo:
- I - levantamento planialtimétrico e cadastral, com georreferenciamento, subscrito por profissional competente, acompanhado de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT), que demonstrará as unidades, as construções, o sistema viário, as áreas públicas, os acidentes geográficos e os demais elementos caracterizadores do núcleo a ser regularizado;
 - II - planta do perímetro do núcleo urbano informal com demonstração das matrículas ou transcrições atingidas, quando for possível;
 - III - estudo preliminar das desconformidades e da situação jurídica, urbanística e ambiental;
 - IV - projeto urbanístico;
 - V - memoriais descritivos;
 - VI - proposta de soluções para questões ambientais, urbanísticas e de reassentamento dos ocupantes, quando for o caso;
 - VII - estudo técnico para situação de risco, quando for o caso;
 - VIII - estudo técnico ambiental, para os fins previstos nesta Lei, quando for o caso;

³⁸ Curso de Regularização Fundiária ministrado pela Escola Superior de Direito Municipal, abril de 2021.

IX - cronograma físico de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária; e

X - termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico definido no inciso IX deste artigo.

Parágrafo único. O projeto de regularização fundiária deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público, quando for o caso.

Além disso, no que se refere ao item 3, que trata sobre os *projetos de regularização fundiária*, tendo em vista a necessidade de se observar a sustentabilidade nos assentamentos informais, como já aferido no capítulo anterior, se houver área de preservação permanente no núcleo urbano informal, deve-se aplicar os artigos 64 e 65 do Código Florestal, havendo a necessidade de estudos técnicos, conforme artigo 11, § 2º, da Lei n. 13.465/2017.

Conforme leciona Vanêsa Buzelato Prestes³⁹, a APP não se confunde com área de risco, as quais são discutidas na Lei de Desastres e não no Código Florestal, embora haja identificação das situações previstas na lei. Na Reurb-S que envolva áreas de riscos que não comportem eliminação, correção ou administração, os Municípios deverão proceder à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal a ser regularizado (art. 39, § 2º). Os estudos técnicos para situação de risco e ambiental (art. 35, VI, VII e VIII) são imprescindíveis nessa situação.

O *Projeto Urbanístico*, por seu turno, deverá conter, no mínimo, indicação: I - das áreas ocupadas, do sistema viário e das unidades imobiliárias, existentes ou projetadas; II - das unidades imobiliárias a serem regularizadas, suas características, área, confrontações, localização, nome do logradouro e número de sua designação cadastral, se houver; III - quando for o caso, das quadras e suas subdivisões em lotes ou as frações ideais vinculadas à unidade regularizada; IV - dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver; V - de eventuais áreas já usucapidas; VI - das medidas de adequação para correção das desconformidades, quando necessárias; VII - das medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade, infraestrutura e relocação de edificações,

³⁹ Curso de Regularização Fundiária ministrado pela Escola Superior de Direito Municipal, abril de 2021.

quando necessárias; VIII - das obras de infraestrutura essencial, quando necessárias; IX - de outros requisitos que sejam definidos pelo Município (art. 36).

Com relação ao item 4, que trata do *Termo de Compromisso*, no que tange à Reurb-S, este se refere à infraestrutura essencial, de responsabilidade do Município, como diz o artigo 37, segundo o qual “na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção”.

As obras de infraestrutura essencial se referem aos seguintes equipamentos: I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual; II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual; III - rede de energia elétrica domiciliar; IV - soluções de drenagem, quando necessário; e V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais (art. 36, § 1º). Esses equipamentos deverão constar no *Projeto Urbanístico* e no *Termo de Compromisso*, os quais deverão observar os requisitos jurídicos formais, tais como título executivo extrajudicial, legitimidades dos signatários e exequibilidade das medidas, cujos compromissos e prazos foram assumidos.

No que tange ao item 8, relativo ao *registro da CRF*, consigna-se que a Reurb é uma forma de tratamento de território, que pode ocorrer por meio de diversos instrumentos jurídicos. A dimensão jurídica integra o conceito de regularização fundiária, sendo a titulação a constituição de um título causal capaz de transferir a seus titulares, direitos reais registráveis. O direito real imobiliário constitui-se através de dois elementos: o título causal e seu registro. São vários títulos que podem ser utilizados para titulação, pois na Lei de Regularização Fundiária fala-se apenas na legitimação de posse (artigo 23 e 24) e na legitimação fundiária (25 a 27).

A *legitimação fundiária* constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016 (artigo 23), sendo a *legitimação da posse* um ato administrativo de reconhecimento de posse que somente incide sobre imóveis de

domínio privado, com a identificação de seus ocupantes, do tempo da ocupação e da natureza da posse, o qual é conversível em direito real de propriedade (artigo 25). Cabe ao Município aferir o cumprimento dos requisitos, tal como o Poder Judiciário afere o cumprimento dos requisitos da usucapião.

Consigna-se que, em consonância com os Tratados Internacionais como a ONU Habitat 2015, já mencionada no Capítulo 1, em que há o reconhecimento da vulnerabilidade da mulher e a essencialidade de sua função no seio familiar e da sociedade, e com vistas à redução dessa vulnerabilidade, a *titulação é realizada, preferencialmente, em seu nome*, sendo um dos objetivos da Reurb, conforme artigo 10, XI, “conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher”. Caso o casal opte pela titulação em nome de ambos, deve ser realizado um requerimento expresso nesse sentido, posto que, no silêncio, o título de propriedade será conferido em nome da mulher.

Feitas essas considerações normativas, será feita uma análise da regularização fundiária e urbanística local, no que tange às etapas necessárias do processo.

Conforme já afirmado no capítulo anterior, no Decreto 360/17, quando da sua elaboração, já constava os núcleos urbanos a serem regularizados, os quais estão nos Anexos I e II do citado decreto, classificados por interesse social os indicados no Anexo I, totalizando 35 (trinta e cinco) núcleos. Em 11 de junho de 2019, o Decreto nº 150/2019 incluiu mais 14 (catorze) novos núcleos urbanos a serem objeto de regularização fundiária na modalidade interesse social (Reurb-S), e em 1º de setembro de 2020 o Decreto nº 211/20 incluiu mais 5 (cinco) novos núcleos urbanos a serem objeto de regularização fundiária na modalidade interesse social (Reurb-S), chegando a 54 (cinquenta e quatro) núcleos passíveis de regularização na cidade de Ribeirão Preto. Desses 54 (cinquenta e quatro) núcleos, 2 (dois) já foram concluídos, com a entrega dos títulos, referentes ao Jardim Progresso e ao Monte Alegre, já consignado no capítulo anterior.

Os 52 (cinquenta e dois) núcleos que ainda serão regularizados estão abaixo indicados, com indicação de sua data de criação, número de unidades habitacionais e se estão inseridos ou não no Programa Cidade Legal, não correspondente essa tabela à classificação dos núcleos, conforme tabela do item anterior, 3.2.1:

Tabela 11 – Unidades habitacionais, criação e inserção dos núcleos no Programa Cidade Legal

Núcleo	U.H.	Criação	Cidade Legal
Nuporanga	96	2000	Sim
Campos do Jordão (Vitória)	180	2013	Sim
Anhanguera	149	1992	Sim
Henrique Santillo/ Cidade Trabalhadores	200	2015	
Porto Seguro	147	1975	
Patriarca	115	2014	
Japurá	76	1992	
Torre	57	1980	
Itaú	64	1994	
Jóquei Clube	68	2001	
São Simão	50	1992	
Valentina Figueiredo	46	1994	
Tabatinga	41	1994	
Ambrósio Chaguri	55	2017	
Barbante Rosa	52	2015	
Escola	50	2014	
Mercedes Rizzo	18	1984	
Morro (Campo do Tupi)	14	1984	
Hermelindo del Rosso	45	2015	
Campo do Terrão	39	2014	
Pedra Branca	30	2015	
Grilo	5	1992	
Andorinha (Campo do Maria da Graça)	25	2013	
Floriano	23	2013	
Campo do Maria da Graça	19	2010	
Roquete Pinto	15	2014	
Teófilo Braga 2	16	2016	
Manoel Antonio Dias	10	2014	
Ubatuba	90	1992	Sim
Avelino Palma	192	1979	Sim
Zara	189	1984	Sim
Trevo	188	1984	Sim
Serra Negra	180	2013	Sim
Cruz e Souza	140	2013	Sim
Trilhos	727	1984	
TRANSERP	126	1980	
Coca-Cola	103	1984	
Maria de Lourdes	98	2013	
Igrejas	68	1985	
João Pessoa	68	2001	

Canta Sapo	64	2010	
Cásper Líbero	53	2005	
Rua México	19	1994	
Dona Castorinha	10	1994	
Andradas 2	27	2014	
Magid	640	1986	Sim
Reciclagem	150	2000	
Comunidade da Paz	100	2016	
Andradas	41	2001	
Mata (área pública municipal)	39	2015	
Mangueiras	367	1967	

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

Após coleta de material e análise de dados junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, verificou-se que os núcleos em estágio mais avançado são os integrantes do Programa Cidade Legal e constantes no Decreto 360/2017, sendo que, desses, 4 (quatro) estão mais avançados em fase de análise de pendência para finalização, quais sejam, os núcleos Ubatuba, Nuporanga, Avelino Palma e Campos do Jordão, enquanto os outros 6 (seis) ainda estão em fase de realização de cadastro social, referentes aos núcleos Anhanguera, Magid, Zara, Trevo, Serra Negra e Cruz e Souza.

Conforme análise da situação de cada um desses núcleos, a partir do Cidade Legal, cujos processos estão em andamento, verificou-se um procedimento adotado, com uniformidade, tendo como base as etapas dispostas na Lei n. 13.465/2017. A tabela abaixo indica, além dos 2 núcleos citados, os outros 10 (dez) inseridos no Cidade Legal, com situações distintas, seja com a realização apenas do diagnóstico social, com o Projeto Urbanístico em elaboração, ou já finalizado e conferido.

Quadro 4 – Etapas do Programa Cidade Legal

Produtos Cidade Legal	Etapas
Análise Preliminar	A
Análise e Diagnóstico	
Elaboração de Memoriais Justificativos e Descritivos para Registro Imobiliário	
Levantamentos Topográficos	
Projeto Urbanístico de Regularização:	
<ul style="list-style-type: none"> • Projeto urbanístico • Projeto de drenagem superficial • Projeto de rede de distribuição de água • Projeto de rede coletora de esgoto • Projeto de estação de tratamento de esgoto <ul style="list-style-type: none"> • Projeto de iluminação pública • Planta cadastral de edificação e memoriais descritivos • Auto de demarcação urbanística 	B
	C
	D
	E

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

A partir da análise da situação dos andamentos dos processos de regularização fundiária e urbanística inseridos no Cidade Legal, verificou-se a seguinte configuração quanto à categoria das etapas percorridas, registrando-se análise da NHRF, Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, neste *iter* administrativo:

Quadro 5 - Etapas dos núcleos inseridos no Programa Cidade Legal

Núcleo	Etapa A	Etapa B	Etapa C	Etapa D	Etapa E
Anhanguera	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Análise interna pelo Programa
Avelino Palma	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Revisão, pelo Programa, visto inconsistências apontadas pela NHRF
Campos do Jordão	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Análise interna pelo Programa
Cruz Souza e	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Revisão, pelo Programa, visto inconsistências

					apontadas pela NHRF
Magid	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Empresa contratada pelo Programa está revisando os projetos.
Nuporanga	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Revisão, pelo Programa, visto inconsistências apontadas pela NHRF
Serra Negra	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Revisão, pelo Programa, visto inconsistências apontadas pela NHRF
Trevo	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Empresa contratada pelo Programa está revisando os projetos.
Ubatuba	Elaborado	Elaborado	Execução	Elaborado	Revisão, pelo Programa, visto inconsistências apontadas pela NHRF
Zara	Elaborado	Elaborado	Dependendo levantamento planialtimétrico	Elaborado	Empresa contratada pelo Programa está revisando os projetos

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

Com relação aos núcleos inseridos no Cidade Legal, verifica-se uma diversidade de fases, como acima constatado, sendo importante destacar que, nos processos em fase de revisão pelo Programa Cidade Legal, visto inconsistências apontadas pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, estas se referem à necessidade de os projetos de regularização estarem de acordo com o determinado na Lei n. 13.465/2017 no que tange aos elementos necessários nela previstos.

Para que seja dada continuidade aos processos, a revisão proposta nos projetos em discussão se refere à necessidade de haver mais elementos a fim de subsidiar o projeto e, por conseguinte, o processo. Nesses casos analisados, apenas a planta do imóvel e seus memoriais descritivos não são suficientes para embasar o projeto como proposto, sendo a devolutiva feita no sentido de dar um diagnóstico o

mais detalhado possível da área objeto do núcleo a ser regularizado, com os itens elencados na Lei 13.465/2017, artigos 35 e 36 acima citados.

Em casos de maior complexidade e havendo a necessidade, o Programa contrata uma empresa para fazer a revisão do projeto, sendo esse o caso de 3 (três) núcleos, Magid, Trevo e Zara, sendo estes assentamentos mais antigos, o primeiro de 1986 e os outros dois de 1984. Vale ressaltar que o núcleo Magid é o segundo maior em termos de unidades habitacionais, com 640, conforme último levantamento, com o núcleo Trilhos, o maior, com 727 unidades habitacionais.

A necessidade de adequação dos processos em andamento, inseridos no Programa Cidade Legal, todos anteriores à Lei 13.645/2017, denota um caminho a ser aprimorado e avançado. Essa é por certo uma questão que não se refere estritamente ao local em estudo, mas a todas as localidades e diz respeito à forma de aplicação e interpretação da nova lei diante dos processos já em andamento quando do seu advento. Esse é um entrave identificado que deve ser aperfeiçoado.

No mesmo sentido, infere-se quanto aos núcleos acima elencados e seus respectivos processos que a uniformização e sistematização de um procedimento metodologicamente discutido e aplicado auxiliaria no andamento dos processos e sua finalização.

Nessa linha, uma oportunidade destacada deve-se à preocupação do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária em dar andamento aos processos de regularização fundiária e urbanística mediante as etapas de estudo preliminar e pesquisa de campo, verificando-se a situação de casa por casa e o projeto básico com os itens indicados na Lei n. 13.465/2017.

Com relação aos núcleos já finalizados, Jardim Monte Alegre e Jardim Progresso, tem-se a situação atual abaixo indicada, a partir do Cidade Legal:

Tabela 12 - Núcleos já regularizados: Jardim Monte Alegre e Jardim Progresso

Núcleo	UH	População	Produto Cidade Legal	Etapas
Jardim Monte Alegre	315	1575	Cadastro social e coleta de documentação Assessoria para realizar o registro da listagem/titulação dos ocupantes do núcleo, atendendo eventuais notas devolutivas	230 títulos entregues

Jardim Progresso	1917	7668	Assessoria para realizar o registro da listagem/titulação dos ocupantes do núcleo, atendendo eventuais notas devolutivas	1293 títulos entregues
------------------	------	------	--	------------------------

Fonte: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano

Nesses núcleos com titulação já entregues, o Jardim Monte Alegre, criado em 1977, e o Jardim Progresso, criado em 1996, conforme informação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, embora com quase 20 (anos) de diferença, tiveram suas conclusões no mesmo momento, sendo as primeiras regularizações do Município.

Uma questão verificada se refere à dificuldade de controle das situações de aluguel nesses núcleos – um fenômeno de rotatividade comum, mas que demanda fiscalização e acompanhamento dos órgãos municipais e interessados, a fim de que o objetivo maior da regularização, que é consolidar o direito fundamental à moradia, não seja preterido, gerando situações de injustiça.

Ambos os processos concluídos sob a égide da legislação anterior demonstram intenso relacionamento e atuação junto ao Cartório de Registro de Imóveis⁴⁰, estando ainda em atendimento de eventuais notas devolutivas para fins de registro da listagem/titulação dos ocupantes dos núcleos. A mudança da lei atribuindo uma função “cartorial” ao Município, no que diz respeito à elaboração dessa listagem, pode ser aferida como uma oportunidade para o avanço do processo de regularização do Município, reduzindo a burocracia e concentrando o procedimento no âmbito da Administração Municipal. Por certo e evidente, esse novo enfoque deve vir acompanhado de estrutura de gestão e pessoal, com capacitação dos servidores e agentes envolvidos no processo de regularização fundiária e urbanística.

No que tange aos dois núcleos concluídos, infere-se por parte dos técnicos a preocupação com um diagnóstico das habitações, aferindo se houve ou não melhorias nestas, ampliando o enfoque urbanístico para além das obras de infraestrutura essencial. Essa percepção pelos técnicos das moradias individualmente consideradas e as melhorias nestas implementadas mostrou-se positiva e um avanço no processo de regularização local.

⁴⁰ Conforme se verifica junto aos Expedientes Internos n. 477/12 JUR S (Monte Alegre) e 285/14 JUR S (Jardim Progresso).

Quanto aos demais 42 (quarenta e dois) núcleos inseridos nos Decretos citados, mas não inseridos no Cidade Legal, verificou-se, após análise e coleta de dados, que a maioria está na mesma fase, ainda inicial, de realização do levantamento topográfico, com verificação da situação do local quanto aos aspectos físicos e quanto à identificação dos lotes e das construções no local.

Nesse sentido, alguns núcleos já estão com Levantamento Planialtimétrico Cadastral, o LEPAC, contratado, conforme se verifica na tabela anexa, sendo essa etapa importante etapa técnica para aferir a situação do local, de forma a viabilizar os parâmetros técnicos a serem trabalhados para se realizar a regularização fundiária e urbanística.

Conforme informação da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano⁴¹, 39 (trinta e nove núcleos) já estão com LEPAC contratado, a saber: Cidade Trabalhadores, Porto Seguro, Patriarca, Torre, Itaú, Jóquei Clube, São Simão, Valentina Figueiredo, Ambrósio Chaguri, Barbante Rosa, Roquete Pinto, Teófilo Braga 2, Morro (Campo do Tupi), Hermelindo del Rosso, Grilo, Pedra Branca, Escola (Via Feliz), Campo do Maria da Graça, Campo do Terrão, Cásper Líbero, Manoel Antonio Dias, Floriano, Transerp, Coca-Cola, Japurá e Igrejas, Maria de Lourdes, João Pessoa, Canta Sapo, Rua México, Reciclagem, Comunidade da Paz, Andradas, Mangueiras, Trilhos, Mata, Tabatinga e Mercedes Rizzo.

Nesses assentamentos, ainda em fase preliminar, com contratação de LEPAC, não foram verificadas as demais fases do *iter* administrativo, frisando-se que o contrato celebrado, conforme informação acima indicada, aponta para o estudo de 39 núcleos. Ou seja, trata-se de um contrato grande, em que a necessidade de acompanhamento se mostra fundamental, a fim de se evitar equívocos na apuração do local, sobrevivendo dificuldades técnicas no futuro. Frisa-se que a celebração de contratos menores parece ser uma opção mais favorável sob o ponto de vista técnico, considerando o objeto e a complexidade do objeto, que demandam um acompanhamento, uma fiscalização permanente, pelas razões acima aventadas.

Também se pontua que o Levantamento Planialtimétrico Cadastral, fase que em se encontram a maioria dos núcleos a serem regularizados, deve ser acompanhado, na sequência, por um diagnóstico urbanístico com os projetos necessários e um diagnóstico social, considerando as dimensões da regularização

⁴¹ Disponível em LEPAC_ tabela assentamentos TR R05.xlsx (ribeiraopreto.sp.gov.br). Acesso em junho de 2021.

apontadas por Betânia de Moraes Alfonsin (ALFONSIN, 2007, p. 79). Nesse sentido é a manifestação técnica do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, acostada ao processo judicial referente ao núcleo urbano informal *Ambrósio Chaguri*, processo n. 1021451-45.2016.8.26.0506, já citado no item anterior:

A fase inicial do processo de regularização fundiária é composta, dentre outros elementos, pelos serviços de Levantamento Planialtimétrico Cadastral, uma vez que este será utilizado como base para que, posteriormente, sejam elaborados o projeto urbanístico e o cadastro social do referido núcleo urbano informal, visando a regularização do mesmo.

(...)

Como dito anteriormente, após a finalização dos levantamentos planialtimétricos cadastrais, devem ser realizados outros procedimentos, como o cadastro social e projeto urbanístico, que fazem parte do processo de regularização fundiária.

Para que a regularização seja alcançada em sua integralidade de dimensões, reitera-se a necessidade de observância das etapas necessárias do processo, acima já enumeradas, nos termos da Lei n. 13.465/2017.

Nesse sentido, conforme sugestão do órgão técnico competente no município em estudo⁴², as etapas a serem observadas, considerando as peculiaridades locais, são: i) Diagnóstico social; ii) Plano de urbanização e regularização fundiária (art. 6º do Decreto 360/2017; iii) Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) elabora parecer jurídico sobre a viabilidade da regularização; iv) Câmara Técnica de Regularização Fundiária opina sobre a regularização; v) Definição do projeto de regularização pelo NHRF, se viável; vii) Posição da Câmara Técnica de Regularização Fundiária sobre o projeto; viii) Expedição da Certidão de Regularização Fundiária; ix) Registro da Regularização Fundiária no Cartório de Imóveis.

Constata-se, por fim, a existência de um número expressivo de núcleos a serem regularizados no âmbito do local em estudo, alguns em fase mais avançada, mas a maioria ainda em fase preliminar, o que viabiliza, à vista dos elementos acima trazidos, aferir que o caminho percorrido, no que tange a essa categoria, pode avançar, ser aprimorado, com capacitação técnica e metodologia de procedimento, a partir das diretrizes legais federais e municipais, suprindo as deficiências e incentivando os envolvidos e interessados, na tutela do direito fundamental à moradia social.

⁴² Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, 2021.

3.2.3 Articulação entre agentes

Tendo em vista que um dos objetivos da Reurb, nos termos do artigo 10, XII, é franquear participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária, passa-se à discussão da categoria de análise atinente à *articulação entre os agentes envolvidos* no processo. Como alhures já afirmado, ainda que o Município seja o protagonista do processo de regularização urbanística e fundiária, outros agentes também são importantes para a realização do processo, seja no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, no âmbito do Sistema de Justiça ou no âmbito da Sociedade Civil organizada.

Como processo complexo e multidisciplinar, a regularização urbanística e fundiária é uma demanda democrática, que requer a participação de todos os interessados na defesa do direito fundamental à moradia e à dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, neste item se buscará verificar, a partir das possibilidades de atuação e interação, a partir da realidade local e dos processos em curso, como o relacionamento com agentes outros que não o Município, contribuem para o desenvolvimento do processo, e, nesse intercâmbio de atuações, quais entraves e oportunidades podem ser identificados.

Como primeira normativa desse tópico, é interessante destacar quem são os legitimados para requerer a Reurb, conforme artigo 14 da lei:

Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;

II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;

III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;

IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes;

e

V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro.

Além de os legitimados poderem promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro, a demanda por uma

participação de todos no processo de regularização foi reconhecida com a introdução, pela Lei da Casa Verde e Amarela, Lei n. 14.118/21, de nova redação ao § 2º do artigo 33 da Lei n. 13.465/2017 que faculta, na Reurb-S, aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 da lei. Ainda que os atos administrativos sejam indelegáveis pelo Município, a atuação dos legitimados naquilo que a lei permite é essencial para o desenvolvimento da Reurb.

Destaque especial deve ser feito à atuação das associações de moradores que, ainda que não tenham formulado o requerimento de Reurb, podem auxiliar de forma direta e efetiva em várias etapas do processo de regularização fundiária, seja intermediando os diálogos com o Poder Público, seja no auxílio na identificação dos moradores, interessados e notificantes, bem como na elaboração da listagem da legitimação fundiária e de posse, em atuação complementar à realizada pelo Município, ente competente para conduzir o processo.

É um trabalho em conjunto com a comunidade, envolvendo os líderes comunitários na explicação dos motivos pelos quais se coletam os documentos solicitados e seus respectivos encaminhamentos. Nesse ponto, ressalta-se que a solução para a irregularidade do núcleo urbano informal consolidado deve ser buscada em conjunto com seus integrantes, e não de maneira distante e meramente institucional para estes. Essa aproximação e articulação desses agentes é fundamental para o êxito do processo.

No que tange às associações de moradores, como já visto no item 3.2.1, um dos critérios de pontuação para definição do núcleo a ser regularização é “quando os próprios moradores do núcleo urbano informal requererem a abertura de processo administrativo de regularização fundiária junto a Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, apresentando os projetos necessários para prosseguimento”, em que “serão determinados 2.000 (dois mil) pontos”, nos termos do artigo 1º, V, c/c artigo 2º, § 5º, da Resolução nº 001, de 15 de março de 2018, do Presidente do Conselho de Moradia Popular.

Após análise junto aos núcleos apresentados, esse critério não foi utilizado em nenhuma situação, não havendo nenhum processo instaurado por requerimento de associação de moradores. Não obstante, verificou-se, pontualmente, uma atuação

essencial da associação de moradores do Jardim Monte Alegre, um dos núcleos mais antigos e já regularizados, e uma atuação importante da associação de moradores do Jardim Progresso, sobretudo no final do procedimento, com auxílio aos órgãos municipais na atualização dos cadastros. Dos processos em andamento, a associação de moradores do Campos do Jordão tem se mostrado atuante, com organização da comunidade e contato com os órgãos técnicos municipais.

Ainda no que tange à participação da sociedade civil, ressalta-se a existência do Conselho de Moradia, órgão de caráter deliberativo, que é composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, em conformidade com as diretrizes constantes do Plano Diretor e da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, a quem compete, nos termos do artigo 2º, da Lei n. 2351/2009, dentre outras atribuições:

- I - propor as diretrizes para a formulação e implementação da Política e do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social, bem como acompanhar e avaliar a sua execução;
- II - sugerir programas de habitação de interesse social;
- III - convocar e implementar a Conferência Municipal de Habitação, que será aberta à população e aos órgãos e entidades participantes do Conselho e terá periodicidade bienal;

Como órgão paritário, após análise das atas das reuniões do Conselho de Moradia verificou-se, desde 2009, um aprimoramento gradativo na sua organização e na sua função, com a participação de representantes dos segmentos, associação de bairros, movimentos populares por moradia e entidades acadêmicas. Vários assuntos relativos à política de habitação social são tratados nas reuniões, tendo a regularização fundiária, por exemplo, um dos itens da pauta da reunião⁴³ do dia 14/09/2020, abaixo transcrita:

Para o segundo item da pauta, Regularização Fundiária:- informe do andamento dos trabalhos em 45 comunidades. – a) Informe do novo decreto 211, incluindo novas comunidades, explanado pelo senhor Fábio Simões, citou e explicou o Decreto 360 de 26.12.2017 , que institui a Regularização Fundiária , citando as prioridades de alguns núcleos inseridos no anexo I, foi apresentado também os critérios de priorização aprovados pelo Conselho de Moradia, descreveu sobre a Lei 2.858/2018, que dispõe sobre os parâmetros para o Programa de Regularização Fundiária , lembrou do Decreto 150/2019, assinado pelo senhor Prefeito que incluiu mais 14 núcleos urbanos informais no Programa de Regularização, citou também o Decreto 211 de 1 de

⁴³ Disponível em habitacao-ata1a202103.pdf (ribeiraopreto.sp.gov.br). Acesso em julho de 2021.

setembro de 2020, que inclui mais 5 núcleos urbanos, nesse Programa. A arquiteta Aline Zuim, apresentou o Programa Cidade Legal, que tem Parceria com o Governo de Estado, lembrando que do Jd. Progresso e Monte Alegre, ficaram prontos mais 241 títulos e estão sendo entregues pela Secretaria de Planejamento aos moradores, totalizando 2.552 títulos. Citou o cronograma dos trabalhos, que estão sendo feitos em 10 núcleos envolvidos, alguns já com viabilidades de energia elétrica, com apoio da CPFL. (...). O Senhor Fábio, conclui, que as ações todas do Programa de Regularização Fundiária, atenderá 54 comunidades, que somam 7.701 unidades habitacionais, beneficiando 30.804 pessoas. A Conselheira Francielli sugeriu que se fizesse, um mapa de localização das áreas, que estão sendo regularizadas, para conhecimento de todos, o que o Presidente Ortega acolheu e solicitou aos técnicos que colocassem no site da Secretaria.

É possível diagnosticar, no que tange à participação da sociedade civil, seja através das associações de moradores, seja no âmbito do Conselho de Moradia, que a atuação tem sido pontual, seja relativa à determinada fase do processo, não vinculada à instauração, seja relativa à questão de determinado local no âmbito das reuniões, o que se coloca um ponto a ser aprimorado, uma oportunidade a ser mais bem explorada, cuja atuação pode ser decisiva para o êxito dos processos de regularização. É preciso não apenas que o Município, através de seus órgãos técnicos, olhe para política de habitação de forma *macro*, mas também todos os envolvidos. A sociedade civil pode e deve auxiliar o Município nesse processo tão complexo e desafiador, e ao mesmo tempo tão importante para cidades mais inclusivas.

No que tange aos agentes cartoriais envolvidos, é cediço, como já afirmado, que o processo se dá no âmbito dos Municípios e dos Cartórios de Registro de Imóveis. E, em relação a isso, a Lei da Regularização Fundiária assegura o cumprimento das disposições nela contidas e o faz no artigo 13, § 6º, segundo o qual “os cartórios que não cumprirem o disposto neste artigo, que retardarem ou não efetuarem o registro de acordo com as normas previstas nesta Lei, por ato não justificado, ficarão sujeitos às sanções previstas no art. 44 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009”.

Trata-se, sem dúvida, do reconhecimento de que deve ser observado o procedimento previsto na citada lei, em seus exatos termos, prevenindo-se atos cartoriais que não contribuam para a efetivação do processo de regularização, seja retardando, seja dificuldade seu registro, com exigências em excesso. É possível que

haja um conflito sobre alguma questão, devendo-se sempre buscar o diálogo institucional, tendo como premissa maior dar efetividade ao direito social à moradia.

A Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo⁴⁴ editou 2 (dois) provimentos (n. 18/12 e 21/13) que disciplinam normas extrajudiciais para que os Cartórios viabilizem “o registro da regularização fundiária de assentamentos consolidados sobre imóveis urbanos por destinação ainda que cadastrados como rural e a conferir 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”, conforme artigo 216.

O procedimento geral do registro do projeto de regularização fundiária está previsto no artigo 225 a 235.3, transcrevendo-se alguns artigos:

225. O requerimento de registro do projeto de regularização fundiária deverá ser apresentado diretamente ao Oficial do Registro de Imóveis, acompanhado de apenas uma via dos seguintes documentos:

- a) planta do parcelamento assinada por profissional legalmente habilitado, com prova de Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA) ou Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), devidamente aprovada pelo Município, contendo as subdivisões das quadras, as dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, dispensada a ART ou RRT quando o responsável técnico for servidor ou empregado público;
- b) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica, caso tais dados não constem da planta referida na alínea "a";
- c) memorial descritivo da gleba, da área parcelada, dos lotes, dos bens públicos e das demais áreas, dispensado o da gleba total no caso do item 224.
- d) certidão atualizada da matrícula ou transcrição do imóvel;
- e) instrumento de instituição, especificação e convenção de condomínio, se for o caso; e
- f) auto de regularização municipal ou documento equivalente.

Segundo dispõe o artigo 225.2 do Provimento CG n. 21/2013, o requerimento inicial apresentado pelo agente promotor da regularização fundiária, desde que suficientemente compreensível, legítima e autoriza o Oficial de Registro de Imóveis a praticar todos os atos subsequentes e necessários à regularização pretendida.

A articulação entre o Município e o Cartório de Registro de Imóveis é muito importante na etapa final do processo de regularização, com o registro do projeto.

⁴⁴ Portal do Extrajudicial (tj.sp.jus.br). Provimento CG n. 21/2013. Acesso em junho de 2021.

Nessa etapa, o diálogo institucional da Procuradoria do Município com o Cartório é fundamental para atender e ajustar notas devolutivas relativas ao procedimento de registro.

No Município em estudo, verificou-se intenso relacionamento entre esses agentes nos 2 núcleos já finalizados, com títulos entregues, mas que até os dias de hoje contam com assessoria para manter os cadastros atualizados e a correção das titulações. No Jardim Progresso, por exemplo, após o envio da documentação ao cartório, faz-se necessário o atendimento de algumas notas devolutivas, com correção de documentos, como a abaixo transcrita, do 1º Cartório de Registro de Imóveis⁴⁵, relativa ao processo de regularização fundiária no núcleo em questão:

O presente título é devolvido nesta data, para que sejam atendidas as seguintes exigências:

1º) Retificar o memorial descritivo para constar:

Quadra 09, fls. 56, é constituída de 73 lotes e não 74

Quadra 13, fls. 115, é constituída de 63 lotes e não 64

Quadra 15, fls. 151, lote 38, mede 9.86 metros, na confrontação com o lote 42

Quadra 18, fls. 199, é constituída de 36 lotes e não 35

Quadra 18, fls. 201, lote 07-B, mede 1,14 metros de frente e não 1,44

Quadra 21, fls. 235, é constituída de 33 lotes e não 32

Quadra 24, verificar na planta e esclarecer a destinação da área remanescente encravada nos fundos dos lotes 81 e 82, bem como constar a sua descrição no memorial descritivo.

2º) Apresentar certidão atualizada da matrícula n. 145.874.

Diante de complexidade do processo de regularização fundiária e urbanística, também na etapa *cartorial* é preciso se manter um bom diálogo interinstitucional de modo a viabilizar eventual excesso de burocracia, com idas e vindas de processo e notas de exigência, sem prejuízo do cumprimento das disposições normativas, visando dar celeridade ao procedimento.

Uma reflexão que se coloca é no sentido de que a Lei n. 13.465/2017, como já afirmado no item 3.1, atribui ao Município uma função cartorial ao prever sua competência para notificar os confrontantes e interessados e apresentar a listagem da legitimação fundiária e de posse. A Certidão de Regularização Fundiária enviada pelo Município ao Cartório já acompanha toda essa relação, cabendo ao Cartório a checagem dos itens elencados.

⁴⁵ Nota de devolução protocolo n. 371.280, relativa à regularização fundiária do Jardim Progresso.

Conforme artigo 228.2, do Provimento CG n. 21/2013, “confrontante será notificado para, querendo, apresentar impugnação no prazo de 15 dias. A notificação será pessoal, preferencialmente pelo correio com aviso de recebimento, ou pelo oficial do registro de títulos e documentos da comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-la”.

Nessa nova dinâmica de atribuições, com o Município sendo efetivamente o protagonista da regularização fundiária, assumindo atribuições cartoriais como acima exemplificado, é possível que se tenha uma oportunidade de avanço no processo, com a ida da CRF ao Cartório já contemplando todas as informações e fases necessárias ao devido processo administrativo, ao que se consigna, nesse caso, que a Administração Pública Municipal seja dotada da pessoal e estrutura para viabilizar essa importante função, que é de agente impulsionador e concretizador da regularização fundiária e urbanística.

Nessa mesma linha do diálogo institucional e da articulação entre os agentes, deve se pautar o relacionamento com os agentes do Sistema de Justiça. Tanto o Poder Judiciário, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, para citar alguns exemplos, são instituições cuja atuação pode contribuir muito para o desenrolar do processo de regularização fundiária no âmbito dos Municípios. Seja no contexto da própria instauração, como já visto no item 3. 2.1, seja durante o *iter* administrativo ou no próprio Cartório de Registro de Imóveis, a participação e articulação dos agentes dessas instituições tem se mostrado muito importante, citando-se, como por exemplo, a atuação do GAORP junto ao Tribunal de Justiça de São Paulo nas demandas complexas de reintegração de posse.

Após análise dos dados pesquisados, o que se verificou é uma atuação mais judicial, com deliberações no âmbito das audiências no curso dos processos, e menos uma atuação através de reuniões não vinculados aos processos, mas relacionadas à política de habitação social. Essa atuação na grande das vezes se dá por meio de ações de reintegração de posse, ajuizadas pelo Poder Público ou por particulares.

Em um caso da reintegração de posse de área pública municipal, o Ministério Público opinou pela procedência da ação⁴⁶, tendo em vista que a ocupação em questão estava em área verde, as quais, nos termos do artigo 180, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo, “não poderão, em qualquer hipótese, ter sua

⁴⁶ Processo n. 1022027-09.2014.8.26.0506, fls. 119-131, de 17/01/2019.

destinação, fim e objetivos originalmente estabelecidos, alterados”. Nesse sentido, conclui que:

O Ministério Público não desconhece o dever do Poder Público em materializar políticas de habitação para a população de baixa renda. Todavia, estas políticas devem ser idealizadas de acordo com as normas constitucionais e infraconstitucionais, que outorgam proteção ao meio ambiente, criando para tanto as denominadas áreas verdes, que não podem ter usa finalidade desvirtuada. Os projetos de parcelamento e ocupação do solo devem ser realizados com observância das leis, para que a expansão urbana se dê dentro dos limites constitucionais e legais, possibilitando a todos a concretização do direito a uma cidade sustentável.

Em outro caso⁴⁷, ao constatar que o imóvel objeto da ação de reintegração e posse é ocupado por pessoas desamparadas, sendo que no local residem inúmeras famílias, provavelmente com várias crianças e adolescentes, além de eventuais idosos e deficientes, vivendo em condições de miserabilidade, e com o intuito de minimizar prejuízos para estes, sendo importante observar o previsto na legislação federal em prol das pessoas em situação de vulnerabilidade, postula o Ministério Público:

Assim, a liminar de reintegração de posse deve ser acompanhada das seguintes medidas:

- a) ofício à Secretaria Municipal da Assistência Social para acompanhamento e auxílio social das famílias ali residentes, via CREAS, com oportunos relatórios ao Juízo;
- b) ofício ao Conselho Tutelar para as medidas de proteção cabíveis em face das crianças e adolescentes residentes no local (ECA 136), rogando-se oportunos relatórios sobre o apurado

No mesmo processo⁴⁸, após deferimento da liminar, infere-se também a atuação da Defensoria Pública, em que, ao reconhecer que “o Poder Judiciário, acima de tudo, possui uma função pacificadora e é no exercício desta função que deve procurar uma solução harmoniosa para os casos que lhe são apresentados, principalmente quando esses casos envolverem direitos fundamentais de diversas pessoas, incluindo crianças, idosos e deficientes”, requer a *designação de audiência de conciliação*, nos termos abaixo, sem prejuízo de outros pedidos:

(v) revogação da liminar concedida, designando-se a designação de audiência de conciliação;

⁴⁷ Processo n. 1031498-44.2017.8.26.0506, fls. 37-38, 26/07/2017.

⁴⁸ Processo n. 1031498-44.2017.8.26.0506, fls. 102-115, 4/10/2018.

- (vi) seja julgado improcedente o pedido de reintegração de posse;
- (vii) subsidiariamente, em caso de reintegração de posse, sejam reconhecidos o direito de retenção e indenização por benfeitorias dos réus, bem como observada a concessão de prazo adequado para retirada, mediante acompanhamento da Secretaria de Assistência Social e Conselho Tutelar, a fim de que seja preservada a integridade dos que residem na área objeto da presente ação;

Dos casos trazidos, verifica-se que a articulação entre os agentes institucionais do Sistema de Justiça, como o Ministério Público e a Defensoria Pública, normalmente através dos processos judiciais, contribui para o debate e proteção dos interesses e direitos invocados nas ações que versam sobre núcleos urbanos informais, seja na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na tutela das cidades sustentáveis ou na proteção dos mais vulneráveis, como crianças e idosos. Essa é uma articulação que deve ser cada vez mais incentivada e aprimorada, inclusive junto ao Município, e que representa uma oportunidade para o avanço dos processos de regularização fundiária e urbanística.

A articulação entre os agentes envolvidos, no âmbito do Sistema de Justiça, também pode ser ilustrada no julgado⁴⁹ relativo ao pleito de reintegração de posse por parte da Administração Municipal de Ribeirão Preto, em área localizada no entorno do Aeroporto Leite Lopes, em que se sustentou ser a área de domínio público e que os réus não poderiam ser beneficiados por programas habitacionais, visto o fato de serem proprietários de outros imóveis.

Como apontado no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, os réus encontram-se inseridos no cadastro prévio. No entanto, conforme provas documentais, estes são proprietários de outros imóveis residenciais, fato que os impediu que fossem beneficiados com as novas unidades construídas pela CDHU, nos termos da Lei Estadual nº 9.075/95. Com relação à sustentação de concessão especial de uso para fins de moradia, esta não foi aceita, visto impedimento expresso ao previsto no art. 1º da MP 2.220/01. Além disso, menciona-se o fato de que a área ocupada ao redor do Aeroporto Leite Lopes é um local de risco, considerado insalubre, visto o fato de se situar dentro da “Curva do Ruído” do Aeroporto Leite Lopes. Assim, fica impossibilitada a ocupação para moradias. Conforme expresso no acórdão, é essa “circunstância que impede eventual regularização fundiária daquela área”.

⁴⁹ SÃO PAULO, Tribunal de Justiça de São Paulo, Agrl. 0014518-15.2011.8.26.0000, rel. Borelli Thomaz, 2011.

Na análise do julgado, conforme conclusão de Gustavo Campoli Machado e Flávia Trentini (2014):

Diante do enunciado, nota-se uma preocupação por parte da Administração Municipal em resguardar a propriedade da área, visto pertencer ao poder público como também assegurar que essa população ali residente possa ser realocada de forma estruturada e planejada para outra localidade, uma vez que a área não é passível de regularização fundiária. Houve, de certa forma, o atendimento a função social da propriedade (MACHADO; TRENTINI, 2014, p. 205).

Pelos dados e análises trazidos, portanto, é possível concluir, contribuindo para o debate da questão, que a articulação entre os agentes envolvidos, seja no âmbito da Sociedade Civil, no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis ou no âmbito do Sistema de Justiça, é um fator essencial ao bom desenvolvimento e êxito do processo. Isso porque, diante da nobre missão de protagonizar o processo de regularização fundiária e urbanística, não é possível apenas o Município, sem apoio e atuação dos agentes aqui analisados, impulsionar e promover o processo. É a articulação de todos, com um diálogo propositivo, que viabilizará um programa interdisciplinar, efetivo e inclusivo da política habitacional de moradia, como a aqui estudada.

3.3 O caminho percorrido: constatação e perspectivas

Tendo em vista o exposto dos itens e capítulos anteriores, chega-se o momento de se verificar, a partir das indagações a que se propôs discutir o presente trabalho, quais as conclusões e considerações a que se chega. Nesse sentido, considerando as dimensões urbanística-ambiental, jurídica e social propostas por Betânia de Moraes Alfonsin (ALFONSIN, 2007, p. 79), quais oportunidades e entraves podem ser identificados no contexto da instauração, nas etapas necessárias no processo e na articulação entre os agentes no processo de regularização fundiária e urbanística no Município de Ribeirão Preto? Com essa verificação, será possível aferir se o caminho percorrido tem sido profícuo e quais apontamentos e conclusões podem ser realizados.

Considerando a contextualização da informalidade urbana no Município em estudo, conforme item 2.1, a oportunidade a ser destacada é a que se refere à *normatização* do tema, tanto no âmbito federal como no âmbito municipal, e a instituição do Programa. A última revisão do Plano Diretor, Lei Complementar n. 2.866,

sancionada em 27/04/2018, trouxe a previsão dessa política pública, abordando-a, direta ou indiretamente, em vários de seus dispositivos, sendo criado, 4 (quatro) meses antes, pelo Decreto n. 360, de 26/12/2017, o Programa de Regularização Fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto.

A Lei Complementar Municipal nº 2858, de 28 de março de 2018, por sua vez, vem autorizar o Executivo Municipal a realizar os projetos de regularização fundiária, os quais são analisados e implementados pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) e pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária. Conforme já visto, já foram definidos como viáveis à regularização 54 (cinquenta e quatro) núcleos, sendo 2 (dois), Jardim Monte Alegre e Jardim Progresso, já finalizados. Há que se reconhecer, nesse contexto, uma oportunidade de avanço na política pública em estudo.

Como base fundamental para definir o uso e a ocupação do solo na cidade, é a partir do macrozoneamento, enquanto instrumento para o planejamento na escala municipal, que em Ribeirão Preto se destaca que a ação em assentamento precário, através da regularização fundiária e urbanística, tem impacto na qualidade de vida das pessoas, seja no bairro, seja na microbacia do local objeto da ação. Em uma esfera macro, tem impacto no bem-estar das pessoas que moram na cidade.

Por outro lado, o crescimento demográfico e respectiva densidade demográfica do município de Ribeirão Preto, justificada pelo seu contexto histórico, com íntima relação de complementariedade entre o urbano e o rural, permitiu uma configuração socioespacial desordenada, assim como em vários municípios brasileiros, em que, não obstante ser uma região pujante sob o ponto de vista econômico, a informalidade urbana, com loteamentos periféricos concentrando população de baixa renda, com ausência de serviços e infraestrutura urbanística, é uma realidade.

Com a última pesquisa do IBGE, em um país em que em 2010 se contabilizam 6329 Aglomerados Subnormais, e em 2019 esse número mais que dobra, totalizando 13151, conforme visto no item 2.3, O Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2019 confirma essa tendência, com 30.423 domicílios classificados como déficit habitacional em Ribeirão Preto, com cerca de um terço (9.734) correspondendo ao déficit *dentro* dos assentamentos precários, estando os demais 20.689 domicílios localizados fora dos assentamentos.

E, comparando o PLHIS-RP de 2010, em que se constatou a existência de 43 assentamentos informais, na última atualização, em 2019, verificou-se que mais que dobrou o número, chegando-se a 87 assentamentos informais. Sobre as causas do aumento, mais que o dobro do último levantamento, consta no Anexo I da citada atualização que, “embora não haja estudos aprofundados a respeito, há indícios que esse aumento se relaciona com fatores tais como: subestimação do fenômeno pelo PLHIS-RP em 2010; ocupações de terra com deslocamento de população de outras regiões para o município; e excessiva valorização do preço da terra no período” (PLHIS- RP 2019, Anexo I, p. 29).

Desse modo, é possível identificar que os números da informalidade urbana em Ribeirão Preto são um entrave à política habitacional, evidenciado a necessidade de ser dar plena efetividade ao aparato normativo que o Município avançou como forma de minimizar a situação de passivo irregular atual e melhorar, para os próximos estudos e pesquisas, os números, dando-se guarida ao direito fundamental à moradia social, previsto no artigo 6º da Constituição Federal.

Da análise e discussão normativa e empírica da realidade do local objeto de estudo, pelas informações, lições e constatações levadas e trazidas, é possível aferir que a legislação incentivou a adoção de políticas com escopo de minimizar o problema habitacional e sobretudo de irregularidade jurídica e urbanística no Município, e que há muito a ser feito e a ser impulsionado. A partir do contexto total, e das oportunidades e entraves acima identificados, especificamente no que tange às categorias de análise apresentadas, é preciso também destacar alguns pontos.

Primeiramente, no que tange à categoria de análise relativa ao contexto da instauração, verifica-se, portanto, a partir das situações que contribuem para a pontuação dos núcleos e, por conseguinte, para a regularização do núcleo, *oportunidades* para implantação da regularização, com um contexto favorável à política pública, quer por razões físico-territoriais do núcleo (densidade e antiguidade), por razões judiciais (existência de ação), por razões financeiras (existência de recursos de programas estaduais ou federais) ou por engajamento dos interessados (requerimento de instauração).

Particular destaque deve ser dado ao fator judicialização, não apenas pela sua intensificação nos últimos anos, mas também pelos desdobramentos daí advindos. O ajuizamento de ação judicial envolvendo a área do núcleo urbano informal é um

importante dado a ser analisado e discutido na categoria de contexto da instauração, pois muitas vezes a demanda pela regularização fundiária e urbanística recebe o impulso da judicialização, com a necessidade de cumprimento de medida liminar de reintegração de posse, que é a ação cabível para hipóteses de preservação dos direitos inerentes ao uso e gozo da propriedade, seja pública ou privada, e que envolve população vulnerável e áreas de risco.

E, a partir do recorte de verificação (os núcleos inseridos nos Decretos 360/2017 e 150/2019), constatou-se que houve um crescimento do número de núcleos com ações judiciais em andamento, o que permite concluir que no contexto da instauração o fator judicialização tem sido preponderante, não apenas para fins de pontuação, mas também para levar ao conhecimento dos órgãos técnicos competentes a proposta de análise de viabilidade de regularização fundiária e urbanística.

A inserção do núcleo objeto da área de reintegração de posse no Programa de Regularização Fundiária local é causa seja de suspensão ou extinção do processo judicial, o que permite aferir que o impulsionamento da regularização pela via judicial é um contexto importante para a instauração da Reurb. Mais do que uma oportunidade ou um entrave, manejar o elemento judicialização, nesse contexto, é um desafio de todos os envolvidos.

Por outro lado, ressalta-se que a judicialização de demandas ligadas à moradia social e todos seus desdobramentos deve ser medida excepcional, frisando que a solução no âmbito administrativo é sempre a melhor solução. Nesse sentido, verifica-se uma atuação importante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no auxílio na condução de ações de reintegração de posse mais complexas, haja vista a vulnerabilidade dos envolvidos e a questão da ocupação de área pública (na grande maioria das vezes), e o direito à moradia. A atuação do Grupo de Apoio às Ordens Judiciais de Reintegração de Posse (GAORP), que é pontual, vem auxiliar no manejo de questão em situações mais complexas.

Destaca-se também a questão orçamentária como uma oportunidade na implementação do Programa, através da necessidade de incorporação nas Leis Orçamentárias do Município, das prioridades e das ações estratégicas do Programa de Metas e da Lei do Plano Diretor. Considerando que a última Revisão do Plano Diretor, realizada em 2018, traz a Política de Habitação Social como uma de suas

diretrizes, conforme visto no capítulo 2, a previsão orçamentária da regularização fundiária e urbanística como integrante dessa política pública *macro* é fundamental como oportunidade de realização e concretização, seja no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias ou nos Orçamentos Anuais, como feito nos orçamentos de 2018, 2019, 2020 e 2021.

Portanto, seja pela judicialização, pela questão orçamentária, pela antiguidade ou densidade do núcleo urbano a ser regularizado ou pela iniciativa dos moradores, o contexto da instauração da Reurb, sintetizado na Resolução que estabelece os critérios de pontuação, deve ser bem compreendido e aprimorado, de modo a permitir um desenvolvimento regular do processo, com um desfecho satisfatório ao interesse público e aos interessados.

Já no que se refere à categoria de análise atinente às etapas necessárias no processo, identifica-se um desafio a ser enfrentado como planejamento, estrutura e metodologia pela Administração Pública. Como uma lei de procedimentos, a Lei n. 13.465/2017 institui uma série de atos a serem observados e cumpridos pelo Município no sentido de efetivar a regularização fundiária.

Após coleta de material e análise de dados junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, verificou-se que os núcleos em estágio mais avançado são os integrantes do Programa Cidade Legal e constantes no Decreto 360/2017, sendo que, com relação aos núcleos, verifica-se uma diversidade de fases, sendo importante destacar que, nos processos em fase de revisão, pelo Programa Cidade Legal, visto inconsistências apontadas pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, estas se referem à necessidade dos projetos de regularização estarem de acordo com o determinado na Lei n. 13.465/2017, no que tange aos elementos necessários nela previstos.

Nesses casos analisados, apenas a planta do imóvel e seus memoriais descritivos não são suficientes para embasar o projeto como proposto, sendo a devolutiva feita no sentido de dar um diagnóstico o mais detalhado possível da área objeto do núcleo a ser regularizado, com os itens elencados na Lei 13.465/2017, artigos 35 e 36 acima citados. A necessidade de adequação dos processos em andamento, inseridos no Programa Cidade Legal, todos anteriores à Lei 13.645/2017, denota um caminho a ser aprimorado e avançado, por certo uma questão que não se refere estritamente ao local em estudo, mas a todas as localidades e diz respeito à

forma de aplicação e interpretação da nova lei diante dos processos já em andamento quando do seu advento. Esse é um entrave identificado que deve ser aperfeiçoado.

No mesmo sentido, infere-se quanto aos núcleos acima elencados e seus respectivos processos que a uniformização e sistematização de um procedimento, metodologicamente discutido e aplicado, auxiliaria no andamento dos processos e sua finalização. Nessa linha, uma oportunidade destacada se deve à preocupação do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária em dar andamento aos processos de regularização fundiária e urbanística mediante as etapas de estudo preliminar e pesquisa de campo, verificando-se a situação de casa por casa e o projeto básico com os itens indicados na Lei n. 13.465/2017.

Ambos os processos concluídos sob a égide da legislação anterior, Monte Alegre e Jardim Progresso, demonstram intenso relacionamento e atuação junto ao Cartório de Registro de Imóveis, estando ainda em atendimento de eventuais notas devolutivas, para fins de registro da listagem/titulação dos ocupantes dos núcleos. A mudança da lei atribuindo uma função “cartorial” ao Município no que diz respeito à elaboração dessa listagem pode ser aferida como uma oportunidade para o avanço do processo de regularização do Município, reduzindo a burocracia e concentrando o procedimento no âmbito da Administração Municipal. Por certo e evidente, esse novo enfoque deve vir acompanhado de estrutura de gestão e pessoal, com capacitação dos servidores e agentes envolvidos no processo de regularização fundiária e urbanística.

No que tange aos dois núcleos concluídos, infere-se por parte dos técnicos a preocupação com um diagnóstico das habitações, aferindo se houve ou não melhorias nestas, ampliando o enfoque urbanístico para além das obras de infraestrutura essencial. Essa percepção pelos técnicos das moradias individualmente consideradas e as melhorias nestas implementadas se mostrou positiva e um avanço no processo de regularização local.

Quanto aos demais 42 (quarenta e dois) núcleos inseridos nos Decretos citados, mas não inseridos no Cidade Legal, verificou-se, após análise e coleta de dados, que a maioria está na mesma fase, ainda inicial, de realização do levantamento topográfico, com verificação da situação do local quanto aos aspectos físicos, quanto à identificação dos lotes e das construções no local. Nesses assentamentos, ainda em fase preliminar, com contratação de LEPAC, verificou-se que o contrato celebrado

aponta para o estudo de 39 núcleos. Ou seja, trata-se de um contrato grande, em que a necessidade de acompanhamento se mostra fundamental, a fim de se evitar equívocos na apuração do local, sobrevivendo dificuldades técnicas no futuro.

Também se pontua que o Levantamento Planialtimétrico Cadastral, fase que em se encontram a maioria dos núcleos a serem regularizados, deve ser acompanhado, na sequência, por um diagnóstico urbanístico com os projetos necessários e um diagnóstico social, considerando as dimensões da regularização apontadas por Betânia de Moraes Alfonsin (ALFONSIN, 2007, p. 79).

Constata-se, ainda no que tange à categoria das etapas necessárias do processo, a existência de um número expressivo de núcleos a serem regularizados no âmbito do local em estudo, alguns em fase mais avançada, mas a maioria ainda em fase preliminar, o que viabiliza, à vista dos elementos acima trazidos, aferir que o caminho percorrido, no que tange a essa categoria, pode avançar, ser aprimorado, com capacitação técnica e metodologia de procedimento, a partir das diretrizes legais federais e municipais, suprindo as deficiências e incentivando os envolvidos e interessados, na tutela do direito fundamental à moradia social.

Por fim, com relação à categoria relativa à articulação entre os agentes, alguns entraves e oportunidades também foram identificados. Ainda que o Município seja o protagonista do processo de regularização urbanística e fundiária, que é um processo complexo e multidisciplinar, essa é uma demanda democrática, que requer a participação de todos os interessados, seja no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, no âmbito do Sistema de Justiça ou no âmbito da Sociedade Civil organizada.

Verificou-se uma oportunidade de avanço nessa categoria a inclusão pela Lei da Casa Verde e Amarela, Lei n. 14.118/21, de nova redação ao § 2º do artigo 33 da Lei n. 13.465/2017, que faculta, na Reurb-S, aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 da lei.

No que tange às associações de moradores, que ainda que não tenham formulado o requerimento de Reurb, podem auxiliar de forma direta e efetiva em várias etapas do processo de regularização fundiária, seja intermediando os diálogos com o Poder Público, seja no auxílio na identificação dos moradores, interessados e notificantes, seja na elaboração da listagem da legitimação fundiária e de posse, em

atuação complementar à realizada pelo Município, ente competente para conduzir o processo. Caso formulem o requerimento de Reurb, esse é um dos critérios de maior pontuação para definição do núcleo a ser regularizado, o que se identifica, portanto, como uma oportunidade no avanço do processo. Após análise junto aos núcleos apresentados, esse critério não foi utilizado em nenhuma situação até o momento, não havendo nenhum processo instaurado por requerimento de associação de moradores.

Ainda no que tange à participação da sociedade civil, ressalta-se a existência do Conselho de Moradia, órgão de caráter deliberativo, que é composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil, em conformidade com as diretrizes constantes do Plano Diretor e da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto. Essa é uma oportunidade de avanço, mas que precisa ser constantemente aprimorada, dando-se efetividade às suas deliberações e incentivando o espaço de fala de seus integrantes, com a participação de representantes dos segmentos, associação de bairros, movimentos populares por moradia e entidades acadêmicas.

É possível diagnosticar, no que tange à participação da sociedade civil, seja através das associações de moradores, seja no âmbito do Conselho de Moradia, que a atuação tem sido pontual, seja relativa a determinada fase do processo, não vinculada à instauração, seja relativa à questão de determinado local no âmbito das reuniões, o que se coloca um ponto a ser aprimorado, um entrave a ser superado, uma oportunidade a ser mais bem explorada, cuja atuação pode ser decisiva para o êxito dos processos de regularização. É preciso que não apenas o Município, através de seus órgãos técnicos, olhe para política de habitação de forma *macro*, mas todos os envolvidos, podendo e devendo a sociedade civil auxiliar o Município nesse processo tão complexo e desafiador.

A articulação entre o Município e o Cartório de Registro de Imóveis é muito importante na etapa final do processo de regularização, com o registro do projeto. Nessa etapa, o diálogo institucional da Procuradoria do Município com o Cartório é fundamental para atender e ajustar notas devolutivas relativas ao procedimento de registro. No Município em estudo, verificou-se intenso relacionamento entre esses agentes nos 2 núcleos já finalizados, com títulos entregues, mas que até os dias de

hoje contam com assessoria para manter os cadastros atualizados e a correção das titulações.

Diante da complexidade do processo de regularização fundiária e urbanística, também na etapa *cartorial* é preciso se manter um bom diálogo interinstitucional de modo a viabilizar eventual excesso de burocracia, com idas e vindas de processo e notas de exigência, sem prejuízo do cumprimento das disposições normativas, visando dar celeridade ao procedimento.

Na nova dinâmica de atribuições trazidas pela Lei. n. 13.465/2017, com o Município sendo efetivamente o protagonista da regularização fundiária, assumindo atribuições cartoriais como a notificação dos confrontantes e listagem das titulações, é possível que se tenha uma *oportunidade* de avanço no processo, com a ida da Certidão de Regularização Fundiária ao Cartório já contemplando todas as informações e fases necessárias ao devido processo administrativo. Não obstante, para que isso não seja um entrave, a Administração Pública Municipal deve ser dotada de *peçoal e estrutura* para viabilizar essa importante função de agente concretizador da regularização fundiária e urbanística.

Nessa mesma linha do diálogo institucional e da articulação entre os agentes, deve-se pautar o relacionamento com os agentes do Sistema de Justiça, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, para citar alguns exemplos, que são instituições cuja atuação pode contribuir muito para o desenrolar do processo de regularização fundiária no âmbito dos Municípios.

Após análise dos dados pesquisados, o que se verificou é uma atuação mais judicial, com deliberações no âmbito das audiências no curso dos processos, e menos uma atuação através de reuniões não vinculadas aos processos, mas relacionadas à política de habitação social. Essa atuação na grande maioria das vezes se dá por meio de ações de reintegração de posse, ajuizadas pelo Poder Público ou por particulares. Dos casos trazidos, verifica-se que a articulação entre os agentes institucionais do Sistema de Justiça, normalmente através dos processos judiciais, contribui para o debate e proteção dos interesses e direitos invocados nas ações que versam sobre núcleos urbanos informais, seja na tutela do meio ambiente ecologicamente equilibrado, na tutela das cidades sustentáveis ou na proteção dos mais vulneráveis, como crianças e idosos.

Essa é uma articulação que deve ser cada vez mais incentivada e aprimorada, inclusive junto ao Município, seja através do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, seja através da Procuradoria Geral do Município, e que representa, sem dúvida, uma oportunidade para o avanço dos processos de regularização fundiária e urbanística. Como já destacado, no entanto, não é possível apenas o Município, sem apoio e atuação dos agentes analisados, impulsionar e promover o processo. É preciso um diálogo interinstitucional propositivo para seja efetivamente viabilizado um programa de regularização fundiária e urbanística com todas as dimensões propostas por Betânia de Moraes Alfonsin.

Tendo em vista as constatações acima identificadas, no que tange aos entraves e oportunidades do Programa de Regularização Fundiária em Ribeirão Preto, infere-se que as questões levantadas, discutindo-se categoria por categoria e dentro dessas, caso a caso, foram suscitadas no Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2019 (Anexo I, p. 136-137), em suas considerações finais, abaixo transcritas:

O processo de atualização do PLHIS foi desenvolvido para alcançar o objetivo de dotar Ribeirão Preto de um planejamento capaz de responder ao desafio de implementar uma política habitacional que dê respostas efetivas às necessidades habitacionais da população, especialmente da que mais depende do poder público.

Mais do que atender à previsão legal do Plano Diretor, os resultados alcançados pelo PLHIS de Ribeirão trouxeram avanços institucionais, entre os quais se destacam: (i) o dimensionamento do déficit acumulado na cidade, permitindo a definição das necessidades habitacionais prioritárias e, também, o cotejamento com as ações em curso na cidade; e (ii) o diagnóstico do quadro institucional do setor habitacional, que aponta a necessidade de aprimoramentos, alguns já em curso.

Outro elemento central destes resultados diz respeito ao desenho de programas e modalidades de intervenção aderentes às necessidades mapeadas e às práticas locais e, ao mesmo tempo, coerentes com o contexto analisado quanto às possibilidades de financiamento.

O orçamento necessário à implementação do PLHIS de Ribeirão Preto, bem como a estratégia de sua viabilização financeira, aqui apresentadas, evidenciam o quão importante é o componente do financiamento das ações.

A sociedade local foi envolvida no processo de atualização do PLHIS, por meio de Reuniões Técnicas e Audiências Públicas, tornando possível, ao conjunto de atores, a verificação do contexto referencial com o qual o município trabalhou neste processo.

Mesmo com o município se propondo a fazer um investimento muito significativo na habitação – o que não foi comum ao longo dos anos – é certo que o cumprimento das metas do PLHIS não depende apenas do Município. A dificuldade mais significativa para a efetividade das metas definidas refere-se à mobilização de recursos financeiros para investimento. Isso exige, além da ação continuada do município, a

necessária concretização do investimento compartilhado entre as três esferas do poder público – União, Estado e Município –, como prevê a Constituição Brasileira.

A partir dessas análises, é possível concluir que, ainda que se sejam identificados entraves, há muitas oportunidades de avanço, o que permite concluir, à vista da principal indagação deste estudo, que o caminho percorrido tem sido profícuo, mas pode e deve ser *aprimorado*.

A perspectiva é, sem dúvida, positiva, com a ampliação dos números de assentamentos regularizados e quiçá de redução do déficit habitacional do município. Mas é preciso um aprimoramento *permanente* e *crítico*, notadamente para superar os desafios relacionados às etapas necessárias do processo, exigindo-se capacitação técnica, metodologia de procedimento e articulação entre os agentes envolvidos.

Por outro lado, a judicialização é o que tem se destacado no contexto da instauração da Reurb-S, retratando uma cultura de judicialização de demanda envolvendo direitos fundamentais cada vez mais crescente no Brasil, mas ao mesmo tempo preocupante, que merece estudo e reflexão dos atores envolvidos, no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário. Ressalta-se que a judicialização de demandas ligadas à moradia social e todos seus desdobramentos deve ser medida excepcional, frisando que a solução no âmbito administrativo é sempre a melhor solução.

CONCLUSÃO

Da análise e discussão normativa e empírica da realidade do local objeto de estudo, pelas informações, lições e constatações trazidas, é possível aferir que há muito a ser feito, a ser impulsionado, na adoção de políticas com escopo de minimizar o problema habitacional e sobretudo de irregularidade jurídica e urbanística no Município.

A hipótese deste trabalho é a de que a nova normatização impactou nas etapas necessárias do processo, criando entraves, considerado o fato de que os novos procedimentos exigem capacitação técnica, metodologia de procedimento e articulação entre os agentes envolvidos. No entanto, a judicialização da área do núcleo é o que tem impulsionado a instauração da regularização fundiária e urbanística de interesse social.

A normatização do tema, seja no âmbito federal ou local, aplicada conjuntamente, não implica por si só o fomento do Programa de Regularização Fundiária e Urbanística no local, sendo preciso, a partir da identificação dos entraves e oportunidades no caminho percorrido, impulsionar uma atuação coordenada, planejada, não setorial, dos agentes e órgãos envolvidos. A pesquisa constatou, como preponderante fator do contexto da instauração, a judicialização da área do núcleo objeto de regularização, fenômeno cada vez mais intenso no âmbito das questões de moradia social no Brasil.

Primeiramente, no que tange à categoria de análise relativa ao *contexto da instauração*:

- i) verifica-se, a partir das situações que contribuem para a pontuação dos núcleos e, por conseguinte, para a regularização do núcleo, *oportunidades* para implantação da regularização, com um contexto favorável à política pública, quer razões físico-territoriais do núcleo (densidade e antiguidade), quer por razões judiciais (existência de ação), quer por razões financeiras (existência de recursos de programas estaduais ou federais) ou por engajamento dos interessados (requerimento de instauração);
- ii) particular destaque deve ser dado ao fator judicialização, não apenas pela sua intensificação nos últimos anos, mas pelos desdobramentos daí advindos: no primeiro Decreto (360/2017), o número de núcleos com ações judiciais é de 9,

de um total de 23, portanto, 39,2% dos núcleos a serem regularizados tinham ação em andamento. No segundo Decreto (150/2019), o número de núcleos com ações judiciais é de 12, de um total de 14, portanto, 85,7% dos núcleos a serem regularizados tinham ação em andamento;

- iii) a partir do recorte de verificação, os núcleos inseridos nos Decretos 360/2017 e 150/2019, constatou-se que houve um crescimento do número de núcleos com ações judiciais em andamento, o que permite concluir que, no contexto da instauração, o fator judicialização tem sido preponderante, não apenas para fins de pontuação, mas também para levar ao conhecimento dos órgãos técnicos competentes a proposta de análise de viabilidade de regularização fundiária e urbanística. Isso retrata uma cultura de judicialização de demanda envolvendo direitos fundamentais cada vez mais crescente no Brasil, mas que é ao mesmo tempo preocupante e que merece estudo e reflexão dos atores envolvidos, no âmbito dos Poderes Executivo e Judiciário;
- iv) a inserção do núcleo objeto da área de reintegração de posse no Programa de Regularização Fundiária local é causa seja de suspensão ou extinção do processo judicial, o que permite aferir que o impulsionamento da regularização pela via judicial é um contexto importante para a instauração da REURB. Mais do que uma *oportunidade* ou um *entrave*, manejar o elemento judicialização nesse contexto, é um desafio de todos os envolvidos;
- v) por outro lado, ressalta-se que a judicialização de demandas ligadas à moradia social e todos seus desdobramentos deve ser medida excepcional, frisando que a solução no âmbito administrativo é sempre a melhor solução. Nesse sentido, verifica-se uma atuação importante do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo no auxílio na condução de ações de reintegração de posse mais complexas, haja vista a vulnerabilidade dos envolvidos e a questão da ocupação de área pública, na grande maioria das vezes, e a o direito à moradia;
- vi) destaca-se também a questão orçamentária como uma *oportunidade* na implementação do Programa, através da necessidade de incorporação nas Leis Orçamentárias do Município, das prioridades e das ações estratégicas do Programa de Metas e da Lei do Plano Diretor.

Já no que se refere à *categoria de análise atinente às etapas necessárias no processo*, identifica-se um *desafio* a ser enfrentado como planejamento, estrutura e metodologia pela Administração Pública:

- i) após coleta de material e análise de dados junto à Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, verificou-se que os núcleos em estágio mais avançado são os integrantes do Programa Cidade Legal e constantes no Decreto 360/2017, sendo que, com relação aos núcleos, verifica-se uma diversidade de fases. É importante destacar que, nos processos em que fase de revisão, pelo Programa Cidade Legal, visto inconsistências apontadas pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, estas se referem à necessidade de os projetos de regularização estarem de acordo com o determinado na Lei n. 13.465/2017, no que tange aos elementos necessários nela previstos;
- ii) a necessidade de adequação dos processos em andamento, inseridos no Programa Cidade Legal, todos anteriores à Lei 13.645/2017, denota um caminho a ser aprimorado e avançado. Por certo, essa é uma questão que não se refere ao local em estudo estritamente, mas a todas as localidades, e diz respeito à forma de aplicação e interpretação da nova lei diante dos processos já em andamento quando do seu advento. É um *entrave* identificado que deve ser aperfeiçoado;
- iii) no mesmo sentido, infere-se, quanto aos núcleos acima elencados e seus respectivos processos, que a uniformização e sistematização de um procedimento, metodologicamente discutido e aplicado, auxiliaria no andamento dos processos e sua finalização. Nessa linha, uma *oportunidade* destacada se deve à preocupação do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária em dar andamento aos processos de regularização fundiária e urbanística mediante as etapas de estudo preliminar, pesquisa de campo, verificando-se a situação de casa por casa e o projeto básico com os itens indicados na Lei n. 13.465/2017;
- iv) ambos os processos concluídos sob a égide da legislação anterior, Monte Alegre e Jardim Progresso, demonstram intenso relacionamento e atuação junto ao Cartório de Registro de Imóveis, estando ainda em atendimento de eventuais notas devolutivas, para fins de registro da listagem/titulação dos

ocupantes dos núcleos. A mudança da lei, atribuindo uma função “cartorial” ao Município no que diz respeito à elaboração dessa listagem, pode ser aferida como uma *oportunidade* para o avanço do processo de regularização do Município, reduzindo a burocracia e concentrando o procedimento no âmbito da Administração Municipal. Por certo e evidente, esse novo enfoque deve vir acompanhado de estrutura de gestão e pessoal, com capacitação dos servidores e agentes envolvidos no processo de regularização fundiária e urbanística;

- v) constata-se, ainda no que tange à categoria das etapas necessárias do processo, a existência de um número expressivo de núcleos a serem regularizados no âmbito do local em estudo, alguns em fase mais avançada, mas a maioria ainda em fase preliminar. Isso permite aferir, à vista dos elementos acima trazidos, que o caminho percorrido, no que tange a essa categoria, pode avançar, ser aprimorado, com capacitação técnica e metodologia de procedimento, a partir das diretrizes legais federais e municipais, suprimindo as deficiências e incentivando os envolvidos e interessados, na tutela do direito fundamental à moradia social.

Por fim, com relação à *categoria relativa à articulação entre os agentes*, alguns *entraves e oportunidades* também foram identificados:

- i) ainda que o Município seja o protagonista do processo de regularização urbanística e fundiária, como processo complexo e multidisciplinar é uma demanda democrática, que requer a participação de todos os interessados, seja no âmbito do Cartório de Registro de Imóveis, no âmbito do Sistema de Justiça ou no âmbito da Sociedade Civil organizada;
- ii) no que tange às associações de moradores, ainda que não tenham formulado o requerimento de Reurb, elas podem auxiliar de forma direta e efetiva em várias etapas do processo de regularização fundiária, seja intermediando os diálogos com o Poder Público, no auxílio na identificação dos moradores, interessados e notificantes ou na elaboração da listagem da legitimação fundiária e de posse, em atuação complementar à realizada pelo Município, ente competente para conduzir o processo;
- iii) no que tange ao Conselho de Moradia, é importante dar efetividade às suas deliberações e incentivar o espaço de fala de seus integrantes, com a

- participação de representantes dos segmentos, associação de bairros, movimentos populares por moradia e entidades acadêmicas;
- iv) no que tange à participação da sociedade civil, foi possível diagnosticar que a atuação tem sido pontual, relativa seja à determinada fase do processo, não vinculada à instauração, seja à questão de determinado local no âmbito das reuniões, o que se coloca como um ponto a ser aprimorado, um *entrave* a ser superado, cuja atuação pode ser decisiva do êxito dos processos de regularização. É preciso não apenas que o Município, através de seus órgãos técnicos, olhe a política de habitação de forma *macro*, mas todos os envolvidos, podendo e devendo a sociedade civil auxiliar o Município nesse processo tão complexo e desafiador;
- v) diante de complexidade do processo de regularização fundiária e urbanística, também na etapa *cartorial* é preciso manter-se um bom diálogo interinstitucional entre o Município, através da Procuradoria Geral do Município e o Cartório de Registro de Imóveis, de modo a viabilizar eventual excesso de burocracia, com idas e vindas de processo e notas de exigência, sem prejuízo do cumprimento das disposições normativas, visando dar celeridade ao procedimento;
- vi) na nova dinâmica de atribuições trazidas pela Lei. n. 13.465/2017, com o Município sendo efetivamente o protagonista da regularização fundiária, assumindo atribuições cartoriais como a notificação dos confrontantes e listagem das titulações, é possível que se tenha uma *oportunidade* de avanço no processo, com a ida da Certidão de Regularização Fundiária ao Cartório já contemplando todas as informações e fases necessárias ao devido processo administrativo. Não obstante, para que isso não seja um entrave, a Administração Pública Municipal deve ser dotada de *peçoal e estrutura* para viabilizar essa importante função de agente concretizador da regularização fundiária e urbanística;
- vii) nesta mesma linha do diálogo institucional e da articulação entre os agentes, deve-se pautar o relacionamento com os agentes do Sistema de Justiça, como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, que são instituições cuja atuação pode contribuir muito para o desenrolar do processo

de regularização fundiária no âmbito dos Municípios, identificando-se nessa atuação uma *oportunidade*;

- viii) após análise dos dados pesquisados, o que se verificou é uma atuação mais judicial, com deliberações no âmbito das audiências no curso dos processos, e menos uma atuação através de reuniões não vinculadas aos processos, mas relacionadas à política de habitação social. Essa atuação se dá por meio de ações de reintegração de posse, ajuizadas pelo Poder Público ou por particulares;
- ix) a articulação entre os agentes envolvidos deve ser cada vez mais incentivada e aprimorada através de um diálogo interinstitucional propositivo junto ao Município, seja através do Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária, seja através da Procuradoria Geral do Município. Isso representa, sem dúvida, uma *oportunidade* para o avanço dos processos de regularização fundiária e urbanística.

À vista do exposto, e pelos dados e conclusões trazidas, verifica-se que a nova normatização impactou nas etapas necessárias do processo, criando entraves ao considerar que os novos procedimentos exigem capacitação técnica, metodologia de procedimento e articulação entre os agentes envolvidos.

Os elementos e exigências trazidos pela nova normatização podem hoje ser considerados como entraves porque demandam um aprimoramento da realidade posta, seja no âmbito técnico ou político-institucional. É preciso avançar para que esses entraves sejam transformados em oportunidades de impulsionamento e efetivação da política de regularização fundiária e urbanística local.

No tocante ao impulsionamento, constatou-se que a judicialização da área do núcleo é um fator preponderante na instauração da regularização fundiária e urbanística de interesse social, consignando-se uma vez mais que essa dinâmica deve ser estudada e analisada, seja para não inviabilizar o Programa, seja para permitir e incentivar o Poder Executivo a executar a política habitacional de modo planejado e estruturado, sem o atropelo e urgência inerentes às demandas dessa natureza e que envolvem pessoas em situação de vulnerabilidade.

A partir dessas análises, e considerando a hipótese de tese apresentada e discutida, é possível concluir que, ainda que se sejam identificados entraves, há muitas oportunidades de avanço, o que permite aferir que o caminho percorrido pode

e deve ser *aprimorado* para que haja ampliação dos números de assentamentos regularizados e quiçá redução do déficit habitacional do município.

No entanto, é preciso um aprimoramento *permanente e crítico*, notadamente para superar os desafios relacionados às etapas necessárias do processo, exigindo-se capacitação técnica, metodologia de procedimento e articulação entre os agentes envolvidos. Esse aprimoramento estimula, a partir da perspectiva do Município, o protagonista no processo de regularização fundiária a verificar como os entraves e os problemas podem ser vistos e solucionados. Nesse contexto, é preciso um olhar *macro*, de cidade latino-americana, e um olhar *micro*, de cidade localizada no interior do Estado de São Paulo, com suas peculiaridades locais.

Por fim, destaca-se, no contexto da informalidade urbana no Município de Ribeirão Preto, que a pandemia evidenciou, assim como em todos os lugares do mundo, desigualdades socioterritoriais que potencializam a proliferação do vírus e dificultam sua contenção, denotando íntima relação entre território e saúde. É preciso que o planejamento urbano contemple essa dinâmica e reduza a perspectiva da tragédia urbana anunciada, implementando políticas de habitação voltadas a assegurar o direito à moradia digna, como a regularização fundiária e urbanística, que passa a ganhar atenção dos gestores públicos, não obstante já previsto, há décadas, no ordenamento jurídico brasileiro. O presente mostra que o futuro precisa ser planejado, inevitavelmente, sob pena de se agravar a tragédia urbana escancarada com a crise sanitária.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Sentidos da sustentabilidade urbana. In.: ACSELRAD, H. (Org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.

ALFONSIN, B. M. **Da invisibilidade à regularização fundiária**: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre - Século XX. 2000. 233 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2000.

ALFONSIN, B. M. O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização fundiária plena**: referenciais conceituais. Brasília: Ministério das cidades, 2007.

ALFONSIN, B. M. *et al.* Da nova lei de regularização fundiária à extinção do ministério das cidades: um *continuum* de derrotas para o direito à cidade no Brasil. In: CARDOSO, A. L.; D'OTTAVIANO, C. (Orgs.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p.51-75.

AMADEI, A.; PEDROSO, A. G. A.; MONTEIRO FILHO, R. W. B. **Primeiras impressões sobre a Lei nº 13.465/2017**. São Paulo: Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo, 2017.

AMORE, C. S.; MORETTI, R. S. Gelo não é pedra: informalidade urbana e alguns aspectos da regularização fundiária de interesse social na Lei 13.465/2017. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 3, n. 17, 2018.

BARROSO, L. R. **O novo direito constitucional brasileiro**: contribuições para a construção teórica e prática da jurisdição constitucional no Brasil. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BOAS, B. V.; CONCEIÇÃO, A. Déficit de moradias no país já chega a 7,7 milhões. **Valor**, 03 maio 2018. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2018/05/03/deficit-de-moradias-no-pais-jachega-a-77-milhoes.ghtml>. Acesso em: 16 out. 2019.

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 5. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2011.

BORGES, R. E. T. O poder público municipal e o setor imobiliário: a produção e apropriação do espaço periurbano em Ribeirão Preto, São Paulo, Brasil. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN URBANISMO, 6, 2014, Barcelona-Bogotá. **Anais...** Catalunya: Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori. Universitat Politècnica de Catalunya, 2014.

BRASIL. **Estatuto da cidade - guia para implantação pelos municípios e cidadãos**: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da

política urbana. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BUCCI, M. P. D. Políticas públicas e direito administrativo. **Revista de informação legislativa**, Brasília, v. 34, n. 133, p. 89-98, 1997.

BUENO, L. M. M. Contribuição para o conhecimento sobre as favelas no Brasil. In: SILVA, J. S. (Org.). **O que é favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas do Rio de Janeiro, 2009. p. 46-51.

CARATO, V. A.; MIGLIORINI, V. L. B. Resistência às margens da exclusão: estudo comparativo sobre a precariedade habitacional entre os assentamentos cidade locomotiva e comunidade Nazaré Paulista. In: CONGRESSO NACIONAL DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Centro Universitário Ítalo Brasileiro - UNIÍTALO, 2017. Disponível em: <http://conic-semesp.org.br/anais/files/2017/trabalho-1000026347.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

CARVALHO, I. M. M. Globalização, metrópoles e crise social no Brasil. **Revista Eure**, Santiago do Chile, v. 32, n. 95, p.5-20, mayo 2006.

CASTANHEIRO, I. C. Regularização fundiária urbana: fundamentos, aspectos práticos e propostas. In: NALINI, J. R.; LEVY, W. (Coords.). **Regularização fundiária**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. p. 106-126.

COELHO, L. F. **Teoria Crítica do Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1991.

CORREIA, F. A. **Manual de Direito do Urbanismo**: I. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

COSTA, R. H. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 34. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

FARIA, R. S. **Ribeirão Preto, uma cidade em construção**: o discurso da higiene, beleza e disciplina na modernização Entre Rios (1895-1930). São Paulo: Annablume, 2010.

FELDMAN, S. Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Rio de Janeiro, n. 4, p. 33-47, 2001.

FERNANDES, E. Políticas de regularização fundiária: confrontando o processo de crescimento informal das cidades latino-americanas. **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, Porto Alegre, ano I, n. 6, jun./jul. 2006a.

FERNANDES, E. Programas de regularização fundiária em áreas urbanas: comentários e lições. **Oculum ensaios - Revista de Arquitetura e Urbanismo**, Campinas, n. 6, p. 48-57, 2006b.

FERNANDES, E. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental**, Belo Horizonte, ano 9, n. 49, jan./fev. 2010.

FERNANDEZ, M. E. (Org.). **A cidade e seus limites: as contradições do urbano na "Califórnia Brasileira"**. São Paulo: ANNABLUME, FAPESP; Ribeirão Preto: UNAERP, 2004.

FERREIRA, A. B. H. **Mini Aurélio: o dicionário da língua portuguesa**. 8. ed. rev. e atual. Curitiba: Positivo, 2010.

FERREIRA, S. B. F.; LIMA, A. T. O.; SILVA, M. L. N. Breves reflexões sobre desenvolvimento urbano, ocupações e a pandemia da covid-19 em Marabá (PA). **Ambiente: Gestão e Desenvolvimento**, Boa Vista, v. 1, n. 1, p. 55-80, 2020.

FORTUNA, C. Urbanidades invisíveis. **Tempo social**, São Paulo, v. 31, n. 1, p. 135-151, abr. 2019.

GARCIA, V. E. **Do Santo? Ou de quem... Ribeirão Preto: gênese da cidade mercadoria**. 2013. Tese Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2013.

GASPAR, T. S.; MIRANDA, A. L. Assessoria técnica em habitação de interesse social no Jardim Progresso: a construção de novas redes de ação prática em Ribeirão Preto/SP. In: SEMINÁRIO URBFAVELAS – SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS. **Anais...** Rio de Janeiro, 2016.

GOBBO, T. F. N. Programa *Minha Terra*: a regularização fundiária promovida pela fundação Itesp no estado de São Paulo. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 36, p. 4-5, jan./jun. 2011.

GEUSS, R. **Teoria Crítica: Habermas e a Escola de Frankfurt**. Campinas: Papirus, 1988.

GIROUX, H. **Teoria Crítica e Resistência em Educação**. Petrópolis: Vozes, 1986.

GOMES, C. A. "Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade". **Revista do Ministério Público de Lisboa**, Lisboa, ano 38, n. 152, p. 66, 2017.

GONÇALVES, J. C.; SCOPINHO, R. A. Reforma Agrária e Desenvolvimento Sustentável: a difícil construção de um assentamento agroecológico em Ribeirão Preto-SP. **Retratos de Assentamentos**, Araraquara, v. 13, n. 1, p. 239-262, 2010.

GOUVÊA, D. C.; ÁVILA, P. C.; RIBEIRO, S. B. A regularização fundiária urbana na Amazônia legal. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, 2009.

HALBWACHS, M. **A memória coletiva**. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2013.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

HIRATA, G.; MACHADO, A. F. Conceito de informalidade e formalidade e uma proposta de tipologia. **Mercado de Trabalho**, Brasília, n. 34, p. 23-29, nov. 2007.

HOUAISS, A.; VILLAR, M. S. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUMBERT, G. L. H. **Curso de direito urbanístico e das cidades**. Rio de Janeiro: LMJ Mundo Jurídico, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Aglomerados subnormais 2019**: classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID-19: notas técnicas. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO - IBDU; FEDERAÇÃO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS - FNA. **Conflitos fundiários**: recomendações em defesa do direito à moradia da população de baixa renda durante a pandemia do novo coronavírus, abril de 2020. Disponível em: <http://wp.ibdu.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conjunta-IBDU-e-FNA-Suspens%C3%A3o-de-remo%C3%A7%C3%B5es.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2020.

INSTITUTO PÓLIS. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/949/949.pdf>. Acesso em: set. 2017.

LUFT, R. Regularização da propriedade ou propriedade da regularização. In: CARDOSO, A. L.; D'OTTAVIANO, C. (Orgs.). **Habitação e direito à cidade**: desafios para as metrópoles em tempos de crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 29-50.

MACHADO, G. C.; TRENTINI, F. A usucapião especial urbana coletiva como instrumento de regularização fundiária de áreas favelizadas: estudo de caso em Ribeirão Preto. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, Vitória, v. 15, n. 2, p. 185-213, 2014.

MAFFINI, R. C.; HEINEN, J. Análise acerca da aplicação da lei de introdução às normas do direito brasileiro (na redação dada pela lei nº13. 655/2018) no que concerne à interpretação de normas de direito público operações interpretativas e princípios gerais de direito administrativo. **Revista de direito administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 247-278, set./dez. 2018.

MAGALHÃES, A. F. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MAGALHÃES, A. F. Pobreza, regularização fundiária e configuração das favelas. In: MAGALHÃES, A. F.; CORRÊA, C. F.; VALIM, M. P. (Orgs.). **Cidades**: dilemas, desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2020. p. 109-134.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 14, n. 4, p. 21-33, out./dez. 2000.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, ago. 2003.

MARTINS, M. L. R. Globalização, informalidade e regulação em Cidades Latino-Americana. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 31-49, 2006.

MELO, R. E. B.; FAGUNDES, D. E. K. **O processo de expansão urbana e a vacância (vazios edificados) na área central - quadrilátero central – do município de Ribeirão Preto**. Revista Científica integrada. 4. ed. Ribeirão Preto: UNAERP, 2020.

MELO, R. E. B. **Ações pública e privada no processo de ocupação de Ribeirão Preto**: do núcleo Antônio Prado a atuação do GDU Grupo de Desenvolvimento Urbano. 2017. Tese (Doutorado em Engenharia Urbana) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017.

MENEZES, J. B. C.; CORRÊA, C. F. A pandemia da covid-19: uma discussão à luz da questão habitacional e do direito à cidade. In: MAGALHÃES, A. F.; CORRÊA, C. F.; VALIM, M. P. (Orgs.). **Cidades**: dilemas, desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Universidade Veiga de Almeida, 2020. p. 135-154.

MIAILLE, M. **Introdução crítica do direito**. 2. ed. Lisboa: Editorial Estampa, 1989.

MIRANDA, J. **Manual de Direito Constitucional**: Direitos Fundamentais - IV. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.

MONTANER, J. M.; MUXÍ, Z. **Arquitetura e política**: ensaios para mundos alternativos. São Paulo: Gustavo Gili, 2014.

MONTEIRO, C. **O domínio da cidade**: a propriedade à prova no direito do urbanismo. Lisboa: AAFDL, 2013.

MONTE-MOR, R. L. A relação urbano–rural no Brasil contemporâneo. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL MESTRADO E DOUTORADO, 2, 2004. Santa Cruz do Sul. **Anais...** Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2004.

MUKAI, T. **Direito e legislação urbanística no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

OLIVEIRA, F. F. F. B. **Direito à moradia urbana e regularização fundiária de interesse social**. Rio de Janeiro: Impetus, 2002.

OLIVEIRA, F. P.; LOPES, D. **As áreas urbanas de gênese ilegal (AUGIs) no contexto da “política” de legalização**. Coimbra: Editora Almedina, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco: Conferência das Nações Unidas sobre Organização Internacional, 26 jun. 1945.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU, **Our Common Future**: Reporto of the World Commission on Environment and Development. Nova Iorque: ONU, 1987.

PANCIM, N. C. **Do café à cana-de-açúcar e a questão agrária na vida do trabalhador rural em Ribeirão Preto**. 2003. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de História) - Centro Universitário Barão de Mauá, Ribeirão Preto (SP), 2003.

PERISSINOTTO, R. M. Hannah Arendt, poder e a crítica da "tradição". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 61, p. 115-138, 2004.

PINTO, V. C. A regularização fundiária urbana na Lei 13.465/2017. **LinkedIn**, 03 jun. 2017. Disponível em: <https://www.linkedin.com/pulse/regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A1ria-urbana-plv-122017-decorrente-carvalho-pinto?trk=mp-reader-card>. acesso em: out. 2021.

PLANEJAMENTO. Potencialidades da habitação de interesse social são apresentadas à construção civil. **Prefeitura da cidade de Ribeirão Preto**, 22 maio 2019. Disponível em: <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/portal/noticia/potencialidades-da-habitacao-deinteresse-social-sao-apresentadas-a-construcao-civil>. Acesso em: out. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. **Relatório Final da VIII Conferência Municipal da Habitação: Direitos humanos, participação e controle social no Estado Democrático de Direito**. Ribeirão Preto: Conselho Municipal de Moradia Popular, 2019.

RIBEIRÃO PRETO. **POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO - PLHIS: PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL - Ribeirão Preto - 2020-2029**. Ribeirão Preto, 2019.

ROBERT, C. **Direitos humanos, acesso à justiça: um olhar da defensoria pública**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ROSA, L. R. **Aspectos da favelização em Ribeirão Preto-SP: revelando vivências**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

SANTOS, B. S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA Jr., J. G. (Org.). **Introdução crítica ao direito**. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

SANTOS, B. S. **A cruel pedagogia do vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SANTOS, L. C. **A questão dos resíduos sólidos urbanos: uma abordagem socioambiental com ênfase no município de Ribeirão Preto (SP)**. 2004. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2004.

SARLET, W. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SCHEID, C. M. O direito à moradia e à regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais. **Revista Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS**, Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 247-248, 2005.

SAULE JUNIOR, N. **A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, A. C. B. **Expansão urbana e formação dos territórios de pobreza em Ribeirão Preto: os bairros surgidos a partir do núcleo colonial Antônio Prado (1887)**. 2007. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2007.

SILVA, J. A. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2018.

SILVA, J. M. P. Premissas e critérios para a transformação da paisagem. In: BATISTA, M. N.; SCHLEE, M. B. (Orgs.). **A vegetação nativa no planejamento e no projeto paisagístico**. Rio de Janeiro: Riobooks, 2015a. p. 53-65.

SILVA, R. A. Aglomerados subnormais: definição, limitações e críticas. **Revista GeoUECE**, Fortaleza, v. 3, n. 6, p. 26-40, 2015b.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, M. A. A. O retorno do território. **OSAL - Observatório Social de América Latina**, São Paulo, v. 6, n. 16, p. 251-261, 2005.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

SOUZA, S. I. N. **Direito à moradia e de habitação**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOYA, E. W. Exópolis. In: **Postmetropolis**: estudos críticos de cidades e regiões. Oxford: Blackwell, 2001.

TRINDADE, J. D. L. **História social dos direitos humanos**. São Paulo: Fundação Petrópolis, 2002.

WILLIAMS, R. **O campo e a cidade: na história e na literatura**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

WOLKMER, A. C. **Introdução ao Pensamento Jurídico Crítico**. 5. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANEXOS

Anexo 1

4

Diário Oficial

RIBEIRÃO PRETO - SP

Quarta-feira, 27 de Dezembro de 2017

DECRETO Nº 360
DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017

INSTITUI O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO.
DUARTE NOGUEIRA, Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, Estado de São Paulo no uso das atribuições que lhe são conferidas por lei, e

CONSIDERANDO a existência de grande número de núcleos urbanos irregulares na cidade, de seus problemas registra-rais, sociais, urbanísticos e ambientais decorrentes da falta de regularização fundiária;

CONSIDERANDO a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que dispõe sobre a regularização fundiária urbana e rural no âmbito federal, que favorece as ações do poder público municipal e dos demais entes e atores responsáveis;
CONSIDERANDO a premente necessidade de se normalizar, no âmbito administrativo municipal, os procedimentos de regularização fundiária de interesse social e específico;
CONSIDERANDO a conveniência de melhor organizar os responsáveis pelas atividades na prefeitura e na Secretaria de Planejamento e Gestão Pública ligadas a Política de Habitação e Regularização Fundiária;

DECRETA:

Artigo 1º - Fica instituído o Programa de Regularização Fundiária - REURB, nas modalidades de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E).

§ 1º - Regularização fundiária de interesse social (REURB-S): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal.

§ 2º - Regularização fundiária de interesse específico (REURB-E): regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o parágrafo 1º desse artigo.

Artigo 2º - Constituem objetivos da regularização fundiária:

I - identificar os núcleos urbanos informais que devam ser regularizados, organizá-los e proporcionar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar as condições urbanísticas e ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior;

II - adaptar as unidades imobiliárias existentes com o ordenamento territorial urbano e constituir sobre elas direitos reais em favor dos seus ocupantes;

III - ampliar o acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados;

IV - promover a integração social e a geração de emprego e renda;

V - garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

VI - garantir a efetivação da função social da propriedade;

VII - ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes;

VIII - concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo;

IX - prevenir e desestimular a formação de novos núcleos urbanos informais;

X - conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;

XI - estimular a participação dos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.

Artigo 3º - Fica instituído no âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF), com a função de planejar, propor diretrizes, coordenar e monitorar as ações de regularização fundiária de áreas em zona especial de interesse social (ZEIS) ou declaradas de interesse social ou de interesse específico, em núcleos urbanos precários, consolidados e conjuntos habitacionais, em articulação com as demais unidades da Prefeitura Municipal, inclusive da administração indireta, bem como proceder à análise técnica e fundiária nos processos administrativos de regularização fundiária.

Artigo 4º - Ao Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) compete as seguintes atribuições:

I - coordenar e instruir as medidas necessárias para implementação das ações que forem estabelecidas pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública e pelo Comitê Gestor da Política de Desenvolvimento Urbano e Habitação, conforme artigo 1º do Decreto nº 098, de 28 de março de 2017;

II - organizar o banco de informações, dados, cadastros e documentos pertinentes;

III - fornecer, quando solicitado, as informações e manifestações formais a respeito da Política de Habitação e de Interesse Social do Município, empreendimentos e ações delas decorrentes;

IV - subsidiar o atendimento às demandas técnicas e judiciais solicitadas pelo Ministério Público, Defensoria Pública, Procuradoria Municipal e demais órgãos públicos, inclusive as relativas à regularização fundiária;

V - interagir com o Sistema de Fiscalização e com a Secretaria de Negócios Jurídicos do Município quanto às invasões e ocupações irregulares e as medidas necessárias em função das suas peculiaridades;

VI - promover as atividades necessárias à regularização fundiária de parcelamentos irregulares;

VII - participar do planejamento das ações e programas da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão no que se refere à análise fundiária das áreas de intervenção;

VIII - propor diretrizes e gerir as ações multidisciplinares de pós-regularização, visando a destinação de interesse social das áreas regularizadas;

IX - acompanhar o licenciamento ambiental e urbanístico de projetos, obras e regularização fundiária de áreas em zona especial de interesse social (ZEIS) ou declaradas de interesse social ou de interesse específico;

X - orientar e esclarecer a população sobre as ações de regularização fundiária;

XI - monitorar os contratos, convênios e parcerias relativas a habitação e à regularização fundiária;

XII - gerenciar, centralizar e monitorar o recebimento do licenciamento urbano e ambiental, acompanhamento e o recebimento das obras de infraestrutura de projetos urbanísticos e complementares, vinculados à Regularização Fundiária;

XIII - exercer outras atribuições correlatas e complementares na sua área de atuação.

Artigo 5º - As regularizações fundiárias de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E) serão objeto de processo administrativo próprio, de iniciativa de qualquer legitimado a requerê-la, onde serão reunidos todos os documentos pertinentes no atendimento das etapas previstas neste Decreto.

§ 1º - Consideram-se legalmente legitimados para requerer a abertura de processo administrativo de regularização fundiária, conforme disposto na Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017:

- I - União, Estado de São Paulo e o Próprio Município;
- II - ocupantes do núcleo urbano informal;
- III - proprietários, loteadores ou incorporadores;
- IV - Defensoria Pública, em nome da população de baixa renda;

V - Ministério Público.

§ 2º - Em havendo a preexistência de diversos expedientes a serem tratados na mesma área, apensar-se-ão todos ao processo administrativo mais antigo.

§ 3º - Nenhuma área será objeto de regularização fundiária sem seu respectivo processo administrativo.

§ 4º - Além das etapas e documentos da regularização fundiária informados neste Decreto, serão autuados no processo administrativo de que trata este artigo o registro de conteúdo de tratativas com a população, ou apenas com seus representantes, seja por meio de ata ou registro do servidor.

Artigo 6º - Nas regularizações fundiárias de interesse social (REURB-S), será elaborado o Plano de Urbanização e Regularização Fundiária, que deve conter:

I - diretrizes urbanísticas, bem como a definição de usos e parâmetros de ocupação permitidos;

II - projeto de parcelamento, e seus respectivos memoriais, especificando o traçado dos lotes e do sistema viário, as faixas não edificáveis e as áreas reservadas ao uso público, onde houver;

III - projetos indicativos das obras de urbanização e implantação de equipamentos públicos, incluindo terraplanagem, abastecimento de água, esgotamento sanitário, fornecimento de energia elétrica e de iluminação pública e obras de escoamento de águas pluviais;

IV - custo estimado das obras de urbanização ainda não implantadas, bem como das demais ações necessárias, com a definição da responsabilidade de aporte de recursos;

V - projeto arquitetônico das construções, quando houver previsão de entrega de unidades prontas;

VI - situação fundiária e instrumentos jurídicos necessários à regularização da área;

VII - indicação de áreas de lazer e convívio da população, onde houver;

VIII - cadastro das famílias a serem beneficiadas e o projeto de trabalho social a ser desenvolvido ao longo da intervenção, para assegurar a participação das mesmas;

IX - projeto de reassentamento com as soluções propostas, quando a urbanização ou regularização fundiária implicar em reassentamento de famílias;

X - relatório técnico ambiental quando, na área a ser regularizada, houver ocupação de Área de Preservação Permanente (APP) ou outras áreas especialmente protegidas pela legislação ambiental.

Parágrafo Único - A critério do Poder Executivo Municipal poderá ser elaborado mais de um Plano de Urbanização e Regularização para uma única área demarcada como de interesse social (REURB-S).

Artigo 7º - Após sua abertura, os processos de regularização fundiária serão autuados e tramitarão, com apoio de todas as Secretarias Municipais e órgãos da Administração Direta e Indireta, perante o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF), na seguinte ordem:

I - classificar o núcleo urbano informal como regularização fundiária de interesse social (REURB-S) ou de interesse específico (REURB-E);

II - nomear representantes do núcleo urbano informal a acompanharem o processo de regularização fundiária da área;

III - indicar as intervenções a serem executadas, se for o caso, conforme o projeto de regularização fundiária;

IV - avaliar as condições urbanísticas do núcleo urbano informal;

V - delimitar o perímetro do assentamento e, quando for o caso, encaminhar auto de demarcação urbanística ao cartório de registro de imóveis competente;

VI - proceder à identificação dos lotes e unidades autôno-

mas;

VII - proceder ao cadastramento da população ocupante;

VIII - proceder às buscas cartoriais e proceder às notificações necessárias dos proprietários;

IX - sobrepor o perímetro do núcleo urbano informal às matrículas e transcrições, quando possível;

X - elaborar projeto de regularização fundiária, nos termos do artigo 35 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

XI - elaborar o projeto urbanístico, nos termos do artigo 36 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017;

XII - encaminhar o projeto de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) aprovado ao cartório de registro de imóveis competente e acompanhar seus desdobramentos até o efetivo registro.

Artigo 8º - O projeto de regularização fundiária conterá:

I - Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais;

II - Cronograma físico e financeiro de serviços e implantação de obras de infraestrutura essencial, compensações urbanísticas, ambientais e outras, quando houver, definidas por ocasião da aprovação do projeto de regularização fundiária, registrando-se as medidas de competência de outros entes federativos ou concessionárias de serviços públicos;

III - Termo de compromisso a ser assinado pelos responsáveis, públicos ou privados, pelo cumprimento do cronograma físico e financeiro;

IV - Planta com o quadro de áreas e a identificação dos logradouros, espaços livres, áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, quando houver, e unidades imobiliárias a serem regularizadas, existentes ou projetadas, suas dimensões e características, área, confrontações, localização, nome do logradouro, numeração oficial do imóvel;

V - Planta ambiental com a identificação e respectiva área da ocupação incidente em áreas de preservação permanente (APP);

VI - Memorial descritivo dos lotes, unidades autônomas e áreas públicas a serem objeto de matrícula própria, referenciados pelo logradouro;

VII - identificação de eventuais áreas já usucapidas, quando conhecidas;

VIII - medidas de adequação urbanística e ambiental, não integrantes da infraestrutura essencial ou a ela complementares;

IX - identificação dos imóveis e dos ocupantes cadastrados sujeitos a reassentamento futuro e não passíveis de regularização fundiária.

§ 1º - As plantas e memoriais descritivos deverão ser assinados por profissional legalmente habilitado, dispensada a apresentação de anotação de responsabilidade técnica (ART) no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia - CREA ou de registro de responsabilidade técnica (RRT) no Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU, quando o responsável técnico for servidor ou empregado público.

§ 2º - Na regularização fundiária de interesse social (REURB-S), as medidas de adequação urbanística, ambiental e reassentamentos serão custeadas pelo Município diretamente ou por convênios ou parcerias, não condicionando a sua aprovação.

§ 3º - Na regularização fundiária de interesse específico (REURB-E), a aprovação fica condicionada ao custeio, por parte dos beneficiários, das medidas de adequação urbanística, ambiental e reassentamentos.

§ 4º - O Município poderá promover as medidas mitigadoras e de adequação urbanística, ambiental e reassentamentos nas regularizações fundiárias de interesse específico (REURB-E) mediante recolhimento de tributo, nos termos da legislação federal e municipal, correspondente ao valor total do conjunto das intervenções e condicionada à ordem de priorização de seu planejamento.

§ 5º - Quando tecnicamente inviável a mitigação e adequação urbanística em virtude da consolidação do assentamento na regularização fundiária de interesse específico (REURB-E), os beneficiários realizarão a compensação ambiental de seu núcleo urbano informal consolidado com o pagamento de medidas mitigadoras em casos de regularização fundiária de

interesse social (REURB-S).

§ 8º - Fica facultado aos interessados legitimados a abertura do processo administrativo de regularização fundiária a contratação de assessoria técnica para apresentação do Projeto de Regularização Fundiária.

Artigo 9º - A Certidão de Regularização Fundiária (CRF), ato administrativo de aprovação da regularização, e que deverá acompanhar o projeto aprovado, será assinada pelo Secretário Municipal de Planejamento e Gestão Pública.

Parágrafo Único - A Certidão de Regularização Fundiária (CRF) deverá conter, no momento de sua emissão:

- I - o nome do núcleo urbano regularizado;
- II - a localização;
- III - a modalidade da regularização;
- IV - as responsabilidades das obras e serviços;
- V - a indicação numérica de cada unidade regularizada, quando houver;
- VI - a listagem com nomes dos ocupantes que houverem adquirido a respectiva unidade, por título de legitimação fundiária ou mediante ato único de registro, bem como o estado civil, a profissão, o nome de inscrição no cadastro de pessoas físicas do Ministério da Fazenda (CPF/MF) e do registro geral da cédula de identidade (RG) e filiação.

Artigo 10 - Fica instituída, no âmbito da Administração Municipal, a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF), composta por servidores da Administração Pública Direta e Indireta, na seguinte proporção:

- I - 04 (quatro) membros da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, sendo 02 (dois) do Departamento Urbanístico, 01 (um) do Departamento Sócio-Econômico e 01 (um) do Departamento de Análise de Projetos;
- II - 01 (um) da Secretaria do Meio Ambiente;
- III - 01 (um) da Secretaria de Infraestrutura/Obras;
- IV - 01 (um) do Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto - DAERP;
- V - 01 (um) da Empresa de Trânsito e Transportes Urbanos de Ribeirão Preto S/A - TRANSERP.

§ 1º - Caberá a Secretaria de Planejamento e Gestão Pública indicar o coordenador da Câmara Técnica e dar os meios necessários ao seu funcionamento.

§ 2º - Sempre que necessário à instrução do processo administrativo de regularização fundiária, a Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF) poderá solicitar a participação em conjunto ou separado de 01 (um) representante do 1º e 2º Cartório de Registro de Imóveis de Ribeirão Preto, 01 (um) representante da 12ª Subseção de Ribeirão Preto da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção de São Paulo, 01 (um) representante da Defesa Civil de Ribeirão Preto e 01 (um) representante do 09º Agrupamento do Corpo de Bombeiros da Polícia Militar do Estado de São Paulo em Ribeirão Preto, bem como outras entidades e especialistas com anuência do Secretário de Planejamento e Gestão Pública.

§ 3º - Com relação ao parágrafo anterior, quando chamados a participar do processo de regularização fundiária, os convidados formularão contribuições de ordem técnica, conforme a suas especialidades, que subsidiarão as manifestações da Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF).

Artigo 11 - São funções da Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF):

- I - dar parecer aos encaminhamentos técnico-administrativos de projeto de regularização fundiária emitidas pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF);
- II - analisar os projetos de regularização fundiária de interesse social e de interesse específico;
- III - emitir manifestações quando solicitado pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF) ou pelos legitimados elencados no artigo 5º, § 1º deste decreto, que requereu a abertura do processo administrativo de regularização fundiária.

Artigo 12 - Os núcleos urbanos a serem regularizados estão contidos nos Anexos I e II deste decreto.

Parágrafo Único - Outros núcleos urbanos poderão ser incluídos por ato do Chefe do Poder Executivo para fins de regularização fundiária, mediante proposta da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, ouvida a Câ-

mara Técnica de Regularização Fundiária.

Artigo 13 - As áreas públicas municipais da classe dos bens dominiais, ocupadas por população de baixa renda, relacionadas no Anexo I ficam destinadas ao Programa de Regularização Fundiária.

Artigo 14 - As áreas de que trata o Anexo I serão descritas e caracterizadas mediante levantamento planialtimétrico cadastral da situação fática das ocupações.

Artigo 15 - Serão descritos na Certidão de Regularização Fundiária (CRF) os perímetros, as dimensões e a caracterização das áreas públicas municipais relacionadas no Anexo I, obtidos pelo levantamento planialtimétrico cadastral.

Artigo 16 - A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública poderá definir, nos núcleos urbanos de que tratam os Anexos I e II deste decreto, e em outros que poderão ser incluídos, as parcelas de terreno ou lotes necessários à construção de habitações de interesse social, destinadas ao reassentamento das famílias removidas que aderirem ao Programa de Regularização Fundiária (REURB).

Artigo 17 - A doação de parcelas de áreas ou lotes, mencionados no Anexo I a outro órgão ou entidade da Administração Pública Direta ou Indireta, de qualquer esfera de governo, quando as construções forem por ele executadas mediante convênio, deve constar da escritura de doação os encargos do donatário, como também o prazo para seu cumprimento, a cláusula de reversão e eventual indenização.

Parágrafo Único - Na hipótese de que trata este artigo, o Executivo, autorizado pelo Poder Legislativo Municipal, conforme artigo 8º, letra "a", inciso IX da Lei Orgânica Municipal, ou pelo ente conveniente, transfere ao beneficiário do Programa de Regularização Fundiária (REURB) a unidade habitacional para se ressarcir dos custos da construção, excluindo o valor do terreno.

Artigo 18 - Em cada núcleo urbano constante nos Anexos I e II, e em outros que poderão ser incluídos, o Município, por meio da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, nomeará um ou mais indivíduos, civilmente capazes e residentes no local, que representarão a população nas discussões sobre a regularização fundiária com o Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF).

§ 1º - Para áreas maiores, admite-se até o limite de quatro representantes por núcleo urbano informal.

§ 2º - A nomeação dos representantes pelo Município ocorrerá preferencialmente após sua eleição pelos ocupantes presentes.

§ 3º - Os representantes não farão jus a qualquer remuneração ou vínculo empregatício com o município.

§ 4º - Aspectos técnicos e jurídicos da regularização fundiária não se submetem à deliberação dos representantes.

Artigo 19 - Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estado ou Município, o projeto de regularização fundiária observará o disposto nos artigos 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso, através de relatório emitido pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF).

Artigo 20 - A avaliação das condições urbanísticas e ambientais do núcleo urbano informal far-se-á por meio de Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais, que contemplará:

- I - identificação das redes de infraestrutura urbana e serviços públicos verificados no local, contendo no mínimo as condições de atendimento ou não da infraestrutura essencial definida neste decreto;
- II - as situações de risco ou de dano ambiental, passíveis de intervenções futuras ou reassentamentos;
- III - ano de ocupação ou de planta de parcelamento aprovado para a área, se houver;
- IV - demonstração de melhoria das condições ambientais, presentes ou previstas, decorrentes da regularização fundiária.

§ 1º - Elementos que não configurarem situações de risco poderão ser atendidos posteriormente à aprovação da regularização fundiária.

§ 2º - Ações futuras apontadas no Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais, de implantação posterior à aprovação da regularização fundiária deverão apresentar estimativa aproximada de custos e tempo de realização, considerando a capacidade de investimento do Município e dos entes federativos ou concessionárias de serviços públicos responsáveis pela adoção das medidas.

§ 3º - Fica facultado aos interessados legitimados à abertura do processo administrativo de regularização fundiária a contratação de assessoria técnica para apresentação de Estudo Técnico de Melhoria das Condições Ambientais, nas especificações definidas pelo Município.

Artigo 21 - Para fins de regularização fundiária, o Poder Público Municipal se utilizará de todos os instrumentos jurídicos permitidos pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 e legislações correlatas, que atendam aos interesses da Administração Pública no uso e ocupação do solo urbano, assim especificados:

- I - Concessão de direito real de uso;
- II - Concessão de uso especial para fins de moradia;
- III - Doação onerosa ou gratuita;
- IV - Compra e venda;
- V - Permuta;
- VI - Direito real de laje;
- VII - Legitimação fundiária;
- VIII - Legitimação de posse.

Parágrafo Único - O possuidor pode, para o fim de contagem do prazo de ocupação exigido para a concessão de uso especial, na forma individual ou coletiva, acrescentar sua posse a de seu antecessor, contanto que sejam contínuas.

Artigo 22 - Para promoção das regularizações fundiárias de interesse social (REURB-S), o Executivo municipal poderá celebrar convênios e parcerias com órgãos do Estado de São Paulo, com a União Federal e com entidades da sociedade civil.

Artigo 23 - A delimitação do perímetro do núcleo urbano informal poderá ocorrer isolada ou conjuntamente à individualização de todos os lotes ou unidades autônomas efetivamente verificadas no local, e cadastramento dos ocupantes.

Artigo 24 - Para fins de regularização fundiária, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no artigo 17, inciso I, da Lei Federal nº 8.686, de 21 de junho de 1993, conforme previsto no artigo 71 da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Artigo 25 - Serão instados a se pronunciar nos processos de regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e de interesse específico (REURB-E) as instâncias competentes previstas na legislação municipal vigente.

Artigo 26 - A prioridade de núcleos urbanos informais a serem regularizados obedecerá critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Moradia Popular (CMMP) mediante proposta apresentada pela Secretaria de Planejamento e Gestão Pública.

Artigo 27 - Aplicam-se as disposições deste decreto aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei Federal nº 5.866, de 12 de dezembro de 1972.

Artigo 28 - As despesas decorrentes da execução do Programa de Regularização Fundiária correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Artigo 29 - Este decreto é aplicado supletivamente a Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Artigo 30 - Fica revogado o artigo 3º do Decreto nº 098, de 28 de março de 2017.

Artigo 31 - Este decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio Rio Branco
DUARTE NOGUEIRA
 Prefeito Municipal
 NICANOR LOPES
 Secretário da Casa Civil
 EDSOM ORTEGA MARQUES
 Secretário de Planejamento e Gestão Pública

ANEXO I				
Zona	Nome	Bairro	Estimativas	
			Unidades Habitacionais	População
O	Andradas	Pq. Ribeirão	41	205
L	Anhanguera	Recreio Anhanguera	149	745
N	Avelino Palma	Pq. Ind. Avelino A. Palma	192	960
N	Barbante Rosa	Cidade Jardim	52	208
O	Campo do Tupi	Pq. Ribeirão Preto	14	70
N	Campos do Jordão	Jd. Salgado Filho I	180	720
N	Canta Sapo	Jd. Javari	64	256
O	Cásper Líbero	Jd. Santa Rita	53	212
O	Coca-Cola	V. Augusta	103	515
O	Cruz e Souza	Pq. Ribeirão	140	720
N	Dona Castorinha	Jd. Salgado Filho	10	40
O	Escola	Jd. Marchesi	50	200
S	Faiane	Bonfim Paulista	47	188
O	Grilo	Alto Ipiranga	5	20
N	Igrejas	Jd. Jandaia	68	258
O	Itaú	Jd. Itaú	64	320
N	Japurá	Jd. Jandaia	76	380
N	João Pessoa	Jd. Aeroporto	68	272
N	Jóquei Clube	Jd. Iara	68	340
N	Magid	Cj. Hab. Adelino Simioni	640	3200
N	Maria de Lourdes	Jd. Maria de Lourdes	98	334
O	Monte Alegre	Jd. Monte Alegre	315	1575
N	Nuporanga	Jd. Salgado Filho II	96	480
O	Patriarca	Jd. Maria da Graça	115	460
L	Pedra Branca	Pedra Branca	30	120
N	Porto Seguro	Jd. Jandaia	147	735
O	Progresso	Jd. Progresso	1917	7668
N	São Simão	V. Elisa	50	200
N	Serra Negra	Jd. Jóquei Clube	180	720
N	Torre	Jd. Jandaia	57	285
N	TRANSERP	V. Fábio Barreto	126	630
L	Trevo	Jd. do Trevo	188	940
N	Ubatuba	Jd. Salgado Filho II	90	450

N	Valentina Figueiredo	Cj. Hab. Val. Figueiredo	46	230
L	Zara	Jd. Zara	189	945
TOTAL			5728	25601

Anexo 2

Diário Oficial	
RIBEIRÃO PRETO - SP	
<p>Sexta-feira, 14 de Junho de 2019</p> <p>ensino infantil, fundamental, médio, técnico e universitário, bem como às entidades cujo objeto institucional ou social seja a atividade de ensino e ao desenvolvimento integral de pessoas em qualquer faixa etária;</p> <p>II - a Secretaria Municipal da Saúde pelos imóveis cedidos para construção e uso de unidades médicas públicas e privadas, hospitais, casas de repouso, unidades de saúde, unidades de vigilância em saúde, bem como às entidades cujo objeto institucional ou social seja a atividade de atendimento à saúde de pessoas em qualquer faixa etária;</p> <p>III - a Secretaria Municipal de Assistência Social pelos imóveis cedidos para construção e uso de entidades públicas ou privadas, cujo objeto institucional ou social seja a atividade ou execução de políticas de assistência social considerando a comunidade e a dignidade da pessoa humana, bem como as entidades públicas ou privadas voltadas ao combate das consequências geradas pela pobreza e exclusão social, voltadas ao acesso do cidadão às políticas públicas essenciais e ao desenvolvimento de uma política de inclusão social das camadas mais carentes da população;</p> <p>IV - a Secretaria Municipal do Meio Ambiente pelos imóveis cedidos para construção e uso de entidades públicas e privadas cujo objeto institucional ou social seja voltado à defesa do meio ambiente, bem como para utilização do imóvel para preservação do meio ambiente, incluindo hortas comunitárias;</p> <p>V - a Secretaria Municipal de Esportes pelos imóveis cedidos para construção e uso de entidades públicas e privadas cujo objeto institucional ou social seja voltado à prática esportiva, independentemente da modalidade, incluindo os campos de futebol, academias e escolas voltadas à prática esportiva;</p> <p>VI - a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública pelos imóveis cedidos para construção e uso de entidades públicas e privadas cujo objeto institucional ou social não esteja contemplado nas atribuições de outras Secretarias nos incisos anteriores, inclusive áreas cedidas ao Corpo de Bombeiros e Polícia Militar ou Federal, podendo ouvir Secretarias ou Órgãos Municipais afins.</p> <p>§ 2º - A Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública encaminhará em 30 (trinta) dias ofício contendo a relação dos imóveis cedidos e respectivas leis autorizativas aos órgãos municipais responsáveis pela fiscalização e recebimento da prestação de contas da contrapartida indicada nas leis autorizativas de uso de bens imóveis municipais.</p> <p>§ 3º - Cada Secretaria ou órgão municipal responsável pela fiscalização do cumprimento da lei, da contrapartida e da prestação de contas deverá constituir e designar pessoas ou grupo responsável pela fiscalização no prazo de 30 (trinta) dias após recebimento de ofício encaminhado pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública contendo a relação dos imóveis cedidos, sob pena de responsabilidade funcional do gestor do respectivo órgão municipal.</p> <p>§ 4º - Caberá à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública indicar a Secretaria responsável pela competência para fiscalização e recepção da prestação de contas para novas concessões a serem autorizadas.</p> <p>Artigo 3º - A Secretaria responsável pelo acompanhamento e fiscalização da contrapartida estabelecida deverá solicitar manifestação da entidade, com envio da documentação comprobatória das atividades realizadas e da contrapartida estabelecida, se houver.</p> <p>§ 1º - A Prestação de Contas deverá demonstrar que:</p> <p>I - o uso do imóvel cedido está em conformidade com o que foi estabelecido na lei que autorizou a cessão ou doação;</p> <p>II - as contrapartidas exigidas na lei estão sendo observadas rigorosamente.</p> <p>§ 2º - No caso de a lei que autorizou a doação ou cessão exigir contrapartidas, a prestação de contas deverá demonstrar com detalhes o fiel cumprimento da obrigação assumida pela entidade.</p> <p>§ 3º - As entidades deverão protocolar na Secretaria responsável pela fiscalização até o dia 30 de março de cada ano a prestação de contas relativa ao exercício anterior.</p> <p>§ 4º - Caso a entidade não apresente a documentação no prazo estabelecido no parágrafo anterior, a Secretaria responsável notificará a entidade e poderá solicitar ao Departamen-</p>	<p>to de Fiscalização Geral a realização de vistoria in loco, a fim de verificar a posse do imóvel, bem como o cumprimento da contrapartida estabelecida legalmente.</p> <p>Artigo 4º - Caso a entidade não demonstre o fiel cumprimento da finalidade e/ou das contrapartidas exigidas, a documentação será autuada em processo administrativo e este encaminhado pela Secretaria Fiscalizadora à Secretaria de Planejamento e Gestão Pública para análise da documentação e parecer, podendo propor à Secretaria da Casa Civil a revogação da lei de concessão ou doação.</p> <p>Artigo 5º - A Prefeitura Municipal, por intermédio da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, enviará à Câmara Municipal relatório da situação dos imóveis cedidos até o último dia de cada exercício fiscal.</p> <p>Artigo 6º - O descumprimento de qualquer das obrigações ou encargos previstos acarretará a incorporação ao patrimônio do município de toda e qualquer benfeitoria ou acessão realizada no imóvel, independentemente da natureza, sem gerar nenhuma obrigação indenizatória à Prefeitura Municipal, seja a que título for.</p> <p>Artigo 7º - Após o decurso do prazo de vigência constante da lei autorizativa, fica obrigado o beneficiário da cessão do imóvel público a restituir o imóvel independentemente de prévia notificação, caso em que acedem ao bem, todas as construções e benfeitorias nele realizadas.</p> <p>Artigo 8º - O beneficiário da cessão do imóvel público é responsável exclusivo pela manutenção estrutural e física do bem, além do pagamento de todos os tributos e ônus de qualquer natureza incidentes sobre o imóvel no prazo da concessão, incluindo energia elétrica, água e esgoto, devendo proceder junto aos órgãos responsáveis para alteração da titularidade a partir da vigência da concessão.</p> <p>Artigo 9º - Ao término do prazo da concessão, o bem retornará à posse e propriedade da Prefeitura Municipal, independentemente de notificação, sem qualquer direito ao beneficiário da cessão do imóvel público de retenção ou benfeitoria de qualquer espécie, cabendo à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública a análise e indicação da destinação do imóvel.</p> <p>Artigo 10 - A totalidade das despesas decorrentes da lavratura da escritura e seu registro imobiliário, registro, tal como seu futuro cancelamento, correrão por conta exclusivamente do beneficiário da cessão do imóvel público, bem como a totalidade de despesa decorrentes da eventual necessidade de cancelamento da escritura e do registro imobiliário de anterior concessão averbada ou registrada no imóvel concedido.</p> <p>Parágrafo Único - A Prefeitura Municipal, através da decisão da Secretaria da Casa Civil, poderá custear as despesas decorrentes da lavratura da escritura e se registro imobiliário, desde que existam relevantes fundamentos para tanto.</p> <p>Artigo 11 - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.</p> <p style="text-align: center;">Palácio Rio Branco DUARTE NOGUEIRA Prefeito Municipal NICANOR LOPES Secretário da Casa Civil ALBERTO MACEDO Secretário de Governo EDSOM ORTEGA Secretário de Planejamento e Gestão Pública</p> <hr/> <p style="text-align: center;">DECRETO Nº 150 DE 11 DE JUNHO DE 2019 INCLUI NÚCLEOS URBANOS FORMAIS, NO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, CRIADO PELO DECRETO Nº 360, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2017. DUARTE NOGUEIRA, Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, no uso das atribuições legais, e Considerando a edição do Decreto nº 360, de 26 de dezembro de 2017, que instituiu o Programa de Regularização Fundiária no âmbito do Município de Ribeirão Preto, que incluiu 35 (trinta e cinco) núcleos urbanos informais para regulariza-</p>

Diário Oficial

RIBEIRÃO PRETO - SP

Sexta-feira, 14 de Junho de 2019

ção fundiária, na modalidade interesse social;
Considerando as avaliações técnico-jurídica elaborada pelo Núcleo de Habitação e Regularização Fundiária (NHRF), da Secretaria de Planejamento e Gestão Pública, e pela Câmara Técnica de Regularização Fundiária (CTRF);
Considerando a redação do artigo 12, parágrafo único, do Decreto nº 360, de 26 de dezembro de 2017, que outros núcleos urbanos poderão ser incluídos por ato do Chefe do Poder Executivo para fins de regularização fundiária, mediante proposta da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão Pública, ouvida a Câmara Técnica de Regularização Fundiária;

DECRETA:

Artigo 1º - Ficam incluídos no Programa de Regularização Fundiária, criado pelo Decreto nº 360, de 26 de dezembro de 2017, na modalidade interesse social (REURB-S), os 1 (ca-
 torze) núcleos urbanos informais constantes do Anexo I deste Decreto.

Parágrafo Único - A regularização fundiária poderá ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial, conforme artigo 36, § 2º, da Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Artigo 2º - A regularização dos núcleos urbanos informais constantes do Anexo I seguirá a ordem de prioridade estabelecida, conforme critérios definidos pelo Conselho Municipal de Moradia Popular.

Artigo 3º - A Secretaria de Planejamento e Gestão Pública utilizará as informações disponíveis em cadastros e imagens aéreas para efeito de consolidação das moradias reguláveis, e, por meio do Núcleo de Fiscalização Territorial Integrada, criado pelo artigo 4º, do Decreto nº 098, de 27 de março de 2017, atuará para manter no estado atual os núcleos urbanos informais constantes do Programa de Regularização Fundiária.

Artigo 4º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Rio Branco
DUARTE NOGUEIRA
 Prefeito Municipal
 NICANOR LOPES
 Secretário da Casa Civil
 ALBERTO MACEDO
 Secretário de Governo
 EDSOM ORTEGA MARQUES
 Secretário de Planejamento e Gestão Pública

ANEXO I

N	Zona	Nome	Bairro	Cadastral	Estimativa	
					Unidades Habitacionais	População
1	N	Amoroso Chapim	Jardim Jureka	503.382	62	350
2	O	Arborea	Conjunto Habitacional Maria da Graça	501.980	25	38
3	O	Arborea 2	Parque Ribeirão	504.327	14	150
4	O	Campo do Maria da Graça	Conjunto Habitacional Maria da Graça	501.980	18	35
5	L	Harmonia Senilho Galvão	Jardim Pedraço Antonio Palcos	503.223	126	352
6	N	Harmonia Dal Russo	Espanhada da Estação	501.710	42	137
7	L	Jardim Helena	Jardim Helena	502.894	141	317
8	O	Mangueiras	Jardim Primavera	502.112	332	820
9	O	Marçal Antonio Dias	Jardim Santa Rita	501.232	12	25
10	O	Campo do Terço	Jardim Santa Rita	501.225	38	68
11	N	Reciclagem	Conjunto Habitacional Adalino Simoni	500.581	194	452
12	O	Buquês Preto	Jardim Santa Rita	501.237	17	22
13	N	Rua Mexico	Vila Mariana	502.086	38	57
14	O	Teófilo Braga	Jardim Cardeal	501.384	05	17
TOTAL					1.126	2.787

DECRETO Nº 153

DE 12 DE JUNHO DE 2019

REVOGA O DECRETO Nº 335, DE 05 DE DEZEMBRO DE 2018 QUE DETERMINOU O NÃO CUMPRIMENTO DA LEI Nº 14.259, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2018 (DISPÕE SOBRE O DESCONTO DE NO MÍNIMO 50% (CINQUENTA POR CENTO) NO PAGAMENTO DE TAXA DE INSCRIÇÃO PARA PESSOAS IDOSAS, EM TODA E QUALQUER COMPETIÇÃO ESPORTIVA NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRE-

TO).

DUARTE NOGUEIRA, Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, no uso de suas atribuições conferidas por lei,

Considerando a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2002604-36.2019.8.26.0000 que julgou improcedente a referida ação, DECRETA:

Artigo 1º - Fica revogado, em todos os seus termos, o Decreto nº 335, de 05 de dezembro de 2018.

Artigo 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio Rio Branco
DUARTE NOGUEIRA
 Prefeito Municipal
 NICANOR LOPES
 Secretário da Casa Civil
 ALBERTO MACEDO
 Secretário de Governo

DECRETO Nº 154

DE 12 DE JUNHO DE 2019

AUTORIZA A TRANSFERÊNCIA DE BOX DO MERCADO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO (MERCADÃO).

DUARTE NOGUEIRA, Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, no uso dos direitos e obrigações estabelecidas no Decreto nº 128, de 01 de agosto de 1978,

Considerando parecer exarado no Processo Administrativo nº 02.2018.009952,

DECRETA:

Artigo 1º - Fica autorizada a transferência do box nº 100, localizado no Mercado Municipal de Ribeirão Preto, do permissionário Sr. **CÍCERO BENTO DA SILVA**, portador do R.G. nº 15.220.679-6 SSP/SP e do CPF nº 079.374.478-42 para a empresa **CLAYTON RAMOS MERCEARIA-EPP**, CNPJ nº 02.538.997/0001-63.

Artigo 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio Rio Branco
DUARTE NOGUEIRA
 Prefeito Municipal
 NICANOR LOPES
 Secretário da Casa Civil
 ALBERTO MACEDO
 Secretário de Governo

DECRETO Nº 155

DE 12 DE JUNHO DE 2019

AUTORIZA A TRANSFERÊNCIA DE BOX DO MERCADO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO (MERCADÃO).

DUARTE NOGUEIRA, Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, no uso dos direitos e obrigações estabelecidas no Decreto nº 128, de 01 de agosto de 1978,

Considerando parecer exarado no Processo Administrativo nº 02.2018.014830.0,

DECRETA:

Artigo 1º - Fica autorizada a transferência dos boxes nº 51 e 52, localizados no Mercado Municipal de Ribeirão Preto, da permissionária **MARIANA YOSHIE WATANABE PESCADOS-EPP**, CNPJ nº 17.003.818/0001-71 para a empresa **ANDREIA CRISTINA MONTEIRO-EPP**, CNPJ nº 32.729.478/0001-54.

Artigo 2º - Este decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Palácio Rio Branco
DUARTE NOGUEIRA
 Prefeito Municipal
 NICANOR LOPES
 Secretário da Casa Civil
 ALBERTO MACEDO
 Secretário de Governo

DECRETO Nº 156

DE 12 DE JUNHO DE 2019

AUTORIZA A TRANSFERÊNCIA DE BOX DO MERCADO MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO (MERCADÃO).

DUARTE NOGUEIRA, Prefeito Municipal de Ribeirão Preto, no uso dos direitos e obrigações estabelecidas no Decreto nº

