

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO

BRUNA PIMENTEL CILENTO

EIXOS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA EM VALINHOS (SP):
POSSE E PROPRIEDADE PARA QUEM?

CAMPINAS, 2022

BRUNA PIMENTEL CILENTO

EIXOS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA EM VALINHOS (SP):

POSSE E PROPRIEDADE PARA QUEM?

Tese apresentada como exigência para obtenção do Título de Doutora em Arquitetura e Urbanismo, ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

Área de Concentração: Urbanismo

Linha de Pesquisa: Projeto, Inovação e Gestão em Arquitetura e Urbanismo

Orientador: Wilson Ribeiro dos Santos Jr.

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

BRUNA PIMENTEL CILENTO

“EIXOS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA EM VALINHOS (SP): POSSE E PROPRIEDADE PARA QUEM?”

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 Doutora em Arquitetura e Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador(a): Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior

Tese defendida e aprovada em 15 de fevereiro de 2022 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:



Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior

Orientador da Tese e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas



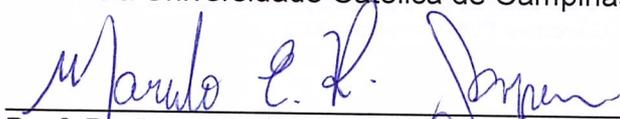
Profa. Dra Vera Santana Luz

Pontifícia Universidade Católica de Campinas



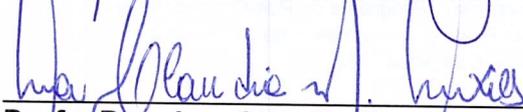
Profa. Dra Ana Cecília Mattei de Arruda Campos

Pontifícia Universidade Católica de Campinas



Prof. Dr. Marcelo Eduardo Rocco de Gasperi

Universidade Federal de Ouro Preto



Profa. Dra. Ana Claudia Mendes de Seixas

Universidade Federal de Alfenas

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

301.36
C572e

Cilento, Bruna Pimentel

Eixos de irregularidade fundiária em Valinhos (SP): posse e propriedade para quem? / Bruna Pimentel Cilento. - Campinas: PUC-Campinas, 2022.

137 f.: il.

Orientador: Wilson Ribeiro dos Santos Junior.

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, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Urbanização. 2. Posse de terra. 3. Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra. I. Santos Junior, Wilson Ribeiro dos . 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 23. ed. 301.36

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às bravas e resistentes pessoas que ocupam o acampamento “Marielle Vive!”, do MST em Valinhos-SP, e à memória da Vereadora e ativista Marielle Franco, mulher cisgênera, preta, lésbica e historiadora que cresceu na Favela da Maré, na cidade do Rio de Janeiro, e insurgiu-se contra o patrimonialismo que impera no país e que dá sentido à formação de milícias que extorquem os moradores de núcleos urbanos informais. Foi covardemente assassinada, mas seu legado vive. Marielle, presente!

AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento deste trabalho é fruto de muitas conversas com meu orientador o Prof. Dr. Wilson Ribeiro dos Santos Junior, que me convenceu que eu deveria dar continuidade à pesquisa iniciada no mestrado, mesmo tendo vivenciado tantas desmotivações em meu ambiente de trabalho. Melhor aconselhamento não poderia ter feito. Muito obrigada por seus ensinamentos, sua dedicação à pesquisa, à ciência e ao alunado que, como eu, têm-no como referência.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, órgão vinculado ao Ministério de Educação do Governo Federal e aos docentes e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (POSURB-ARQ), que nesses 6 anos de ensino, tanto no mestrado quanto no doutorado, muito acrescentaram aos meus estudos e às minhas vivências, ao me apresentarem a temas e autores não abordados em minha graduação em Direito e tampouco em minha atuação profissional.

À arquiteta Yara Adrião, que trabalhou comigo na produção da cartografia de minha pesquisa, contribuindo para deixá-la mais imagética, aproximando-a da linguagem da Arquitetura e Urbanismo.

Aos amigos Marcelo, Bibi, Mari Blumer, Raquel, Diogo, Vinícius, Marcus, Valéria, Fá e às companheiras do coletivo de Campinas “Mulheres que leem mulheres” que sempre me incentivam a me desafiar.

Aos Professores Doutores, membros da Banca de Defesa do Doutorado, por gentilmente aceitarem o convite de avaliarem o trabalho desenvolvido.

Finalmente agradeço à minha esposa, Dani, por ter apoiado os meus estudos, ter sido uma inspiração para os meus caminhos na pesquisa científica, sendo uma companheira super carinhosa, amorosa e uma socióloga extraordinária; aos meus pais, Gloria e Bruno, por todo o amor transmitido e por darem sempre a devida importância à ciência e ao conhecimento; às minhas irmãs, Lilian e Veronica, e aos meus sobrinhos, Matheus, Amália, Lucca, Maitê, Maria Vitória e Heloísa, pelo carinho e apoio em todos os momentos de minha vida.

EPÍGRAFE

Tire as construções da minha praia
Não consigo respirar
As meninas de minissaia
Não conseguem respirar
Especulação imobiliária
E o petróleo em alto mar
Subiu o prédio eu ouço vaia
Eu faço figa pra essa vida tão sofrida
Terminar bem-sucedida
Luz do sol é minha amiga
Luz da lua é minha instiga
Me diga você, me diga
O que é que sara a tua ferida
Me diga você, me diga
Lucro
Máquina de louco
Você pra mim é lucro
Máquina de louco
Vou botar rapadura na mamadeira
Vou dar rapadura pra bater, pá pá
É pra bater, pá pá
[Lucro (Descomprimindo), Baiana System]

RESUMO

CILENTO, Bruna Pimentel. Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos (SP): posse e propriedade para quem. 2022. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Campinas, 2022, 137 f.

A pesquisa pretende analisar os rumos da Regularização Fundiária de Interesse Social no Brasil, tendo como ponto de partida o novo marco regulatório instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), o qual possui uma série de inovações legais cuja constitucionalidade é questionada em ação judicial (Ação Direta de Inconstitucionalidade). A legislação anterior, qual seja, o Capítulo III da Lei nº 11.977, de 2009 (BRASIL, 2009), foi integralmente revogada. Ainda assim, sua base jurídica foi mantida, especialmente no que concerne ao levantamento da situação fundiária dos imóveis ocupados; à negociação entre os proprietários, os ocupantes e o poder público; à elaboração e aprovação de um projeto urbanístico; e ao registro do projeto e dos títulos atribuídos a cada ocupante. Após a vigência da nova lei em 2017, contudo, houve um refreamento inicial nos registros destas regularizações, que até então vinham crescendo, no que se refere ao registro das titulações feitas com base na lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009). A hipótese desta pesquisa enfoca o novo marco legal, afirmando que ele contribuiu para o fortalecimento do reconhecimento jurídico da posse da terra em núcleos urbanos informais de interesse específico, ainda que estejam em zoneamento rural, mas enfraqueceu as regularizações plenas (urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais) das ocupações compostas por populações de baixa renda. Coloca-se em relevo a questão: a quem interessa a regularização fundiária proposta pela Lei 13.465/2017? Na busca da comprovação da hipótese anunciada, a pesquisa investiga, como estudo de caso, como se comportou a aplicação, pelo Poder Público, do novo marco legal no cenário dos núcleos urbanos informais concentrados nos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos (SP), que se estabeleceram em trechos viários da Estrada dos Jequitibás, da Estrada Vicinal Adolpho Pecorani, da Estrada para o Clube de Campo, da rua Itaicira, e da Rodovia Dom Pedro I (SP 065) – sentido Campinas/Itatiba. Deste modo, observaram-se os impactos, as contradições, as inconstâncias e as insurgências a partir da vigência destes dispositivos legais que alteraram a política nacional de regularização fundiária urbana, tendo como referência, a partir dessa ótica, a ocupação do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra intitulada “Marielle Vive!”, localizada na Estrada dos Jequitibás, que ocorreu meses após o início da vigência definitiva do novo marco legal, em um contexto de transição rural – urbana de interesse da especulação imobiliária, comparando-se a diferenciação da atuação do Poder Público nessa ocupação, em relação às demais ocorridas nesses mesmos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos.

Palavras-chave: Regularização fundiária de interesse social, Lei Federal nº 13.465/2017, Posse, Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos, Transição Rural-Urbana, Ocupação “Marielle Vive!”, Insurgências.

ABSTRACT

CILENTO, Bruna Pimentel. Axes of Land Irregularity in Valinhos (SP): possession and ownership for whom. 2022. Thesis (Doctorate in Architecture and Urbanism) – Pontifical Catholic University of Campinas. Center for Exact, Environmental and Technology Sciences, Postgraduate Program in Architecture and Urbanism, Campinas, 2022.

The research intends to analyze the paths of Land Regularization of Social Interest in Brazil, having as a starting point the new regulatory framework established by Federal Law No. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), which has a series of legal innovations whose constitutionality is questioned in legal action (Direct Action of Unconstitutionality). The previous legislation, namely, Chapter III of Law No. 11,977, of 2009 (BRASIL, 2009), was completely revoked. Even so, its legal basis was maintained, especially regarding the survey of the land tenure status of the occupied properties; negotiation between owners, occupants and public authorities; the elaboration and approval of an urban project; and the registration of the project and the titles assigned to each occupant. However, after the new law came into effect in 2017, there was an initial curb in the registration of these regularizations, which until then had been growing, about the registration of degrees based on law 11,977/2009 (BRASIL, 2009). The hypothesis of this research is that it focuses on the new legal framework stating that it contributed to the strengthening of legal recognition of land tenure in informal urban centers of specific interest, even though they are in rural zoning, but weakened full regularizations (urban, legal, environmental and social) of occupations made up of low-income populations. The question arises: who is interested in the land tenure regularization proposed by Law 13,465/2017? In the search for proof of the announced hypothesis, the research investigates, as a case study, how the application, by the Government, of the new legal framework in the scenario of informal urban centers concentrated in the Axes of Land Irregularity in Valinhos (SP) behaved. established themselves on road sections of Estrada dos Jequitibás, Estrada Vicinal Adolpho Pecorani, Estrada para o Clube de Campo, Rua Itaicira, and of Rodovia Dom Pedro I (SP 065) – Campinas/Itatiba direction. In this way, the impacts, contradictions, inconstancies and insurgencies were observed, from the validity of these legal provisions that changed the national policy of urban land regularization, having as a reference from this perspective the occupation of the MST - Movement of Landless Rural Workers entitled “Marielle Vive!”, located on Estrada dos Jequitibás, which took place months after the new legal framework came into effect, in a context of rural-urban transition of interest to real estate speculation, comparing the differentiation of the performance of the Power Public in this occupation, in relation to others that occurred in these same Areas of Land Irregularity in Valinhos.

Keywords: Social Interest Land regularization, Federal Law nº 13.465/2017, Possession, Axes of Land Irregularity in Valinhos (SP), “Marielle Vive!” occupation, Insurgencies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Mosaico de Assentamentos Urbanos Informais em La Molina, Pachacámac, Callao e Comas, na Lima Metropolitana/Peru.	40
Figura 2	Incêndio em Callao/Lima.	41
Figura 3	Obras promovidas pela Prefeitura de Lima em assentamento em Chorrillos/Lima	47
Figura 4	Mosaico de Assentamento Urbanos Informais nos Distritos de Ate e Chorrillos/Lima/Peru.	49
Figura 5	Mapa da Região Metropolitana de Campinas	57
Figura 6	Mapa da Informalidade Fundiária em Valinhos	58
Figura 7	Mapa da Vulnerabilidade Social da Região Sudeste	59
Figura 08	Mapa de domicílios com alta renda <i>per capita</i>	60
Figura 09	Foto aérea do NUI São Bento do Recreio	66
Figura 10	Foto de moradias do “Biquinha”, beira da Estrada dos Jequitibás	67
Figura 11	Foto aérea do NUI “Biquinha”	67
Figura 12	Vetores de expansão da RMC	70
Figura 13	Barragem do DAEV na Fazenda Santana dos Cuiabanos em Valinhos	72
Figura 14	Obras na Fazenda SDC, vista pela Rod. Dom Pedro I (sentido Itatiba/Valinhos)	73
Figura 15	Imagem aérea dos NUI em Valinhos no Vetor 5 Rod. Dom Pedro I-Itatiba	74
Figura 16	Mapa dos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos	77
Figura 17	Localização e recorte dos NUI Cisalpina Park, Biquinha e “Marielle Vive!” (Eixo A)	78
Figura 18	Localização e recorte dos NUI Clube de Campo Valinhos e São Bento do Recreio (Eixo A)	79
Figura 19	Localização e recorte dos NUI Monte Acrópolis e Nova Suíça, Nova Suíça II, Parque Suíço e Aldeia Suíça (Eixo B)	80
Figura 20	Localização e recorte dos NUI Green Golf e La Campagne (Eixo B)	83
Figura 21	Mapa do Zoneamento existente em Valinhos, com destaque para os NUI	89
Figura 22	Memorial em homenagem ao sr. Luís Ferreira da Costa	91
Figura 23	Localização da Gleba 1 da Fazenda Eldorado, ocupação “Marielle Vive!”	97
Figura 24	Mapeamento do Uso e Ocupação do “Marielle Vive!” e da Fazenda Eldorado	98
Figura 25	Foto da Fazenda “São Eldorado”, pouco antes da ocupação	103
Figura 26	Foto aérea do Acampamento “Marielle Vive!”	103
		10

Figura 27	Mosaico de imagens da Ocupação “Marielle Vive!”	104
Figura 28	Mapa das condicionantes do projeto, demarcando as 09 fazendas	106
Figura 29	Projeto de parcelamento “Região dos Lagos”, com destaque para o parcelamento nas glebas da Fazenda Eldorado	107
Figura 30	Imagem de placa de localização do “Green Golf” e do “La Campagne”	111
Figura 31	Imagem área dos empreendimentos “Green Golf” e “La Campagne” (destaque Rod. Dom Pedro I)	111
Figura 32	Imagem do núcleo urbano informal “La Campagne”	112
Figura 33	Mapa do Zoneamento proposto pelo PMV	116
Figura 34	Mapa comparativo de zoneamento em relação ao “Marielle Vive!”	121
Gráfico 01	Regularizações Fundiárias Urbanas no Estado de São Paulo	24

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Lista dos Núcleos Urbanos Informais em Valinhos – SP	62
Tabela 2	Núcleos urbanos informais incluídos na REURB/Valinhos, a partir da Lei 13.465/2017	64
Tabela 3	Ocupação Urbana em Área Rural no Estado de São Paulo (1999)	68

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
Arisp	Associação dos Registradores Imobiliários de São Paulo
CMR	Comitê Municipal de Regularização
Condephaat	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo
CRF	Certidão de Regularização Fundiária
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
DCUA	Declaração de Conformidade Urbanística e Ambiental
Emplasa	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S. A
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPEP	Instituto Paulista de Estudo e Pesquisa
IRIB	Instituto de Registro Imobiliário do Brasil
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
m	Metro
m ²	Metros quadrados
MP	Medida Provisória
NUFI	Núcleo Urbano Fechado Irregular
NUI	Núcleo Urbano Informal
PIB	Produto Interno Bruto

PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMV	Prefeitura do Município de Valinhos
PP	Poder Público
PUC	Pontifícia Universidade Católica
REURB	Regularização Fundiária Urbana
REURB-E	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S	Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RERUR	Regularização Fundiária Rural
RI	Registro de Imóveis
RMC	Região Metropolitana de Campinas
SBR	São Bento do Recreio
SDSH	Secretaria de Desenvolvimento Social e Habitação
SPMA	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente
SP	Estado de São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
UBS	Unidade Básica de Saúde
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
UH	Unidade Habitacional

SUMÁRIO

1. Apresentação.....	16
2. Introdução.....	18
3. Regularização Fundiária Urbana após a Lei 13.465/2017	21
3.1 Contextualização do Percurso Legislativo da REURB	21
3.2 Regularização Fundiária Rural e Regularização Fundiária Urbana	24
3.3 Interesse Social (REURB-S) x Interesse Específico (REURB-E).....	28
3.4 Inovações e contradições: a “peruanização” da nova REURB	31
3.5 Processo de (des) democratização urbana?.....	50
4. Características dos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos	55
4.1 Mapeamento geral da irregularidade urbana em Valinhos	56
4.2 Os contextos metropolitanos: conflitos rural-urbano	68
4.3 Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos: legislação x ocupação.....	75
5. Posse e propriedade para quem?	92
5.1 O acesso à posse da terra e à geração de renda	92
5.2 O direito à cidade à luz da ocupação “Marielle Vive!”	96
5.3 Eixos de Irregularidade e a Lei 13.465/2017: regularização para quem?	117
6. Considerações Finais	123
7. Referências bibliográficas.....	129
8. Bibliográfica consultada.....	137

1 APRESENTAÇÃO

(..) de onde vêm, quem os escreveu; pede-se que o autor preste contas da unidade de texto posta sob seu nome; pede-se-lhe que revele, ou ao menos sustente, o sentido oculto que os atravessa; pede-se-lhe que os articule com sua vida pessoal e suas experiências vividas, com a história real que os viu nascer. O autor é aquele que dá à inquietante linguagem da ficção suas unidades, seus nós de coerência, sua inserção no real. (FOUCAULT, 2014, p. 26)

A iniciativa de desenvolver este trabalho partiu dos desdobramentos da pesquisa de mestrado iniciada no final do ano de 2015, a qual resultou na dissertação denominada “Demarcação Urbanística e Legitimação de Posse na Regularização Fundiária de Interesse Social: aplicação no assentamento São Bento do Recreio (Valinhos-SP), defendida e aprovada em 12 de dezembro de 2017 na Pós-graduação em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas).

Frise-se que, à experiência desta pesquisadora com o tema da regularização fundiária utilizando os mecanismos da lei revogada nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009) no Município de Valinhos (SP), somou-se o acompanhamento das discussões que levaram à criação do novo marco legal da regularização fundiária ao longo dos anos de 2016 e 2017. Este fato, acumulado à evolução do objeto pesquisado, estimulou a continuidade destes estudos.

Um dos aspectos apontados na dissertação mencionada foi a importância da desjudicialização¹ no processo de regularização, uma vez que possibilitou – e ainda possibilita – a alternativa de retirar, da esfera do litígio judicial, as demandas por reconhecimento e manutenção na posse dos ocupantes destes núcleos urbanos informais de interesse social, que exercem o domínio da terra ocupada como se fossem proprietários, tendo direito ao reconhecimento da propriedade por usucapião².

¹ Neologismo frequentemente utilizado no meio jurídico para deflagrar que uma demanda jurídica que antes só podia ser resolvida por intermédio do Poder Judiciário agora pode ser resolvida extrajudicialmente.

² A usucapião pode ser judicial ou extrajudicial e se constitui em uma ferramenta jurídica de aquisição do direito de propriedade em relação ao imóvel ocupado e utilizado por período não inferior a 5 anos de forma contínua, mansa, pacífica e como se seu proprietário fosse.

Antes do advento da Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), as regularizações de posse de lotes destes assentamentos informais em terras privadas (se, durante o processo de regularização fundiária, o proprietário não comparecia para anuir expressamente) só poderiam ocorrer pela via judicial, demandando longo tempo de espera na esfera judiciária, muitas vezes sem a obtenção de êxito neste reconhecimento.

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

Foram verificados, todavia, resultados negativos quanto à sua recepção e aplicação pelos atores da regularização fundiária, especialmente o poder público municipal, no que diz respeito à manutenção de certa lentidão para se aplicar o procedimento, que ficou menos moroso com as facilidades da Lei nº 11.977/09, mas não deixou de ser um procedimento demorado.

Além disso, a lei revogada, ainda que mencionasse a necessidade de uma reabilitação da urbanização da área ocupada, privilegiou mais a simples titulação do que efetivamente o direito à moradia digna e saudável.

Este trabalho pretende aprofundar-se na aplicação da legislação de regularização fundiária nacional, na governança dos bens ocupados e no papel da esfera pública na política de habitação social em imóveis públicos e privados, urbanos ou rurais, valendo-se do levantamento bibliográfico de autores relacionados, de alguma forma, com a discussão desta temática, tais como Henri Lefebvre, Ermínia Maricato, José Maria Montaner, James Holston, David Harvey, Garrett Hardin, Elinor Ostrom, Michael Foucault, Hannah Arendt, entre outros.

Este estudo, então, parte do lugar da experiência vivida e do enriquecimento acadêmico obtido ao longo do desenvolvimento do mestrado, o que se soma à experiência profissional como advogada e servidora pública municipal de Valinhos e à militância em movimentos sociais, possibilitando assim uma maior compreensão dos aspectos políticos e legais da gestão e do poder estatal.

2 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa investiga a política de regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) em dois dos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos (SP)³, Região Metropolitana de Campinas, no estado de São Paulo, após advento da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017). O Eixo A é composto pelos trechos rodoviários denominados Estrada Municipal dos Jequitibás (antiga Estrada Valinhos–Itatiba), Estrada Vicinal Adolpho Pecorani, Estrada Municipal para o Clube de Campo e Rua Itaicira e o Eixo B localiza-se no trecho entre os Km 114 e 124 da Rodovia Dom Pedro I (SP 065), sentido Campinas-Itatiba. A compreensão da regularização fundiária urbana (REURB) abrange duas dimensões essenciais: a) o projeto de unidades imobiliárias compatíveis com a urbanização plena da ocupação⁴, a qual leve em consideração os aspectos não só urbanísticos, mas ambientais e sociais e b) a constituição de direitos reais em favor dos seus ocupantes, seja de forma individual ou coletiva, de maneira que seja possível garantir-lhes o usufruto da posse. A primeira se dá pela aprovação, pelo município, de um projeto urbanístico que leve em consideração fatores sociais e ambientais da ocupação, com o consequente registro do parcelamento ou fracionamento do solo no cartório de registro de imóveis competente; a segunda, pelo reconhecimento da aquisição originária da propriedade ou pela transmissão de direitos reais por parte do proprietário. Pretende-se buscar a relação da nova diretriz da política urbana e de habitação social brasileira – dada pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que supostamente facilitaria a titulação (aquisição do direito real de propriedade) de núcleos urbanos informais – com os interesses dos mercados financeiro e imobiliário e o seu contraste com os distintos modelos de ocupação da terra para fim de moradia e geração de renda existentes nos eixos viários estudados.

³ “Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos” é a denominação desenvolvida no decorrer desta pesquisa para descrever a organização espacial e territorial consolidada pelas dinâmicas comandadas pelo mercado imobiliário voltado à produção de moradia para as populações de alta renda e, ao mesmo tempo, pela busca – e escassez – de oferta de moradia à população de baixa renda, propiciando a criação de corredores de irregularidade fundiária habitacional no setor nordeste do município de Valinhos.

⁴ O termo “ocupação” é comumente utilizado pelos movimentos sociais que ocupam áreas urbanas, rurais ou periurbanas que se encontram sem função social, por esta razão nesta pesquisa utilizar-se-á o termo “ocupação” somente para os núcleos urbanos informais de baixa renda.

Outra análise feita neste trabalho refere-se às ocupações de caráter urbano, inseridas na Macrozona Rural dos dois Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos/SP citados, e o contraste com a Ocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) denominada “Marielle Vive!”, consolidada posteriormente à edição da Lei 13.465/2017 e localizada no Eixo A deste estudo. A Ocupação “Marielle Vive!” reivindica a preservação dos aspectos rurais e ambientais da terra ocupada, em meio a todas as urbanidades pungentes nesta conexão metropolitana.

Investigou-se, a partir do recorte destes Eixos de Irregularidade Fundiária, as diferenças entre REURB-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (população de alta renda) e REURB-S – Regularização Fundiária de Interesse Social (população de baixa renda); os avanços, as facilidades e as limitações impostas pelo novo marco legal às ocupações de interesse social; e a relação da REURB-E e da “vontade política”⁵ do administrador público, o qual pode decidir figurar ou não como promotor da regularização fundiária de interesse social e promover Plano Diretor e diretrizes de uso e ocupação do solo que facilitem ou dificultem a regularização das ocupações compostas por população de baixa renda.

Analisou-se ainda a interface entre os diferentes atores sociais e políticos e a aplicação da lei, de modo que fosse possível compreender, a partir dos eixos pesquisados, as influências da nova diretriz nacional de regularização fundiária urbana (REURB) no fortalecimento ou enfraquecimento da Regularização Fundiária Plena (urbanísticas, jurídicas, ambientais e sociais) das ocupações compostas por populações de baixa renda.

De modo a fazer frente a estas questões, foram definidos como **objetivos gerais** investigar os aspectos positivos e negativos do novo marco da regularização fundiária urbana, os riscos do processo em busca dos consensos entre as pluralidades dos sujeitos sociais e os desdobramentos para o acesso destes ao direito à cidade; Como **objetivos específicos**, elegeu-se relevar os impactos da Lei

⁵ A “vontade política” mencionada nesta pesquisa é a dinâmica da relação de poder cuja proposta política difere da proposta capitalista dominante. Um governo com “vontade política”, neste estudo, é aquele que se estabelece com um novo projeto de gestão pública e que prioriza as políticas sociais, a habitação de interesse social e a regularização fundiária de terras ocupadas por populações de baixa renda, saindo da lógica do favorecimento dos incorporadores imobiliários.

13.465/2017 sobre a regularização fundiária de interesse social nos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos; analisar as dificuldades e resistências no processo de ocupação e o paradigma do direito à moradia digna *versus* direito à propriedade; e analisar criticamente os Eixos de Irregularidade em Valinhos, com foco na ocupação periurbana “Marielle Vive!”, observando benefícios, desafios e insurgências trazidos por esta nova legislação.

Para tanto, utilizou-se como método de investigação da hipótese: a) levantamento bibliográfico, teórico, documental e processual relativo ao tema, realizando-se revisão bibliográfica sobre temas como direito à cidade, propriedade privada, regularização fundiária urbana e cidadania insurgente, visando à análise do processo de formação de núcleos urbanos informais e a dinâmica de ações coletivas ou individuais de ocupar, irregularmente, o solo urbano ou rural; b) elaboração de material cartográfico da área de estudo, tendo como base imagens aéreas obtidas pelo *Google Earth* e mapas existente no Plano Diretor (Valinhos, 2004) e na Lei de Uso e ocupação do solo de Valinhos (Valinhos, 2007), além de imagens fotográficas das situações estudadas; c) comparação da aplicação da titulação da posse em regularizações fundiárias urbanas no Peru com a titulação de posse na REURB prevista na Lei nº 13.465/2017

Finalmente, explicita-se que a apresentação desta pesquisa está organizada em três capítulos e conclusão, conforme segue: No primeiro capítulo, **Regularização Fundiária Urbana após a Lei 13.465/2017**, contextualiza-se a aplicação da regularização fundiária urbana a partir do processo de elaboração e vigência do novo marco legal, as implicações para os cenários rural, urbano e periurbano e as comparações com o modelo peruano de saneamento jurídico da posse. O segundo capítulo, **Características dos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos**, apresenta o levantamento dos núcleos urbanos informais em Valinhos e concentra-se em esmiuçar aqueles encontrados nos dois corredores de dispersão da irregularidade urbana estudados nesta pesquisa. O terceiro capítulo, **Posse e propriedade para quem?**, revela as contradições de um território em disputa pela produção do espaço e o embate insurgente entre a necessidade premente de movimentos populares e a especulação imobiliária predatória voltada à produção urbana para populações de alta renda.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA APÓS A LEI 13.465/2017

Este capítulo introduz o histórico mais recente da legislação urbanística que trata da regularização fundiária urbana no Brasil, contextualizando a atual Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), a partir da vigência da REURB como instrumento de gestão urbana pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o qual tinha como um dos principais objetivos a reforma urbana no processo de redemocratização brasileira iniciado no final dos anos de 1980.

Apresenta-se a diferença entre a regularização fundiária para fins urbanos e aquela para fins rurais, bem como a diferença entre a REURB voltada às classes populares e a destinada às populações de alta e média renda.

Introduz-se a articulação entre a formação dos núcleos urbanos informais, a gestão urbana e o mercado imobiliário, compreendendo como transcorreram as políticas voltadas à titulação fundiária e habitacional que objetivam subsidiar o desenvolvimento econômico e, por consequência, a produção e reprodução socioespacial.

Nesta lógica desenvolvimentista capitalista, a urbanização plena toma um lugar de coadjuvante, ainda que cada vez mais concentrada e determinante para os fenômenos urbano-regionais de expansão dispersa no Estado de São Paulo e especialmente na Região Metropolitana de Campinas, fenômenos estes que se acentuam com a importação do modelo peruano de titulação de terras urbanas, fazendo surgir a dúvida se caminha-se contra ou em direção à gestão democrática das cidades.

3.1 Contextualização do percurso legislativo da REURB

As cidades brasileiras são produzidas e reproduzidas, em grande parte, a partir da lógica informal, devido aos históricos baixos rendimentos da população trabalhadora e à falta de ações do Poder Público frente à facilitação do acesso à terra urbana e às políticas habitacionais efetivas para a população de baixa renda. Diante deste quadro, núcleos urbanos vêm sendo construídos de modo irregular e, por consequência, a habitação popular quase sempre está fora da previsão legal.

O mercado habitacional informal tem sido decisivo na configuração das cidades brasileiras nas últimas décadas, uma vez que o modelo de normatização da cidade formal impulsionado pelas elites produz, entre outras, uma barreira institucional para a provisão de moradia para as populações com baixo rendimento (ABRAMO, 2007).

Na maioria das vezes, os núcleos urbanos informais de interesse social – além de terem os problemas relativos ao reconhecimento da propriedade do imóvel ocupado – são lugares com pouca ou nenhuma infraestrutura instalada, serviços públicos deficitários ou inexistentes (escolas, postos de saúde etc.), com moradias usualmente multifamiliares e precárias. Resultam deste panorama os conflitos por insegurança na posse, reivindicação por infraestrutura, equipamentos, serviços públicos e legalização, o que fez construir historicamente a política de regularização fundiária urbana.

Os núcleos urbanos informais, sobretudo os compostos por populações de baixa renda, são efeitos do padrão excludente dos processos de desenvolvimento do país, em sua posição periférica no sistema capitalista, reforçando “[...] as relações de privilégio e domínio de classe na própria paisagem física da cidade” (HARVEY, 2014, p. 18).

Por esta razão, a regularização fundiária urbana no Brasil foi exposta como uma necessária política urbana, a partir dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (1988) e da definição de suas diretrizes gerais pelo Estatuto da Cidade, no ano de 2001 (BRASIL, 2001). Somente em 2009 foi possível vislumbrar sua utilização de forma mais ampla, eficaz e célere, com a publicação da Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida e regulamentou e instrumentalizou, no capítulo III, a regularização fundiária urbana em âmbito nacional.

Dentre os instrumentos criados, encontram-se a Demarcação Urbanística e a Legitimação de Posse ao ocupante ou adquirente de boa-fé, dando-lhe acesso ao título de posse, que posteriormente – respeitado o prazo mínimo de 05 anos – converte-se em título de propriedade do lote ocupado/adquirido (RIOS, 2012). Com a inclusão de tais institutos, tornou-se dispensável, em alguns casos de ocupações de terra urbana, o caminho árduo e moroso da judicialização da demanda dos possuidores de terras provenientes de assentamentos urbanos informais.

O capítulo III trouxe não só a instrumentalização, definição e abrangência da regularização fundiária e dos assentamentos urbanos informais, como criou

importantes ferramentas para a sua consecução, tais como a demarcação urbanística, a legitimação de posse, a ZEIS – Zona Especial de Interesse Social, os quais foram incluídos no rol do art. 4º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), facilitou e acelerou os processos de titulação em regularizações fundiárias urbanas, especialmente no estado de São Paulo, bem como vinculou esses processos de titulação aos processos de melhoria da urbanização, por meio de compromisso dos agentes envolvidos na regularização fundiária com as melhorias das condições urbanísticas e ambientais da área ocupada, conforme consta no inciso I, do art. 48 e no §2º, do art. 62, da Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009).

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

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

Entretanto, como é possível observar no gráfico abaixo (Figura 01), a quantidade de regularizações em São Paulo, no período compreendido entre 2001 e 2016, apresentou significativo e progressivo aumento, desde a edição da lei em 2009 até 22/12/2016, chegando a seu ápice com 576 regularizações no ano de 2016. Mesmo com estes resultados, o Capítulo III da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) foi

revogado, dando lugar ao novo marco regulatório da REURB, Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).



Gráfico 01: Regularizações fundiárias urbanas no estado de São Paulo. **Fonte:** Central Registradores de Imóveis/ARISP, outubro de 2021.

3.2 Regularização Fundiária Rural e Regularização Fundiária Urbana

Ao aprofundar a discussão fundiária no Brasil, especialmente quando se discute a regularização da terra e as diferenças entre rural e urbano, não se pode olvidar que se trata de um país que atravessou séculos mantendo uma estrutura patrimonialista, composta de grandes latifúndios e concentração de riqueza na mão de poucos proprietários privados, em contraposição à disseminação da pobreza para muitos. Esta vem se alastrando ainda mais nos últimos anos, especialmente a partir do ano de 2020, diante da crise sanitária e financeira que assola a população brasileira, decorrente de uma má gestão dos recursos e políticas públicas federais.

No entender da professora Motta:

Nunca é demais refletir sobre o que herdaremos no século XXI. Sobre o universo rural, não há dúvidas: nossa herança é espólio não partilhado, fruto de uma história mais do que secular de um poder (às vezes sem limites) dos *senhores e proprietários de terra* e de grilagens realizadas diante dos olhares cúmplices dos representantes da justiça. Não há como negar, ao não partilharmos o território, a nação brasileira do novo milênio tem como herança uma concentração fundiária desumana. Um país de dimensões continentais capaz de construir uma sociedade onde apenas 1% dos proprietários rurais detém 44% das terras, enquanto 67% deles detém apenas 6% das terras. É difícil pensar na recriação da nação brasileira, sem levar em conta tão tristes números. (MOTTA & PIÑERO, 2001, p. 77 e 78, grifo nosso)

A regularização fundiária, prevista na Lei 13.465/2017, normatiza as regularizações de parcelamentos informais do solo e ocupações informais de baixa renda em áreas rurais (as quais identificam-se neste trabalho com a abreviatura RERUR) em seu Título I e das regularizações em áreas urbanas (REURB) em seu Título II.

Esta pesquisa trata apenas da REURB, porém, para compreendê-la, é preciso ter em mente que esta ocorre no território, o qual “[...] se impõe como uma condição continente ao conteúdo político da cidadania e no nível de organização social, cultural e econômica existente” (OLIVEIRA, 2017, p. 178), sendo parte significativa do processo de alcance de cidadania por parte das populações ocupantes de baixa renda.

A regularização fundiária no país se orienta pelo nexo político entre a cidadania de sua população e o território de uma cidade, podendo ocorrer tanto em assentamentos rurais quanto em assentamentos urbanos. A distinção entre o que é rural e o que é urbano é definida pelo perímetro urbano (tudo o que está fora desse perímetro é rural) e pelos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo de cada município, os quais têm autonomia administrativa para traçarem seus zoneamentos. O novo marco legal da Regularização Fundiária no Brasil dispôs sobre ambos os tipos de regularizações, alterando a conhecida Lei da Reforma Agrária (Lei 8.629/1993) logo nas disposições de seu artigo 2º, já a REURB teve seu regramento (previsto no Capítulo III da Lei 11.977/09 – Programa Minha Casa Minha Vida) plenamente revogado pela nova lei.

Frise-se que uma se distingue da outra não somente pelo perímetro ou zona que ocupa, mas também pela função que estão condicionadas a ter ou pela função social que seus ocupantes efetivamente lhe dão. A RERUR sempre esteve

associada à estrutura de produção agrária (agropecuária, agroecológica) ou à produção no campo e na natureza (tais como as atividades extrativistas) e seu objetivo maior é a titulação da posse ao ocupante da terra utilizada para o fim de produção prioritariamente primária. Quanto à REURB, o foco é na titulação do lote e da construção irregular nele existente para fim de moradia (sendo que, em alguns, são regularizados os pequenos comércios contíguos às moradias, quando o zoneamento assim o permite), de forma que a posse efetiva seja convertida em propriedade urbana.

De qualquer maneira, nas duas formas de regularização fundiária verifica-se a busca pelo direito à habitação social e ambientalmente equilibrada, só que na RERUR requer-se o direito à terra para produção agrária como prioridade e na REURB para moradia, ainda que na urbana também se veja cada vez mais flagrante seu uso misto, como moradia e espaço para geração de renda (tanto para pequenas produções, inclusive agroecológicas, quanto para pequenas vendas).

As diferenças entre uma e outra ora parecem dicotômicas, ora são quase imperceptíveis, uma vez que tanto as zonas rurais quanto as zonas urbanas integram a cidade, imbricando-se.

Pensar dicotomicamente o campo como uma oposição à cidade não faz mais o sentido que fazia com o dinamismo econômico e industrial que levou às migrações campo/cidade no Brasil das décadas de 1950 e 1960, já que as cidades, em seus territórios rurais ou urbanos, incorporaram hábitos, crenças, costumes e práticas antes restritos apenas ao campo, abrindo espaço para uma nova conceituação do que é cidade, no mesmo compasso em que trouxe a discussão do direito à cidade, seja ela rural, urbana ou periurbana.

A cidade/urbana não é apenas o espaço de fluxos mercadológicos e de desenvolvimento industrial, assim como o campo/rural há muito tempo deixou de ser somente o espaço da produção primária, com cenário bucólico e pouco conectado com a tecnologia e o desenvolvimento.

Ainda assim, o nó que as regularizações fundiárias compartilham, tanto nas áreas rurais quanto urbanas, é o mesmo, o da propriedade privada – orientada pelas vontades do modelo hegemônico de mercado e patrimonialista, em oposição à posse e à função social da terra.

Esse nó é intensificado com a interferência dos agentes da economia privada nas decisões de Estado, que levam à elaboração de normatizações e políticas

públicas de habitação e de produção rural que tendem a privilegiar o empreendedor imobiliário ou o agronegócio em detrimento dos segmentos sociais sem-teto e sem-terra.

Há também um movimento de transformação da cidade em urbana, de forma a permitir seu espraiamento, consentindo com usos residenciais em áreas com possibilidades agroecológicas, contribuindo assim para a formação das cidades dispersas, ou seja, estica-se o tecido urbano, como uma forma de urbanização que se espalha pelo território, por meio da formação de uma série de núcleos urbanos, sem conectividade entre eles, em razão de estarem separados por muros e espaços vazios, em oposição à ideia de compactação das centralidades urbanas, a qual evita a formação desses vazios e dessa falta de conexão.

Para os professores Nestor Goulard Reis e Júlio Cláudio da Gama Bentes:

O processo de dispersão urbana caracteriza-se pelo esgarçamento do tecido urbano, com a urbanização estendendo-se por um vasto território, com núcleos urbanos separados no espaço por vazios intersticiais, mantendo vínculos estreitos entre si e configurando um único sistema urbano. Formam-se assim constelações ou nebulosas de núcleos urbanos de diferentes dimensões, integrados às aglomerações urbanas metropolitanas e sub- metropolitanas, com o sistema de vias de transporte inter-regionais utilizado como apoio ao transporte diário. Ao mesmo tempo, leva à superação dos conceitos de cidade e campo. Modos de vida e consumo metropolitanos são adotados pela população, com maior mobilidade, possibilitando a “regionalização do cotidiano”. Entende-se que a dispersão urbana é um processo de caráter geral, não sendo específico de um país. (REIS & BENTES, 2016, p. 02)

Segundo Paula Freire Santoro (2014), deve-se chegar a consensos de pluriatividade, de forma que os usos rurais e urbanos se conciliem com a preservação da dignidade humana e da ecologia e, para tanto, “[...] há que se planejar o rural, regrando o território para viabilizar projetos do que se quer para o espaço rural, na contramão de regrar o território para regularizar ocupações nem rurais, nem urbanas, dispersas.” (SANTORO, 2014, p. 19).

Esta conciliação de projetos e de pluriatividade de usos rurais e urbanos de que trata Santoro (2014) não aparece no novo marco regulatório da regularização fundiária urbana no Brasil, o que contribuiu ainda mais para a dispersão do urbano, pouco se pensando nos potenciais usos rurais das áreas sobre as quais o zoneamento urbano se expande.

Não é apenas a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), contudo, que deixou de tratar das áreas periurbanas e seus múltiplos potenciais, em termos habitacionais e

de geração de emprego e renda, ao manter a divisão da regularização fundiária em RERUR e REURB. As diretrizes de uso e ocupação do solo urbano definidas nas leis brasileiras, sobretudo as municipais, tampouco trazem consensos sobre a produção e reprodução do espaço periurbano a partir de diferentes prismas, que não sejam apenas aqueles que traduzem as vontades dos proprietários das terras e da especulação imobiliária.

A legislação urbanística municipal precisa conter o traçado das políticas públicas a serem desenvolvidas no território da cidade, não priorizando apenas a urbanização como meio para se chegar ao desenvolvimento econômico, já que o direito à cidade engloba também habitação, regularização fundiária, reforma agrária, saneamento básico, geração de trabalho e renda, lazer, preservação ambiental, educação etc. No entanto, comumente se nota na produção do espaço, inclusive o espaço rural, a obediência ao modelo capitalista de desenvolvimento da cidade.

Segundo Souza

A produção do espaço pode se referir tanto à sua (re)produção, nos marcos do modelo social hegemônico, capitalista e heterônimo, quanto à emergência de novas significações, novas formas e novas práticas (que, em alguns casos, desafiarão o status quo heterônimo. (Souza, 2013, p.43)

De qualquer forma, não se pode olvidar que território é poder e que as relações de poder definem os contornos da conjuntura socioespacial. Para Souza (2013, p. 96) o território pode ser entendido como “[...] relações de poder espacialmente delimitadas e operando, destarte, sobre um substrato referencial”.

Quando um projeto do modo hegemônico (capitalista, neoliberal) é territorializado, necessariamente um outro projeto é desterritorializado, o que muitas vezes ocorre na expansão do urbano, que na visão hegemônica prioriza a indústria, o comércio, a produção de moradias, deixando-se poucas brechas para a refuncionalidade do espaço rural, do campo.

3.3 Interesse Social (REURB-S) vs. Interesse Específico (REURB-E)

O novo marco legal da regularização fundiária urbana manteve as diferenciações de núcleos urbanos informais em razão da classe social das populações neles inseridas, ou seja, se a ocupação é majoritariamente formada por população socialmente vulnerável ou de baixa renda, esta é considerada de

interesse social, caso contrário, trata-se de um parcelamento de solo informal considerado de interesse específico.

As disposições revogadas da Lei 11.977/2009 (BRASIL, 2009) dificultavam o uso dos instrumentos da REURB para as situações de interesse específico justamente por tratar-se de população financeiramente capaz de arcar com uma moradia legal. Assim, alguns instrumentos, como o da demarcação urbanística e da legitimação de posse, só podiam ser utilizados nas regularizações de interesse social. Além disso, exigia-se uma maior contraprestação para uma urbanização ambiental e socialmente adequada. Com a Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017), este tratamento diferenciado quase deixou de existir, sendo tratado como mera classificação entre o que seriam as ocupações de populações pobres e os loteamentos irregulares de populações de classes sociais privilegiadas. A política de regularização fundiária deve ser encarada pelos gestores do território como uma política de redução das desigualdades sociais e não como uma política de anistia ao parcelamento de solo ilegal.

A nova disposição legal não diferencia mais os critérios para a aplicação do que veio a ser chamado de REURB-E (Regularização Fundiária de Interesse Específico) da REURB-S (Regularização Fundiária de Interesse Social), estabelecendo no seu § 5º do art. 13 que a classificação ocorre exclusivamente para compreender quais núcleos terão isenções de custas (de registro e emolumentos), deixando de priorizar esta última nas políticas públicas e praticamente isentando a primeira das penalidades em razão do parcelamento de solo irregular.

Tal alteração no texto da lei tornou mais exequível a celeridade nos procedimentos de REURB-E, compondo-se como um avanço para a regularização de núcleos urbanos informais fechados – NUIF, cujos possuidores têm condições de arcar com as despesas do procedimento de REURB, bem como detêm meios financeiros para a realização de obras e exigências ambientais necessárias à consecução do projeto, realidade bem diferente dos moradores de ocupações de interesse social.

O que se destaca como facilidade à REURB-S é a possibilidade de promover o processo de regularização sobre áreas ambientalmente sensíveis, inclusive áreas de risco e APP, em ocupações consolidadas, desde que se obtenha estudo técnico de viabilidade que deixe demonstrado que a intervenção praticada produz melhorias nas condições socioambientais, ou seja, o projeto de REURB-S nessas áreas deve

deixar evidenciado que a situação pretendida é mais benéfica social e ambientalmente do que a situação de informalidade atual, podendo adotar-se medidas de compensação ambiental e mitigatórias, quando convier.

De qualquer forma, tal autorização serve também aos núcleos urbanos informais em procedimento de REURB-E, como se observa no §2º, do art. 11, da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017):

Art. 11 (...) § 2º 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, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 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, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Como é possível notar, o novo marco legal dá a mesma permissão de regularização de núcleos urbanos cujas construções e equipamentos possam vir a estar em APP, com a exceção daquelas identificadas como áreas de risco, hipótese que só se admite nas ocupações de baixa renda.

Outro dado importante a se destacar é que o Poder Público Municipal pode exigir, dos possuidores ou promotores da REURB-E, contrapartidas e compensações urbanísticas e ambientais, sem exigir prazo determinado para tal execução, que pode ocorrer durante ou após a conclusão do procedimento. Já na REURB-S, os ocupantes são isentos dos encargos, não recaindo sobre eles a responsabilidade relativa a eventuais compensações ambientais, bem como a execução de infraestrutura necessária, como instalação de equipamentos públicos de saneamento básico, implantação do sistema viário e iluminação pública.

Parece justo que a REURB-S não seja onerosa aos seus legítimos ocupantes, mas que para os possuidores de núcleos urbanos informais em REURB-E seja onerosa, tendo em vista que estes possuem condições de adquirir imóveis formais e mesmo assim optam por beneficiar-se dos menores custos ou das paisagens bucólicas dos imóveis irregulares.

Contudo, ao equiparar a REURB-E à REURB-S, diferenciando-as apenas quanto a quem arca com as despesas do procedimento de REURB, produz-se uma enorme facilidade para a realização das regularizações de interesse específico em detrimento das de interesse social, já que todo o ônus desta última recai sobre o

Poder Público Municipal. Deste modo, a tendência é que a máquina administrativa dê maior celeridade aos procedimentos que não a obriguem arcar com quaisquer ônus e possa inclusive exigir contrapartidas financeiras, como dispõe o §2º do art. 11 da Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) favorecendo este cenário.

De acordo com Xavier (2011, p.15):

O Poder Público em todos os níveis de Governo não conseguiu intervir na questão urbana com a eficiência necessária. Em geral, a população de baixa renda somente tem a possibilidade de ocupar terras periféricas, mais baratas, sem infraestrutura ou ambientalmente frágeis. Produziram-se ao longo dos anos em todo o país, cidades desequilibradas e caóticas, resultado da interação perversa entre os processos socioeconômicos, opções equivocadas de planejamento e políticas urbanas e desconhecimento quase geral sobre as temáticas da cidade, reforçando um modelo excludente, segregador e assistencialista.

O ponto nevrálgico da REURB-S é justamente esse, a legislação permite a realização do procedimento, cria instrumentos facilitadores, mas as dificuldades permanecem para as populações de baixa renda diante da ineficácia ou desinteresse do Poder Público, que ao ignorar o abismo gerado pelas desigualdades socioespaciais no território, acaba contribuindo para o aprofundamento da crise urbana e por consequência para a formação de movimentos que se insurgem contra a ausência de políticas pública efetivas de habitação de interesse social.

3.4 Inovações e contradições: a “peruanização” da nova REURB

A mencionada revogação do capítulo III, ocorrida por Medida Provisória, foi elaborada por um grupo de trabalho composto por 16 membros selecionados e nomeados pelo Ministério das Cidades, na gestão do ex-Presidente Michel Temer, através da edição da Portaria nº 326/2016 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2016), denominado “Rumos da Política Nacional de Regularização Fundiária”. Entre outros temas, a MP dispunha sobre a regularização fundiária de áreas urbanas, revogando os dispositivos de semelhante tema dispostos na Lei Federal nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), eliminando os instrumentos de Demarcação Urbanística e da ZEIS e modificando uma série de conceitos e definições já consolidadas nos processos de regularização fundiária urbana, fazendo com que a legislação perdesse o caráter

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

A publicação da MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016), no dia 23 de dezembro de 2016, isto é, no “apagar das luzes” daquele ano, provocou uma mobilização entre movimentos sociais, entidades de engenheiros, arquitetos e urbanistas e outras classes de profissionais e intelectuais estudiosos do processo de urbanização brasileiro. Como consequência, ocorreu a publicação da Carta ao Brasil (2017), na qual denunciavam-se as inconstitucionalidades e retrocessos do novo diploma legal. Esta mobilização gerou por todo o país uma série de encontros em universidades, instituições e órgãos públicos do Poder Executivo e do Poder Legislativo, o que contribuiu para que os instrumentos ZEIS e Demarcação Urbanística retornassem ao texto legal, com a conversão da MP nº 759/2016 na Lei nº 13.465/17 (BRASIL, 2017).

O novo marco legal da regularização fundiária no Brasil, Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), fora editado pela referida MP, o que exige a demonstração de urgência e relevância da revogação repentina do capítulo III da Lei Federal nº 11.997/2009 (BRASIL, 2009). Além disso, deu-se em meio a outros temas não relacionados à regularização fundiária urbana, tratando de diversos assuntos ao mesmo tempo, causando enorme confusão em sua compreensão.

Segundo ementa, o novo marco legal dispõe sobre “regularização fundiária rural e urbana”, “liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária”, “regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal”, “institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União” e modifica uma série de leis, muitas das quais foram objeto de processos legislativos que demandaram grandes debates e participação popular.

O texto da Lei Federal 13.465/2017 (BRASIL, 2017) simplesmente faz desaparecer a necessária e fundamental interação entre os diferentes setores de políticas públicas voltadas para a urbanização, tais como habitação, meio ambiente, planejamento urbano, educação, saúde, trânsito etc. Ademais, ignorou-se completamente a participação comunitária no processo de regularização, o que depõe contra o uso democrático de tais processos e instrumentos do planejamento, criando insegurança jurídica na verossimilhança e legitimidade da atuação do Poder Público nas etapas do que passou a chamar-se de REURB.

Tanto a articulação entre os diferentes órgãos e setores sociais quanto a participação popular em todas as etapas do processo ajudam a minimizar a pressão vinda do mercado imobiliário em relação à disputa e uso da terra ocupada, bem como dá maior garantia de efetividade da política implantada e da permanência dos seus ocupantes nas respectivas áreas em regularização.

O novo regramento em seu art. 11 (BRASIL, 2017) permite que a regularização ocorra em área urbana consolidada, mesmo que se encontre em zoneamento rural do município. Tal permissão abre a possibilidade para que ocorra a expansão urbana, sem alteração da legislação urbanística municipal (Plano Diretor Municipal e Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo), e as necessárias audiências públicas com ampla participação popular.

Além disso, como mencionado acima, equipara REURB-E à REURB-S e estabelece prazo limite (22 de dezembro de 2016) da ocupação urbana apenas no caso de aplicação do instrumento da legitimação fundiária, pairando a dúvida se pode ser aplicada em novas ocupações, caso não se utilize a legitimação fundiária⁶.

Os outros dois instrumentos jurídicos da regularização fundiária foram mantidos no texto atual:

a) demarcação urbanística, que é a demarcação do perímetro da área total da ocupação ou loteamento informal que será objeto do projeto de regularização, mediante a apuração das exatas medidas totais da área a ser regularizada e dos confrontantes, sendo levada a registro e não havendo objeção nem do proprietário inscrito no título de propriedade nem dos proprietários confrontantes, passa a ser registrado como um único imóvel a sofrer projeto de loteamento ou condomínio via REURB;

b) a legitimação de posse, que é o reconhecimento administrativo – levado a registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis – após levantamento técnico-social realizado pelo Poder Público Municipal constatando os reais possuidores de cada lote ou unidade habitacional a ser regularizada.

Diante disso, o novo marco regulatório da regularização fundiária causou uma confusão, em decorrência da revogação repentina dos dispositivos legais que tratavam da regularização fundiária urbana na Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL,

⁶ Nova forma de aquisição originária da propriedade imóvel, que reconhece o possuidor como proprietário, sem a necessidade de prazo de espera para essa conversão.

2009), a qual até a publicação surpresa da Medida Provisória nº 759, em 23/12/2016 (BRASIL, 2016) vigorava normalmente.

A situação se agrava com o fato de que a vigência da nova lei está *sub judice*, pois em 06 de setembro de 2017 o então Procurador Geral da República, Rodrigo Janot, ingressou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5771 junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), alegando a existência de vícios formais e materiais na nova legislação. Na sequência, o Partido dos Trabalhadores e o Instituto dos Arquitetos do Brasil ajuizaram respectivamente as ADIs 5787 em 29/09/2017 e 5883 em 26/01/2018.

Nas últimas duas ADIs ajuizadas, os impetrantes questionam também a constitucionalidade da ampliação do perímetro urbano por lei federal, uma vez que seria flagrante vício de competência, tendo em vista que se atribui aos municípios, por meio dos Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo, a definição dos perímetros de suas macrozonas urbanas.

A ADI 5771 aponta pelo menos 16 afrontas à Constituição Federal existentes na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017):

- a) editada através de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, caput);
- b) aos múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito à moradia (art. 6º);
- c) ao direito à propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII);
- d) à proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII e §§ 2º e 4º);
- e) à política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º);
- f) ao dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput);
- g) aos objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III);
- h) à proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente);
- i) à competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III);
- j) à competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b);
- k) à previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput);
- l) à exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII);
- m) às regras constitucionais da usucapião especial urbano e rural (arts. 183 e 191);

Segundo a Carta Aberta ao Brasil (2017), manifestação de diferentes setores sociais contrários à MP nº 759/16 (BRASIL, 2016), o tema não poderia ter sido editado por MP, pois não existia urgência e nem relevância na regulação da regularização fundiária urbana, uma vez que já se encontrava regulada e em pleno funcionamento (Capítulo 2).

A Lei nº 11.977/09 (BRASIL, 2009) necessitava de adequações que poderiam ser apresentadas por meio de projeto de lei ordinária e não por MP, cuja edição desconsiderou os diferentes atores sociais interessados. Nos trabalhos envolvendo a nova elaboração, somente alguns atores do processo de regularização fundiária foram ouvidos, como os registradores de imóveis, os membros do Ministério das Cidades, os membros do Poder Judiciário e alguns poucos acadêmicos.

Era necessário que não só estas pessoas – os dezesseis membros do grupo de trabalho criado pela Portaria nº 326/2016 do Ministério das Cidades (BRASIL, 2016), pertencentes às instituições mencionadas acima – participassem do processo de construção de uma evolução do marco regulatório da regularização fundiária urbana, mas também e especialmente os movimentos de direito à moradia, os moradores dos núcleos urbanos informais, as Prefeituras Municipais, o Ministério Público e outros estudiosos da regularização fundiária, por meio de audiências públicas prévias e por todo o país, conforme previsão legal no inciso II, do Art. 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das seguintes diretrizes gerais:

I – [...]

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

Destaca-se que a ausência de participação dos interessados no âmbito do sistema democrático, somada às demais inconstitucionalidades da nova legislação de regularização fundiária, especialmente em seu Capítulo 1º (BRASIL, 2017), provocou enorme entrave na aplicação dos instrumentos de regularização. Não só por criar dinâmica de aplicação – que deixou de ser autoaplicável e, portanto,

dependente de regulamentações e interpretações jurídicas –, mas especialmente pela insegurança jurídica de sua aplicação, dada a existência das ADIs, que dependem de decisão judicial terminativa, podendo tornar nulos os dispositivos do novo e controverso marco regulatório, o que acabou por rejudicializar a política de regularização fundiária urbana de interesse social.

Todavia, nestes últimos quatro anos de existência da lei – diante da morosidade do STF, que não adotou um posicionamento acerca das alegações de inconstitucionalidade no seu texto – seus dispositivos passaram a ser aplicados em diferentes procedimentos de REURB de NUI espalhados pelo país, isto é, suas disposições – constitucionais ou não – estão sendo aplicadas, a depender da vontade dos diferentes atores envolvidos no procedimento de regularização, o que torna a declaração de inconstitucionalidade cada vez mais improvável.

De acordo com a noção de processo e resultado, nas metamorfoses do espaço habitado, dada por SANTOS (2014, p. 103), “[...] toda situação é do ponto de vista estático, um resultado, e do ponto de vista dinâmico, um processo”. Neste sentido, a morosidade dos atores envolvidos na decisão de declarar ou não a lei inconstitucional, contribuem para que outros atores se valham do transcorrer do tempo (e do processo histórico) para dar reconhecimento e celeridade às práticas supostamente inconstitucionais, o que significa dizer que a duradora instabilidade jurídica dá – ao mesmo tempo – estabilidade ao procedimento de REURB vigente no Brasil.

Nesta “periferia do capitalismo” (MARICATO, 1995), o que se percebe é que se mantém a matriz patrimonialista em que a comunidade política, com seu patrimonialismo pessoal convertido em patrimonialismo estatal, conduz e aparelha a esfera da política pública – como se negócio privado fosse –, atuando de forma a manipular sua ineficiência quanto ao bem-estar comum (FAORO, 2012), explorando dificuldades e irregularidades no mesmo ritmo em que possibilita a venda de facilidades (a quem possa comprar).

Observa-se na vontade do legislador do novo marco legal que as questões das ocupações informais da terra urbana estão cada vez mais impostas dentro da lógica do modo hegemônico neoliberal e patrimonialista de cidade, na qual os processos de urbanização servem para absorver os excedentes de produção do capital e, ao mesmo tempo, manter os pilares estruturantes de dominação que estão relacionados

à manutenção da insegurança jurídica na aquisição de direitos pelas populações pobres do país.

Importante ressaltar que o capítulo III da Lei Federal nº 11.977/09 (BRASIL, 2009), apesar das disposições em prol da regularização plena, obteve mais sucesso como anistia à irregularidade do que como uma política de redução dos problemas sociais. O referido regramento também foi mais eficaz como emissor de título da posse (regularização jurídica) do que como instrumento de uma política pública de habitação social. Assim, a lei revogada, ainda que mencionasse a necessidade de uma reabilitação da urbanização da área ocupada, também privilegiou mais a simples titulação do que efetivamente o direito à moradia digna e saudável.

Essa vontade de apenas titular a posse, que ficou mais evidente no novo regramento imposto pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), demonstrou-se um fracasso no modelo peruano, após as ideias do economista Hernando De Soto (2001) terem ganhado visibilidade⁷. Segundo ele, o problema dos países em desenvolvimento no cenário capitalista seria a falta de acesso ao crédito de grande parte de suas populações, o que as impediria de, por exemplo, desenvolver sua capacidade empreendedora ou mesmo ter acesso a um imóvel financiado.

Para De Soto, esse problema se resolveria se os programas e planos habitacionais do Peru adotassem o sistema de titulação individual dos lotes ocupados em núcleos urbanos informais, transformando-os em propriedade privada dos ocupantes. Ele defendia que a existência do título de propriedade garantiria um ativo financeiro aos seus possuidores e conseqüentemente o acesso ao crédito para a realização de obras de melhorias e benfeitorias nos imóveis, melhorando assim a qualidade de vida dessas populações.

Esse modelo peruano iniciou-se na década de 1990, durante a gestão do então Presidente do Peru, Alberto Fujimori, mediante influência da tese deste economista, que expõe ideias para um capitalismo possível para países em desenvolvimento e diante de um governo populista que precisava de propostas para o setor habitacional

⁷ O contexto da regularização dominial no Peru é, nos anos 1980, a luta entre o governo federal e a guerrilha, em especial o Sendero Luminoso, no campo. De Soto teve importante papel, criando o Instituto *Liberdad y Democracia* e desenvolvendo discurso ideológico para o pequeno e médio empresário agricultor cocaleiro contrário à coletivização de terras propugnada pelo Sendero Luminoso. Esta política estendeu-se às cidades, notadamente à capital, regularizando-se os parcelamentos construídos para fins urbanos.

peruano, tendo em vista que se elegeu com a promessa de realização de políticas sociais (CALDERÓN, 2019, p 48).

De acordo com as ideias de De Soto⁸, com o processo de financeirização do capital, a titulação da propriedade gera um ativo financeiro para seus possuidores, ao contrário das residências irregulares, que equivalem a um "capital morto" (2001, p. 45). Para ele, os títulos concedidos em larga escala pelo Poder Público passariam a ter liquidez no mercado formal, o que a informalidade não propiciaria. Essas ideias viraram programa político de regularização fundiária de habitações irregulares, ocupadas por pessoas pobres por todo o Peru. Porém, por não viabilizarem a regularização plena, o país ficou repleto de proprietários regulares sem moradia digna, permanecendo sem saneamento básico, em situação de risco ou em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A titulação, na perspectiva do economista peruano, é tratada como injeção ao “desenvolvimento” econômico, como sinônimo de progresso, para países subdesenvolvidos como o Peru e o Brasil, sendo uma proposta simples e convincente, atraindo olhares internacionais, conforme explica Fernandes (2011, p. 29):

Como resultado, políticas de legalização em grande escala foram propostas amplamente como antídoto contra a pobreza urbana e a proposição de De Soto tem sido apoiada por agências bilaterais e multilaterais de desenvolvimento. Em 2006, com o apoio de De Soto, a ex-secretária de estado dos EUA, Madeleine Albright, e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi criada a Comissão de Alto Nível sobre o Empoderamento Jurídico das Populações Carentes com um mandato original que enfatizava os direitos de propriedade e escrituração de terras.

Contudo, a iniciativa adotada no Peru constituiu-se em enorme fracasso, se observada pelo prisma da reabilitação social e urbana, já que houve a titulação individual das posses, mas não o acesso ao crédito. Tampouco os assentamentos deixaram de ser precários e vulneráveis (Figura 01), apesar do reconhecimento e registro das propriedades dos lotes. Segundo Spinazzola (2008, p. 14):

A regularização fundiária é incentivada pelas agências internacionais por aspectos diversos. O Banco Mundial prioriza a regularização fundiária como

⁸ DE SOTO, Hernando. **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2001.

uma forma de “integrar mercados formais ao ambiente da economia formal” e de facilitar o “acesso a propriedade da terra” (World Bank, 2001). Já a Organização das Nações Unidas entende que a regularização fundiária deve objetivar a “integração social e econômica das áreas irregulares” (UN-Habitat, 2003).

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

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

[...]

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



Figura 01 – Mosaico de Assentamentos Urbanas Informais em La Molina, Pachacámac, Callao e Comas, na Lima Metropolitana/Peru. Autoria: Foto 01 – ALBORNOZ, 2019; Foto 02 – Luka GONZALES/AFP, 2019; Foto 03 – LA REPÚBLICA e Foto 04 – CUROTTO, 2019.

A proposta de De Soto, que levou ao cenário de formação urbana das últimas décadas no Peru, é a de entregar o título registrado da propriedade da terra ocupada ao real ocupante, de forma que essa propriedade tivesse disponibilidade no mercado imobiliário, permitindo que seu legítimo possuidor passasse a ter abertura no mercado financeiro, com disponibilização de crédito, sem se atentar ao processo multidimensionado da regularização da habitação urbana, que envolve a urbanização – com equipamentos de infraestrutura básica –, o acesso aos equipamentos de educação, saúde, transporte e lazer a essas populações, a proteção e preservação ambiental e a assistência técnica na edificação dessas construções populares, para que possam atender a parâmetros importantes como ventilação, iluminação, segurança, acessibilidade e escoamento de águas de chuva.

A entrega destes títulos nestas ocupações, sem qualquer planejamento, assistência técnica e social e consulta aos planos e diretrizes para tais áreas, ainda que um fracasso como política de urbanização, abre caminho para a necessidade incipiente de se realizar a adequada urbanização, tornando evidente a prioridade de se equipar com infraestrutura estas localidades, o que possivelmente aquece o mercado imobiliário especulativo dos imóveis vazios do entorno.

O título é entregue, mas a moradia segue precária, com poucas condições de habitabilidade, problemas com a estrutura das edificações, ventilação, iluminação natural, instalações elétricas e de equipamento de gás, que causam uma série de inseguranças domiciliares, comprometendo o bem-estar e a dignidade no habitar, como ocorreu no assentamento denominado San Juan Bosco, em Callao, em que um incêndio devastou cerca de duzentas dessas moradias em condições precárias às vésperas da realização dos Jogos Panamericanos de Lima em 2019 (foto 02 da Figuras 01 e 02).



Figura 02 – Incêndio em Callao-Lima. Autoria: Luka GONZALES/AFP, 2019

De qualquer forma, o que se viu no Peru, nas palavras de RIOFRÍO (2021), foi um saneamento jurídico, sem o compromisso com o saneamento urbanístico, social e ambiental indispensáveis à justa regularização de terras compostas por habitações de interesse social, isto é, sem a necessária ocorrência do saneamento físico do solo urbano regularizado.

Es necesario señalar que por error o por inercia, los funcionarios continuaron llamando a este proceso como un saneamiento “físico y legal”, cuando ahora solamente se trató del registro del suelo. La inercia de las cosas hace que las urbanizaciones precarias y con un futuro urbano peor que el de sus parientes lejanos de las décadas anteriores reciban un título legal debidamente registrado sobre el suelo. (RIOFRÍO, 2021).⁹

Do exemplo peruano, verifica-se que o capitalismo possível para países subdesenvolvidos é o predatório e que é justamente esse que cria os problemas, ao invés de solucioná-los. Seguindo a linha do capitalismo predatório, é possível afirmar que a proposta de De Soto, levada a cabo pelo governo peruano, se assemelha ao desastre das hipotecas *subprime*, que levaram à crise do sistema hipotecário nos Estados Unidos da América no ano de 2008, com reflexos para a economia mundial e que nada mais é do que a acumulação de capital que se ancora no que Bauman (2010, p.08) chama de “hospedeiro”, o qual não sobreviverá para beneficiar-se da prosperidade desse capitalismo parasitário.

As *subprime* eram hipotecas de risco, também conhecidas como “crédito podre” ou de “segunda linha”, advindas de financiamentos de compra de imóveis nos EUA a juros baixos, tendo o próprio imóvel financiado como garantia. Os devedores hipotecários desta linha de crédito não tinham outra forma de garantir o empréstimo, classificando-se como pessoas sem renda, sem emprego e sem patrimônio.

Contudo, com a alta dos juros alavancada por esta especulação de risco, houve também o efeito cascata da inadimplência, o que levou a uma das maiores crises da

⁹ É preciso destacar que, por engano ou inércia, os funcionários continuaram a chamar esse processo de regularização “física e jurídica”, quando agora se tratava apenas de registrar a terra. A inércia das coisas faz com que urbanizações precárias com futuro urbano pior do que o de seus parentes distantes de décadas anteriores recebam um título legal de terra devidamente registrado sobre o solo. (RIOFRÍO, 2021, tradução livre nossa).

economia norte-americana, com consequências mundiais de desvalorização imobiliária e falta de liquidez dos bancos, por não conseguirem reaver os empréstimos feitos.

As hipotecas *subprime* venderam a quem as adquiriu o sonho da habitação ou do investimento em habitação. Tais pessoas, que não possuíam condições financeiras para a aquisição de um imóvel, acabaram por tornarem-se inadimplentes, sem poder honrar as parcelas dos empréstimos imobiliários, contribuindo com a multiplicação do número de pessoas sem-teto naquele país. (BAUMAN, 2010, p. 8 e 9)

No exemplo peruano, a concessão do título de propriedade era operação de risco, visto que se dava o título a uma propriedade sem liquidez devido à situação precária em que se encontrava, e por não contar com a adequada urbanização e infraestrutura, pode sofrer danos irreversíveis por ocorrência de desastres naturais, como abalos sísmicos, deslizamentos de terra e de pedras e alagamentos, ou provocados, como incêndios, poluição, contaminação.

Muitos destes imóveis titulados em Lima, capital do Peru, encontram-se em áreas de risco, como encostas ou áreas vulneráveis à atividade sísmica, já que a cidade se localiza no denominado Cinturão de Fogo do Pacífico, que ocasiona frequentes terremotos.

Para Harvey (2005, p. 41-42), há uma evidente correlação entre a teoria da acumulação de Marx e a dimensão espacial, a qual cria tipologias de estruturas geográficas que, ainda que sofram um enorme controle do capital e do Estado, passam por algumas transformações tidas como “naturais”, mas que na realidade constituem parte das inconstâncias que formam o ambiente em que vivemos.

Por mais que muitos agentes atuem na produção e reprodução da geografia da segunda natureza que nos cerca, os dois principais agentes sistêmicos no nosso tempo são o Estado e o capital. A paisagem geográfica da acumulação do capital está em perpétua evolução, em grande parte sob o impulso das necessidades especulativas de acumulação adicional (incluindo a especulação sobre terra) e, só secundariamente, tomando em conta as necessidades das pessoas. Embora não haja nada puramente natural na segunda natureza pela qual estamos cercados, os processos coevolutivos que transformam a geografia não estão totalmente sob o controle do capital e do Estado, sem falar das pessoas, incluindo os ativistas. A expressão coloquial “a vingança da natureza” sinaliza a existência de um mundo teimoso, recalcitrante e imprevisível física e ecologicamente que, com o tempo, constitui o ambiente no qual estamos. (HARVEY, 2011, p.152)

Notadamente, as titulações de terra no Peru, que eventualmente levaram à valorização destes imóveis no mercado imobiliário, portanto à liquidez destes ativos imobiliários, aprofundaram ainda mais o abismo entre ricos e pobres, entre a habitação legal e a ilegal, tendo em vista que, com os preços altos para a compra ou para o aluguel de moradia nessas áreas até então ocupadas por populações de baixa renda, as populações socialmente mais vulneráveis tiveram de sair destas regiões com os imóveis agora titulados e ocupar outras áreas de risco ou alugar moradia em áreas controladas pelo mercado ilegal de terras (CALDERÓN, 2017, p.55).

As ocupações que ocorrem no aterro sanitário “*La Arenera*” (Figura 01), localizado em uma área de propriedade de uma empresa inativa de extração de areia denominada *Arenera La Molina S/A*, em La Molina/Pachacámac, são um exemplo de ocupações em novas áreas vulneráveis em consequência do encarecimento de imóveis com títulos regularizados nessa região.

As fotos 1 e 4 da Figura 1 demonstram o perigo a que estão submetidas estas populações, ainda que a área seja parte de um projeto de urbanização de autoria da empresa proprietária do imóvel, aprovado pelas autoridades distritais de Pachacámac e La Molina e que está apenas aguardando a licença municipal.

A ocupação informal, somada à atividade ilegal de aterro sanitário praticada por uma população socialmente vulnerável, facilita aos donos da terra a realização do processo de urbanização desta zona e certamente levará à expulsão desses moradores do local, ou seja, as ocupações informais de populações de baixa renda também servem à especulação imobiliária dos proprietários destas terras ociosas e que não cumprem sua função social.

Esse modelo peruano, que trata a regularização fundiária como uma regularização apenas do registro imobiliário, encontra-se presente no texto proposto pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que reforça ainda mais a priorização da titulação da propriedade individual aos ocupantes de terras parceladas irregularmente, modelo que se demonstrou fracassado do ponto de vista da diminuição do déficit habitacional e da vulnerabilidade sócio-habitacional no Peru.

No Brasil, a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) adere a esse sistema de titulação da posse, saneando a questão jurídica, sem atentar-se às medidas necessárias à adequação da infraestrutura básica e à sustentabilidade social, urbanística e ambiental da área ocupada e à melhoria da habitabilidade dos moradores. Apenas o registro da regularização não é o suficiente para melhorar a

qualidade de vida dos moradores, nem para garantir-lhes o crédito financeiro, do ponto de vista de aquecimento da economia baseada no crédito, mantendo o *status quo* da precariedade e da vulnerabilidade das ocupações, ainda que regularizadas do ponto de vista registral.

O texto da lei revogada trazia em seu bojo as condições acima mencionadas como parte do processo de regularização fundiária de interesse social. Tanto que, no núcleo urbano parcialmente informal denominado São Bento do Recreio (Valinhos-SP), os lotes da quadra G regularizados entre os anos de 2014 e 2015, através da instrumentalização dada pela legislação anterior, houve o compromisso expresso da Prefeitura Municipal quanto à instalação de equipamento de coleta e afastamento do esgoto sanitário, a qual foi realizada, ainda que com certa morosidade, entre os anos de 2015 e 2018.

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

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

E mais: quais informalidades do solo terão a atenção do poder estatal para a promoção da regularização fundiária, se não houver a priorização daquelas em situação de vulnerabilidade social?

Segundo Holston (2013, p. 269):

[...] nem a lei nem os conflitos têm chance de resolver problemas na rede mais ampla das relações sociais, como supõe o funcionalismo. Ao contrário, operacionalizada através de conflitos, a legislação fundiária brasileira perpetua a dominação, legitima a usurpação, acentua a desigualdade e promove a instabilidade de forma regular e previsível. Esses processos

submergem quaisquer ideais de justiça que o sistema legal brasileiro apregoe, transformando-o em mau governo.

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

Para Maricato (1995, p. 9):

[...] a construção ideológica hegemônica da representação do urbano procura ignorar a articulação contraditória entre norma e infração". Para ela, há uma relação funcional entre os poderes estatais e os beneficiários dessas "anistias periódicas" aos que praticam a ilegalidade, pois, nessa relação de favores, reforçam e alimentam o fecundo clientelismo pelo qual se "toma lá e dá cá", cujos principais favorecidos são os detentores do restrito mercado imobiliário e da construção civil, ambos especulativos (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2013).

Esta relação funcional de interesses privados é, na realidade, bastante disfuncional para os interesses públicos e coletivos, uma vez que só acentua o comprometimento da sustentabilidade socioambiental e, por consequência, a qualidade da vida urbana (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2013), que nas áreas pobres, ainda que tituladas, permanecem muitas vezes precarizadas pela ausência de infraestruturas mitigadas no processo de regularização.

É importante pontuar que em Lima, assim como em muitas cidades metropolitanas do Brasil, os assentamentos urbanos informais localizados em morros e encostas viraram cartões-postais que atraem turistas para estas localidades, o que demonstra que a informalidade está incorporada à forma desses espaços urbanos.

Nestas localidades, muitas vezes realizam-se obras culturais ou de infraestrutura urbana, como no caso de assentamento no distrito de Chorrillos (Figuras 03 e 04), em que foram realizados taludes e pavimentações e instaladas escadarias para acesso aos pontos mais altos do morro ou, como se nota no

assentamento no distrito de Ate (Figura 04), a realização de intervenção artística nas escadarias e moradias locais em celebração oficial do Bicentenário de Lima, o que deflagra ao mesmo tempo o potencial de resistência destes espaços e o parasitismo do Estado capitalista.



Figura 03 – Obras promovidas pela Prefeitura de Lima em assentamento em Chorrillos/Lima. Autoria: AA.HH. San Jose II – Chorrillos, 2021.

No Peru, em que 60% das ocupações urbanas podem ser consideradas informais, visto que a urbanização quase sempre vem após as ocupações e construções das moradias, é relevante levar em consideração que tal informalidade é parte da forma espacial desse país, por mais incoerente que pareça.

Para Los Ríos (2021, p. 62-63), a informalidade como ilegalidade é uma invenção do modelo neoliberal, que se pauta por um individualismo competitivo que parece querer ocultar uma força insurgente, a qual ela denomina “marginal” das populações que se autogestionam e concretizam direitos à moradia digna.

Na convergência desse pensamento, Riofrío (2021, p. 46) afirma que esta linguagem internacional tecnocrática e um tanto quanto eurocêntrica de determinar a informalidade urbana não define completamente a extensão do fenômeno que ocorre com o uso e a ocupação do solo peruano, já que lá não se distingue com tanta certeza a informalidade da ilegalidade, tendo em vista que muito do que se chama

de informalidade é legalizada do ponto de vista jurídico. Este é mais um nó urbanístico reproduzido pela legislação brasileira com o novo marco legal da REURB.

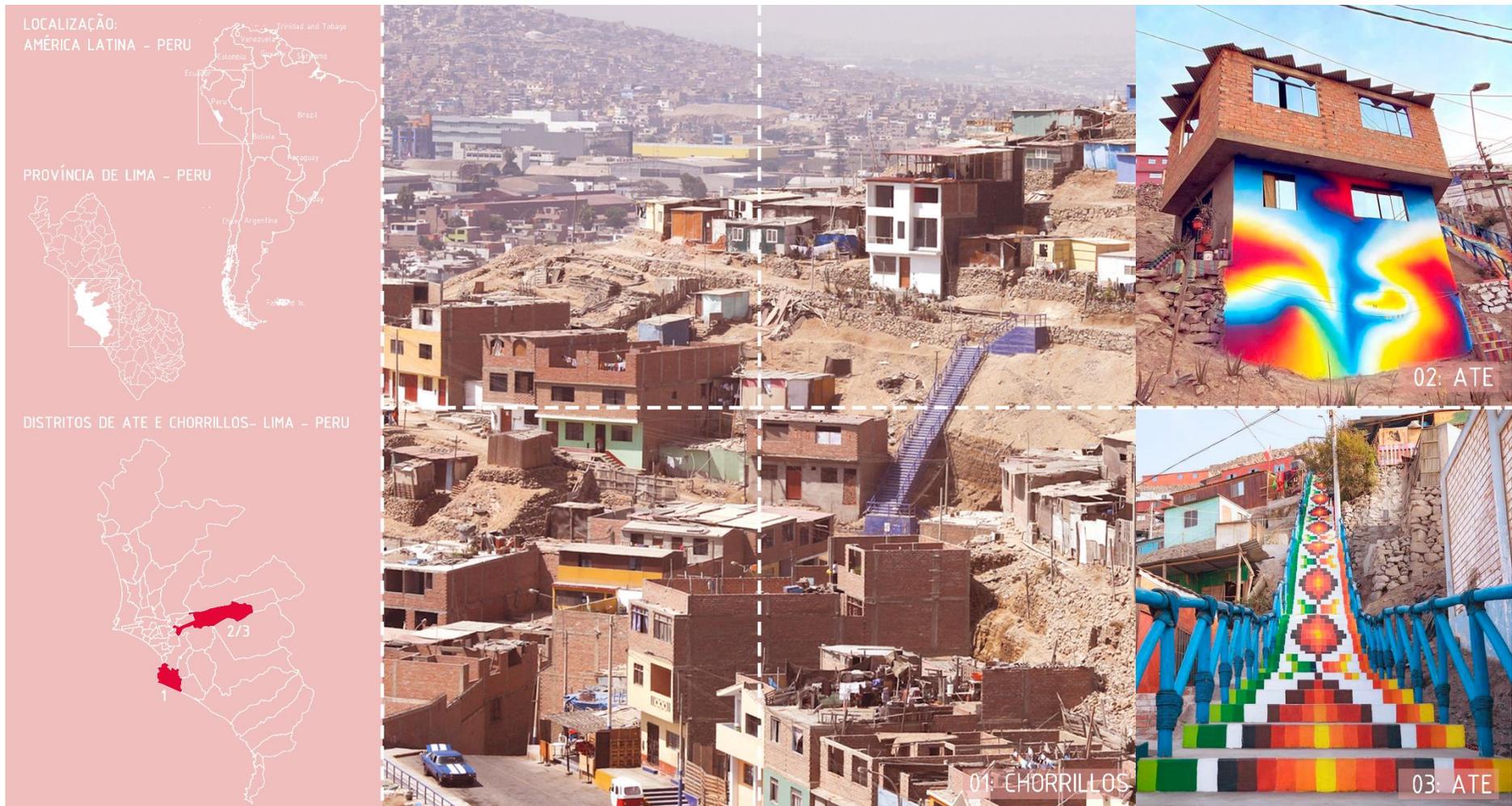


Figura 04 – Mosaico de Assentamento Urbanos Informais nos Distritos de Ate e Chorrillos/Lima/Peru. Autoria: Foto 01 – PROIMOS, Alex; Fotos 02 – XOMATOK, 2021; Foto 03 – FLORES, Jeremy, 2021.

3.5 Processos de (des)democratização urbana

A evolução jurídica da regularização fundiária urbana no Brasil se dá especialmente a partir do processo de redemocratização, com a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que instituiu a Política Urbana (Artigos 182 e 183), e criou a função social da propriedade (e da cidade também), constitucionalizando o Direito Urbanístico e abrindo caminho para o avanço legal e social do ordenamento do solo urbano, ainda que tenha esbarrado em um cenário político de recessão.

Frise-se que, até o ano de 2015, o Brasil fez uma reforma legislativa referente à integração das ações locais, regionais e nacionais da política de regularização de assentamentos irregulares nas mais diversas cidades espalhadas pelo país, fazendo com que este fosse um elemento dos programas habitacionais e de saneamento.

Além da já mencionada lei nº 11.957/2009 (BRASIL, 2009) e suas alterações, também foram editadas a Lei nº 12.651/2012 (BRASIL, 2012), Código Florestal Brasileiro, que dispõe sobre a proteção das matas e florestas brasileiras, e também da possibilidade de regularização fundiária de assentamentos urbanos em áreas de preservação permanente (APPs), assunto que até então não estava na estrutura legislativa mesmo com tantas ocupações efetivamente existentes em áreas ambientalmente sensíveis, e o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), Lei Federal nº 13.089/2015, que tratou das diretrizes para o pensamento do local (cidade e suas especificidades) dentro do espectro metropolitano, isto é, de sua gestão, interação e políticas públicas integradas com as demais localidades das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas a que estejam conectadas social e economicamente as cidades, lido pelo Relatório da ONU HABITAT (2016) como um pacto de governança interfederativa.

As ações de regularização fundiária eram praticadas com enormes dificuldades até a criação de instrumentos da política urbana com o advento do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), 13 anos após as diretrizes da política urbana nacional apontadas na Constituição Federal. De qualquer forma, com a regulamentação e especificação das diretrizes e instrumentos de planejamento do solo urbano, muitos municípios brasileiros aplicaram a regularização fundiária e criaram as suas legislações municipais sobre o tema, aprimorando o manejo da aplicação desses instrumentos.

Muitos dos aprimoramentos dos mecanismos legais foram incorporados às legislações urbanísticas de âmbito federal que sucederam o Estatuto da Cidade, sendo uma das últimas o Capítulo III, da Lei Federal nº 11.977 (BRASIL, 2009), antes de sua revogação em dezembro de 2016 por meio da Medida Provisória – MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016).

Não se pode negar que tal reforma legislativa foi ao encontro do que preconiza a Constituição Federal (BRASIL, 1988), criando políticas de descentralização da gestão de entes federativos e adotando mecanismos de participação popular e gestão democrática da cidade – com participação de diferentes entes do Poder Público e da Sociedade Civil –, tais como a criação do Ministério das Cidades, os ConCidades (Conselhos Municipais, Estaduais e Nacional das Cidades) e as consultas e audiências públicas para definições de planos e políticas locais, regionais, estaduais e federais

Circunstâncias no âmbito político e legislativo ocorridas no país, contudo, especialmente a partir do ano de 2016 causaram modificações no cenário das políticas sociais, inclusive de regularização fundiária urbana, destacando-se as que se seguem: a) a crise institucional que levou ao processo de *impeachment* da Presidenta da República Federativa do Brasil, Dilma Vana Rousseff, e a assunção do referido cargo pelo então Vice-Presidente, Michel Temer, o qual passou a deter o comando político-institucional do país. Como consequência desta alteração, uma série de medidas “reformistas” foi adotada, especialmente no campo dos direitos sociais, o que indica mudanças muito mais profundas nos objetivos e metas do governo federal anteriormente eleito; b) em 23 de dezembro de 2016, por meio da publicação da MP nº 759/2016 (BRASIL, 2016), tal como anteriormente mencionado, houve a revogação integral do Capítulo III da Lei Federal nº 11.977/2009 (PMCMV), o qual dispunha sobre a regularização fundiária urbana, com prioritária atenção à de interesse social, criando-se os instrumentos ora estudados.

O desafio até meados de 2016 era o da efetivação da governança interfederativa, da política urbana participativa. A partir do segundo semestre de 2016, contudo, o que se viu foi a adoção de reformas legislativas que fizeram retroceder uma série de políticas sociais, tais como a reforma das diretrizes e bases da educação de ensino médio, Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017), a reforma trabalhista, Lei nº 13.467/2017 (BRASIL, 2017), a reforma do marco legal da ocupação de terras no Brasil, Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017) e as propostas de

reforma do sistema constitucional de previdência social intentada pela Gestão do ex-Presidente da República Michel Temer (PEC 287/2016), a qual não prosperou durante aquela gestão, sendo aprovada pelo Congresso Nacional durante a atual gestão do Governo Federal desde o início do mandato do Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, convertendo-se na EC 103/2019 (BRASIL, 2019).

Todas as reformas carregaram consigo o discurso da contenção de gastos, do aquecimento da economia interna e da geração de empregos, metas nem de longe alcançadas até o ano de 2021, não só pela crise sanitária mundial em razão da Pandemia da Covid-19, mas pela evidente precarização das condições de vida de parcela significativa de brasileiros, tanto com a fragilização dos direitos trabalhistas e previdenciários, quanto no âmbito da educação e da moradia no país.

O Brasil soma estarrecedoras estatísticas socioeconômicas, com mais de 600 mil pessoas mortas pela Covid-19, mais de 14,4 milhões de desempregados (IBGE, 2021) e um cenário de evasão escolar com percentual de 9,2% de crianças e adolescentes de 6 a 17 anos que abandonaram os estudos por causa do empobrecimento, da falta de acesso à informação, à internet e aos equipamentos públicos (UNICEF, 2021, p. 51).

Como se nota, os sucessivos processos de alterações legislativas e institucionais ocorridos após o impeachment da Presidenta Dilma Roussef, somados à má gestão da crise sanitária pelo Governo Federal, demonstram que tem havido um retrocesso jurídico e social das políticas públicas voltadas à melhoria da qualidade de vida de milhões de brasileiros em condições de pobreza.

A atual gestão governamental do país vem justificando tal retrocesso, com base na contenção de gastos, pela necessidade econômica da acentuação de tais reformas sociais e econômicas iniciadas pelo antecessor, Michel Temer, propondo e promovendo as retiradas de direitos conquistados no que se refere à participação democrática da sociedade que, ao invés de conterem a crise socioeconômica do país, só a aprofundam ainda mais.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) divulgou resultados do Mapa da Pobreza e Desigualdade no país, informando que entre 2016 e 2017 a pobreza no Brasil passou de 25,7% para 26,5% da população. O número dos extremamente pobres, que vivem com menos de R\$ 140,00 mensais, saltou de 6,6% para 7,4% no período acima mencionado. Estes dados foram acentuados pela Pandemia da COVID-19, que devastou a economia do país, acentuando ainda mais

o cenário de instabilidade socioeconômica, com cerca de 14,3 milhões de brasileiros em condições de extrema pobreza (DIEESE, 2021).

Destaca-se que, ao mesmo tempo em que a pobreza aumentou no ano de 2021, houve um forte crescimento no número de bilionários brasileiros, havendo 660 a mais do que em 2020, ou seja, a extensão massiva da pobreza no Brasil se relaciona com o enriquecimento de um pequeno grupo dominante de pessoas.

Ademais, o controle social e a participação popular estão desaparecendo da atual gestão governamental, como é possível observar com a extinção de órgãos de consulta e deliberação popular, como o ConCidades, bem como a extinção de órgãos como o Ministério das Cidades, o engessamento de outros como o COAF – Conselho de Controle de Atividades Financeiras, e a minimização do Estado nos equipamentos públicos, adotando como medidas prioritárias a reforma administrativa (que fragiliza a classe de trabalhadores do serviço público), a flexibilização das normas socioambientais e a privatização de estatais.

Outra PEC – Proposta de Emenda à Constituição – que tem causado grande preocupação ao que até hoje constitui a base estruturante do Direito à Cidade e por consequência um dos motes dos movimentos de sem-terra e sem teto no país é a nº 80/2019, proposta pelo Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ) e seu aliados, apresentando alterações na política urbana, especialmente nos artigos 182 e 186 da CF/88¹⁰ e na definição de função social da propriedade urbana e rural, conforme segue:

Art. 182.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é **utilizada sem ofensa a direitos de terceiros** e *atende ao menos uma das seguintes exigências* fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I - **parcelamento ou edificação adequados;**

II- **aproveitamento compatível com sua finalidade;**

III - **preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.**

¹⁰ Art. 182. 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. [...] § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. (BRASIL. 1988)

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (BRASIL. 1988)

.....
§ 5º O **descumprimento da função social** de que trata o § 2º somente será **declarado por ato do Poder Executivo**, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por **decisão judicial**.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana." (NR)

Art. 186. A **função social** é cumprida quando a **propriedade rural** é utilizada **sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência** estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:

§ 1º O **descumprimento da função social** de que trata o caput somente será **declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo**, ou por **decisão judicial**.

§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo **valor de mercado da propriedade rural**. (grifos nossos)

Como se nota, há diversas tentativas de alteração do que até então pareciam cláusulas pétreas de uma repactuação para a democratização social e do solo. A PEC 80/2019 descaracteriza tanto a política de Reforma Agrária, quanto a Política Urbana, propondo a extinção do que até então era entendido como função social da terra, que vinculava a terra ao uso e não ao domínio (e seu valor de troca), como quer impor tal proposta.

Tais referências indicam, conforme exposto pelos professores Betânia de Moraes Alfonsín e Edésio Fernandes, durante as falas inaugurais do X Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, realizado de 22 a 24 de outubro de 2019, que um projeto de desdemocratização urbana está em curso no país e que a extinção do Ministério das Cidades, dos ConCidades e a descaracterização da regularização fundiária plena, foram apenas o início desse projeto, que se acentuou ao longo os anos de 2020 e 2021.

No Brasil dos últimos anos, houve a pungência de movimentos políticos de extrema-direita e antidemocráticos, cujas principais reivindicações são a instalação de ditadura militar, o armamento da população civil, a expansão das escolas militares, o amordaçamento político de professores em escolas públicas e privadas e a extinção do Supremo Tribunal Federal – STF, instância suprema judiciária brasileira.

É nessa esteira de desmonte das conquistas de diferentes políticas sociais e políticas urbanas que está em execução a nova REURB. É preciso resgatar as diretrizes democráticas da política urbana, “[...] resgatando as normas básicas que as protegiam no passado [...]. Temos que torná-las realmente inclusivas” (LEVITSKY & ZIBLATT, 2018, p. 218).

4 Características do Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos

Tendo como referência a evolução histórica da legislação apresentada no capítulo anterior e a expansão urbana na RMC – mais precisamente na cidade de Valinhos, em área de confluência viária com os municípios de Campinas e Itatiba –, é possível compreender como se dá a ocupação irregular deste território, que camufla a considerável presença de pessoas vivendo em situação clandestina e indigna sob todos os pontos de vista, não só jurídico, mas também urbanístico, ambiental e social.

Neste contexto, apresenta-se a formação de Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos, conectados à região metropolitana, a partir do vetor de expansão urbana Dom Pedro I – Itatiba, no qual se demonstra certa concentração da dispersão de estruturas e centralidades de caráter urbano.

A formação destes Eixos de Irregularidade em Valinhos ocorre com o avanço de ocupações tidas como urbanas em áreas oficialmente consideradas como rurais ou planejadas para a impulsão das atividades agrárias ou de turismo, dando evidências da existência de um mecanismo, orientado pelo mercado e ao mesmo tempo pelo Estado patrimonialista, de expansão territorial organizada em torno de vetores e eixos de circulação.

4.1 Mapeamento Geral da Irregularidade Fundiária em Valinhos-SP

O município de Valinhos, estado de São Paulo, localizado na Região Metropolitana de Campinas (RMC), faz divisa com os municípios de Vinhedo, Itatiba, Campinas, Itupeva e Morungaba, estando conurbado com os três primeiros, os quais compõem referida região metropolitana, conforme Figura 05. Conecta-se com diversos polos comerciais e industriais do estado de São Paulo por meio de importantes eixos rodoviários para a economia da região: Rodovia Anhanguera e Rodovia Dom Pedro I.

Além desta privilegiada conectividade com polos comerciais e com o facilitado escoamento de mercadorias por estas vias rodoviárias, há também a conexão com polos de ciência e tecnologia, como as universidades Unicamp, PUC-Campinas,

Mackenzie/Campinas e a proximidade com um dos principais *hubs* de transporte aéreo do Brasil, o aeroporto internacional de Viracopos.

Como boa parte dos municípios do estado de São Paulo, Valinhos traçou sua economia pela atividade industrial, sendo que ali se destaca a produção de itens de higiene pessoal (sabão, sabonete, perfumaria), alimentos e manufatura de papelão. Esta última está em declínio no município devido ao fechamento, em 2019, de uma das maiores indústrias multinacionais existente na cidade, a norte-americana West Rock, empresa de embalagens de celulose.

Folcloricamente, a cidade é também conhecida pela produção frutífera de figo roxo, goiaba e outras frutas típicas do circuito das frutas do interior do estado de São Paulo, tendo como patrimônio histórico a Festa do Figo, que se consagrou como um de seus eventos turísticos mais importantes.



Figura 05 – Mapa da Região Metropolitana de Campinas. Fonte: Prefeitura de Campinas, 2014.

Valinhos conta com uma população estimada de 133 mil habitantes (IBGE, 2021) e ao menos 26 ocupações irregulares distribuídas por todo o seu território, inclusive em zonas rurais, zonas urbanas, APAs (Áreas de Proteção Ambiental) e áreas de risco, formando bolsões de pobreza e de riqueza dispersos, conforme nota-se no mapa de localização dessas ocupações (Figura 06).

Há, em Valinhos, aproximadamente, 2.671 unidades habitacionais em Núcleos Urbanos Informais e estima-se que 10.684 vivam em situação de informalidade fundiária, o que equivale a mais de 8% (oito por cento) da população do município, conforme Tabela 1.

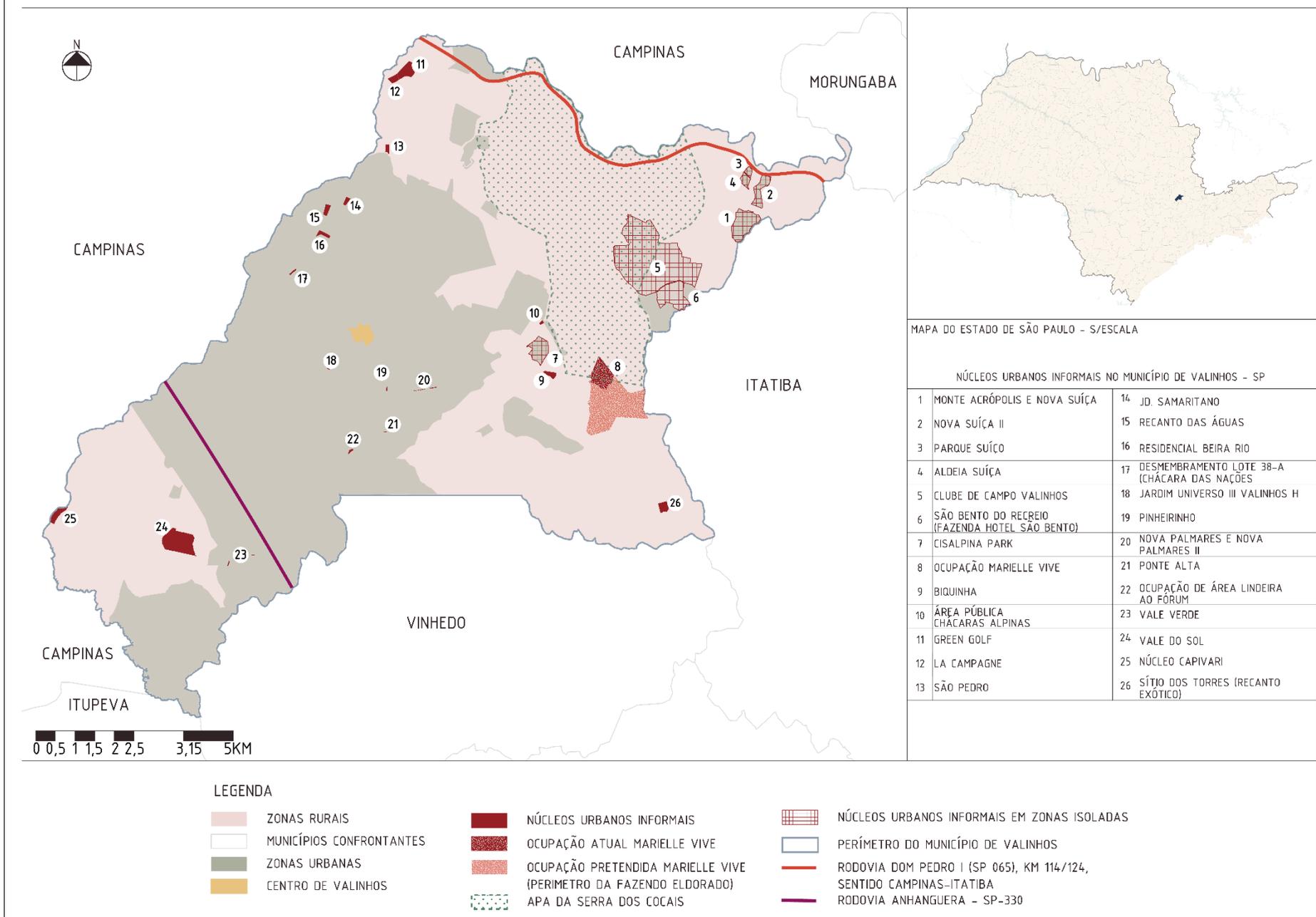


Figura 06 – Mapa da Informalidade Fundiária em Valinhos. Elaborado pela autora CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara, 2021

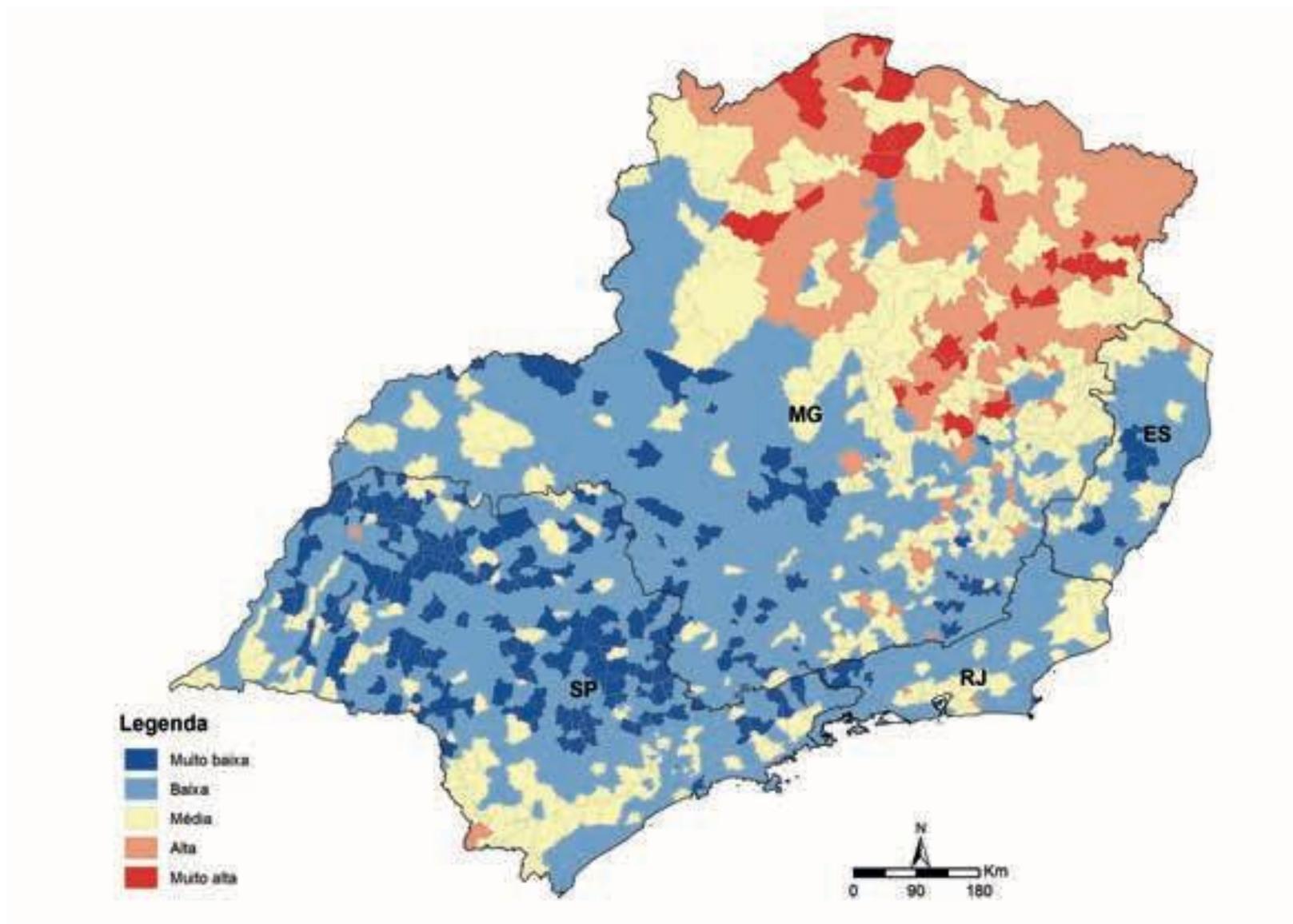
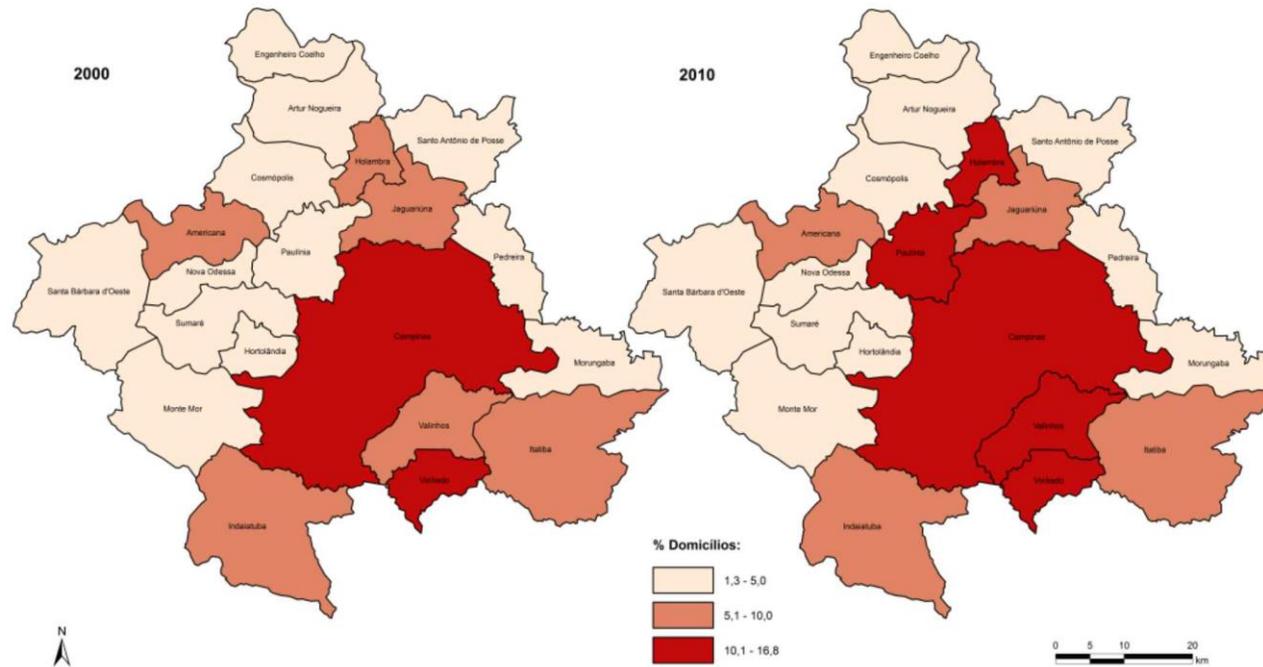


Figura 07 - Mapa da Vulnerabilidade Social da Região Sudeste. Fonte: COSTA *et al*, 2015

PERCENTUAL DE DOMICÍLIOS COM ALTA RENDA PER CAPITA,
 POR MUNICÍPIO
 REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS, 2000-2010

32
 RMC



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.
 Nota: Para 2000 foi usada a categoria "mais de 10 salários mínimos" e, para 2010, "mais de 5 salários mínimos", por conta do aumento do salário mínimo durante o período.

Figura 08 – Mapa de Domicílios com alta renda per capita na RMC. Fonte: CUNHA, 2017

Tal cenário é uma aparente contradição com o status deste município, uma vez que possui IDH – Índice de Desenvolvimento Humanos de 0,819 (IBGE, 2010), o maior da RMC e um dos maiores do estado de São Paulo e em região de baixa vulnerabilidade social, tendo em vista a renda per capita da população de R\$ 48.768,26 (IBGE, 2018), especialmente se comparada com os demais estados e regiões brasileiras, conforme se observa nas Figura 07 e 08.

A contradição é aparente, pois a maioria dessas ocupações irregulares no município de Valinhos/SP são núcleos urbanos fechados, ocupados por população de alta renda, ou seja, em sua maioria são as já mencionadas ocupações de interesse específico. Ainda assim, quando se observa o movimento das populações pobres, percebe-se o deslocamento para áreas em que a urbanização não é permitida, como as zonas rurais do município, conforme Figura 06.

Como é possível verificar na Figura 06, muitos NUI estão localizados nas bordas da cidade (próximas aos limites com as cidades de Campinas, Itatiba e Vinhedo), portanto fora do perímetro urbano consolidado (representado na mancha central acinzentada), o que demonstra a tendência de as ocupações irregulares ocorrerem em áreas não urbanizadas, em macrozona rural do município.

Na Tabela 01, observa-se que apenas 12 destes 26 núcleos mapeados fazem parte da zona urbana concentrada. Dos restantes, 7 estão em zonas urbanas isoladas (pertenciam à Macrozona Rural, mas tiveram seu zoneamento modificado para o processo de regularização) e 8 estão em zonas rurais de Valinhos. Todos os empreendimentos e parcelamentos do solo localizados nessas zonas urbanas isoladas foram promovidos irregularmente pelos respectivos proprietários destas terras, sendo em sua maioria de alto padrão, exceto o São Bento do Recreio, ocupado majoritariamente por população de baixa renda.

E mais, na Tabela 01 há 12 núcleos mapeados que se enquadram em interesse social. Todavia, somente 5 estão inseridos na listagem municipal dos NUI objeto de procedimento de regularização por parte do Poder Público Municipal (Tabela 02) e apenas 1, o “Marielle Vive!”, reivindica a posse da área preservando o seu uso periurbano, isto é, produzindo habitações e ao mesmo tempo pequenas propriedades de produção agroecológica, com a proposta de recuperação e preservação das nascentes ali existentes e da execução de outras práticas ambientalmente sustentáveis, como a permacultura.

Nº	Processos	Núcleos informais consolidados	Interesse REURB	unidades habitacionais	Zoneamento atual	Irregularidade	Status
01	2629/2018 e 9808/2002	Monte Acrópolis e Nova Suíça	Específico	161	Urbano isolado	Jurídica e urbanística – com infra	Em análise
02	13599/2018 e 9809/2002	Nova Suíça II	Específico	88	Urbano Isolado	Jurídica e urbanística – com infra	Em análise
03	7930/2018 e 9810/2002	Parque Suíço	Específico	23	Urbano Isolado	Jurídica e urbanística com infra	Em análise
04	7929/2018 e 8504/2004 e 10514/2013	Aldeia Suíça	Específico	61	Urbano	Jurídica e urbanística com infra	Em análise
05		Clube de Campo Valinhos	Específico	1000	Urbano isolado	Jurídica e urbanística e ambiental – com infra	Em análise
06	4962/1996	Cisalpina Park	Específico	19	Urbano isolado	Jurídica com infra	
07	21267/2017	Green Golf	Específico	44	Rural	Irregularidade jurídica, urbanística e ambiental – com infra	Em fase de aprovação na PMV
08	5998/2011 e 4733/2019	La Campagne	Específico	09	Rural	Jurídica, urbanística e ambiental – com infra	Em análise
09	20067/2018	Sítio Ponte Alta (Élcio Miguel Persegueti)	Específico	31	Urbano	Jurídica	Em análise
10	17484/2018	São Pedro (Chácara Santana Hortaliças)	Específico	20	Rural	Jurídica	Em análise
11		Recanto das Águas	Específico	10	Urbano	Jurídica e urbanística – com infra	
12		Vale do Sol (Morro das Pedras)	Específico	20	Rural	Jurídica e urbanística com infra	
13	20794/2018 e 19135/2018	Vale Verde (Lotes N 8B e N8C)	Específico	06	Urbano	Jurídica e urbanística	
14		Sítio dos Torres (Recanto Exótico)	Específico	Sem informação	Rural	Jurídica, urbanística e ambiental com infra	
15	4978/2013	Desmembramento lote 38-A - Chácara das Nações	Social	09	Urbano	Jurídica e urbanística – infra parcial	Em análise

16	6490/1998 e 23410/2019	São Bento do Recreio ou Fazenda Hotel São Bento	Social	500	Urbano isolado	Jurídica e urbanística – infra parcial	REURB-S parcial
17		Ocupação “Marielle Vive!” (Fazenda Eldorado)	Social	350	Rural	Jurídica, urbanística e ambiental – sem infra	Judicializado
18		Biquinha	Social	70	Rural	Jurídica, urbanística e ambiental – infra parcial	Sem análise
19		Ocupação em área pública do loteamento Chácaras Alpinas (PMV)	Social	01	Urbano	Irregularidade jurídica e urbanística - com infra	Sem análise
20	6686/2000	Jd. Samaritano	Social	33	Urbano	Jurídica com infra	
21	475/1998	Condomínio Beira Rio	Social	100	Urbano	Jurídica com infra	
22	4609/2013	Jardim Universo III - Valinhos H (CDHU)	Social	64	Urbano	Jurídica com infra	Em aprovação
23		Pinheirinho (área pública da PMV)	Social	20	Urbano	Jurídica e urbanística – sem infra	
24	12426/2020 e 12429, 12430, 12431 e 12432/2020	Desmembramento Áreas remanescentes Jardim Nova Palmares e Jardim Nova Palmares II	Social	16	Urbano	Jurídica Com infra	Em análise
25		Ocupação de área lindeira ao Fórum (área pública PMV)	Social	01	Urbano	Jurídica e urbanística – com infra	
26	13400/2013	Condomínio Agrário Núcleo Capivari (área pública do Estado de SP)	Social	15	Rural	Jurídica e urbanística – infra parcial	Em análise
Total de UH: 2.671				Total estimado de pessoas (considerando-se 04 habitantes por UH): 10.684			
Tabela 1 – Lista dos Núcleos Urbanos Informais em Valinhos – SP. Elaborada pela autora.							

Se comparada à listagem de núcleos urbanos informais em processo de regularização junto à PMV (Tabela 02) com a tabela de ocupações irregulares existentes (Tabela 01), verifica-se que 3 estão em zona rural; 6 encontram-se em zona urbana isolada, modificadas para urbanas para o fim de regularização fundiária, e que dessas apenas 1 é de interesse social, o São Bento do Recreio, o qual encontra-se na Estrada Municipal para o Clube de Campo (divisa com o município de Itatiba).

PA	Nucleo Urbano Informal	Enquadramento	Nº Lotes
7930/2018	Parque Suiço	Especifico	23
13599/2018	Nova Suiça II	Especifico	88
2629/2018	Monte Acropolis e Nova Suiça	Especifico	161
-	Clube de Campo	Especifico	1000
4978/2013	Chacara Nações	Especifico	9
5998/2011	La Campagne	Especifico	9
21267/2017	Green Golf	Especifico	44
20794/2018	Vale Verde (Lote N8B)	Especifico	5
19135/2018	Vale Verde (Lote E8C)	Especifico	6
17484/2018	São Pedro	Especifico	20
20067/2018	Sitio Ponte Alta	Especifico	31
7929/2018	Aldeia Suiça	Especifico	61
6490/1998	São Bento do Recreio	Social	500
4609/2013	Valinhos H (CDHU)	Social	64
475/1998	Condominio Beira Rio	Social	100
6686/2000	Jd. Samaritano	Social	33
		TOTAL	2154

Tabela 02 – Núcleos urbanos informais incluídos na REURB/Valinhos, a partir da Lei 13.465/2017. FONTE: Prefeitura do Município de Valinhos, 2019¹¹.

Ressalta-se que o NUI “Marielle Vive!” se consolidou posteriormente ao dia 22 de dezembro de 2016, data limite de ocupação para a aplicação do instrumento da legitimação fundiária previsto na nova lei (BRASIL, 2017). Contudo já está imerso no cotidiano daquela localidade, com seus moradores relacionando-se com os

¹¹ Disponível em <http://www.valinhos.sp.gov.br/governo/planejamento-e-meio-ambiente/regularizacao-fundiaria-cidade-legal>

equipamentos públicos daquela região, tal como escolas, meios de transporte, unidade básica de saúde, entre outros.

Observe-se que a lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017) em seu §2º, do art. 9º impôs a data limite apenas à REURB que for realizada “mediante legitimação fundiária”, que é um instrumento de direito urbanístico por meio do qual ocorre o reconhecimento da aquisição originária do direito real de propriedade sobre unidade imobiliária objeto da REURB, ou seja, por meio desse instrumento já ocorre o reconhecimento direto da propriedade, sem a necessidade de primeiro se reconhecer a posse e depois convertê-la em propriedade, como ocorre no instrumento da legitimação de posse.

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.**

§ [...]

§ 2º A REURB promovida mediante legitimação fundiária somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes, na forma desta Lei, até 22 de dezembro de 2016. (grifos nossos) (BRASIL, 2017)

Ressalta-se que o São Bento do Recreio, ou Hotel Fazenda São Bento (Figura 09), único núcleo urbano informal de interesse social pertencente à zona urbana isolada da Macrozona Rural Turística de Proteção e Recuperação de Mananciais, incluído pela Prefeitura do Município de Valinhos na REURB-S pela Lei 13.465/2017, originou-se com o fracionamento de fazendas menores e chácaras de parte da fazenda São Bento – cujo perímetro engloba não só Valinhos, mas também o município de Itatiba – pelo então proprietário Horácio de Salles Cunha, a partir de 1956, antes do advento da Lei de Parcelamento do Solo nº 6.766/79 (BRASIL, 1979) em zona rural.

A Fazenda São Bento, ou São Bento do Recreio, quando adquirida por Horácio de Salles Cunha, em 28 de dezembro de 1940, era constituída de uma área de 80 alqueires de terra, aproximadamente 193,6 hectares, equivalendo a 1.936.000,00 m² de área, conforme dados extraídos da Transcrição nº 1.725, livro 3-C, fl. 36, do CRI de Itatiba, sendo subdividida a partir de 1956. Em princípio, foram lavradas escrituras públicas de venda e compra regularmente registradas no CRI competente. As glebas rurais desmembradas variavam de 1.000 m² a 132.200,00 m², mas o registro desses desmembramentos não continha a precisão da metragem e localização de cada gleba, nem a apuração do exato remanescente da fazenda original.



Figura 09: Foto aérea do NUI São Bento do Recreio. Fonte: Google Earth, 2018.

Muitas dessas glebas desmembradas foram reparceladas em lotes por seus adquirentes, os quais os venderam a terceiros de boa-fé. A maioria dessas aquisições ocorreu através de simples contratos de venda e compra bilaterais – os chamados “contratos de gaveta” –, em especial os que envolviam transações com pessoas de baixas renda e escolaridade, não sendo registrados em cartório por não serem títulos válidos, tanto pela forma quanto pela origem de seu parcelamento, sem o registro prévio. Contudo, os poucos adquirentes que formalizaram a aquisição por transcrição imobiliária de origem da Fazenda São Bento, ou que ingressaram com ações individuais de usucapião, conseguiram individualizar seus imóveis no cartório.

Os desmembramentos das chácaras foram ocorrendo com o passar dos anos até haver um considerável adensamento populacional em boa parte do que outrora fora a gleba rural remanescente da Fazenda São Bento. Tal situação condicionou a maioria desses lotes em área rural, mas com características urbanas, à ilegalidade, impossibilitando o registro do parcelamento e a aquisição de boa-fé daqueles que não possuíam título hábil ao registro.

Os procedimentos de regularização deste assentamento irregular iniciaram-se em 1998, mas foi somente com o advento da Lei nº 11.977 (BRASIL, 2009) que se

concretizou o procedimento de regularização fundiária da quadra G deste loteamento, finalizado em 2015, via projeto de demarcação urbanística, seguida da lavratura e registro dos Termos de Legitimação de Posse dos ocupantes de cada lote existente na referida quadra.

Ainda assim, esta ocupação ou núcleo urbano informal, como assim o denomina a Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) espera a regularização das demais quadras irregulares e algumas obras de infraestrutura, tais como pavimentação asfáltica, iluminação pública, galerias de águas pluviais e equipamentos de segurança pública.

A espera por uma regularização plena é a realidade de mais ocupações de interesse social existentes no município, tal como o “Biquinha” (Figuras 10 e 11), que não possui saneamento básico e nem uma urbanização que possibilite a segurança dos moradores, que estão na beira da estrada e que, pela falta de inclusão em programa de Regularização Fundiária Plena, acabam por contribuir com a contaminação do córrego ali existente.



Figura 10 – Foto de moradias do “Biquinha” na beira da Estrada dos Jequitibás. Fonte: Google Mapas, 2019

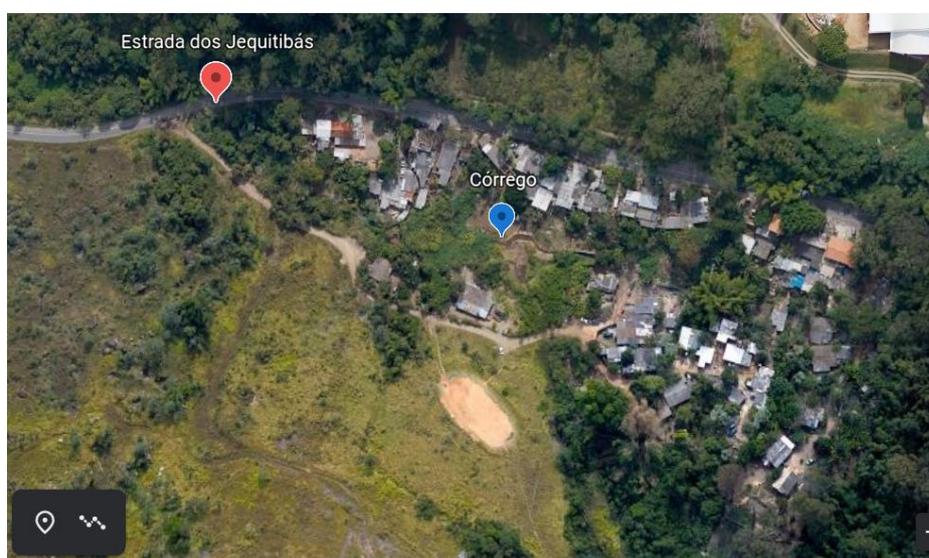


Figura 11: Foto aérea do NUI “Biquinha”. Fonte: Google Mapas, 2018

4.2 Os Contextos metropolitanos: conflitos rural-urbano

As ocupações urbanas em zonas rurais não são nenhuma novidade no Brasil, sobretudo no estado de São Paulo. Caiado e Santos (2003) esclarecem que cerca

[...] de um terço dos municípios paulistas afirmaram possuir algum tipo de ocupação urbana em área rural em seus territórios, em 1999. Para 75% dos maiores municípios com população superior a 500 mil habitantes, a resposta foi afirmativa; para aqueles com população entre 50 mil e 500 mil esse percentual é de 45%. (CAIADO; SANTOS, 2003, p. 120)

Na Tabela 03 de “Ocupação Urbana em Área Rural do Estado de São Paulo”, desenvolvida pela Fundação Seade em 1999, é possível confirmar tal afirmação:

Tipologia	Total	Até 5 Mil	Mais de 5 Mil a 10 Mil	Mais de 10 Mil a 20 Mil	Mais de 20 Mil a 50 Mil	Mais de 50 Mil a 100 Mil	Mais de 100 Mil a 250 Mil	Mais de 250 Mil a 500 Mil	Mais de 500 Mil
Número de Municípios	645	180	116	117	117	53	40	14	8
Ocupação Urbana em Área Rural									
Possui	211	36	39	40	42	24	20	4	6
%	32,7	20,0	33,6	34,2	35,9	45,3	50,0	28,6	75,0
Loteamentos sem Aprovação									
Possui	123	21	21	26	19	12	14	4	6
%	19,1	11,7	18,1	22,2	16,2	22,6	35,0	28,6	75,0
Loteamentos de Lei Especial									
Possui	74	13	10	16	20	5	7	2	1
%	11,5	7,2	8,6	13,7	17,1	9,4	17,5	14,3	12,5
Indústria									
Possui	75	8	14	11	18	10	10	2	2
%	11,6	4,4	12,1	9,4	15,4	18,9	25	14,3	25
Lazer									
Possui	36	7	3	6	9	7	2	1	1
%	5,6	3,9	2,6	5,1	7,7	13,2	5,0	7,1	12,5

Tabela 3 – Ocupação Urbana em Área Rural no Estado de São Paulo (1999). Fonte: Caiado e Santos, 2003, p. 121)

Frise-se, a partir destes dados, que o meio urbano, sobretudo no estado de São Paulo e na Região Metropolitana de Campinas, não pode mais ser definido e pensado política, social, cultural e ambientalmente apenas como se agrário fosse, pois não é este o real cenário do perímetro das ocupações irregulares nas cidades paulistas, vez que rompem com a dicotomia campo-cidade.

O comportamento do emprego no meio rural não pode mais ser explicado apenas a partir do calendário agrícola e da expansão/retração das áreas e/ou

produção agropecuárias. Há um conjunto de atividades não-agrícolas que responde, cada vez mais, pela nova dinâmica populacional do meio rural paulista. (CAIADO; SANTOS, 2003, p. 119)

A fusão rural-urbana está diretamente relacionada com os altos custos das terras urbanizadas, que levam as populações a se perifерizarem em regiões sem infraestrutura urbana, já que o preço da terra urbana se torna incompatível com a moradia de baixo custo. A terra urbana está diretamente vinculada ao lucro da incorporação imobiliária, que é quem determina o preço do imóvel urbano, tornando-o inacessível à maioria da população.

Este mesmo mercado imobiliário, em sua versão especulativa, vai determinar quais áreas “não urbanizadas” serão passíveis de parcelamentos irregulares, que invariavelmente “forçam” os governos locais a agirem para ampliar o perímetro urbano e levarem infraestrutura a estas localidades informais, sem quaisquer custos aos incorporadores imobiliários especuladores.

A ocupação irregular em etapas, aquela que vai ocorrendo aos poucos, ampliando o parcelamento do solo e as construções informais com o passar dos anos é também um mecanismo da especulação imobiliária, uma vez que gera a consolidação da moradia fixa, ou seja, pela força do tempo se formam núcleos urbanos informais totalmente consolidados, com alta densidade populacional e identificação destas populações com o local habitado, gerando a necessidade de equipamentos públicos para o atendimento adequado a este público.

Como consequência lógica, faz-se pressão sobre os órgãos estatais, especialmente o Poder Público Municipal, que se vê obrigado a implantar melhorias para a qualidade de vida das populações ocupantes, já que atua de forma ineficiente na fiscalização do uso e ocupação ordenados do solo. O parcelamento ou fracionamento do solo de forma irregular é um ativo financeiro, uma vez que proporciona ganhos de capitais e valorização do capital imobiliário do especulador.

A expansão urbana-metropolitana de Campinas demonstrou a alteração do tecido urbano (e talvez seu esgarçamento) por meio de uma dinâmica regional que articulou o centro metropolitano de Campinas aos principais eixos rodoviários da RMC (Figura 12).

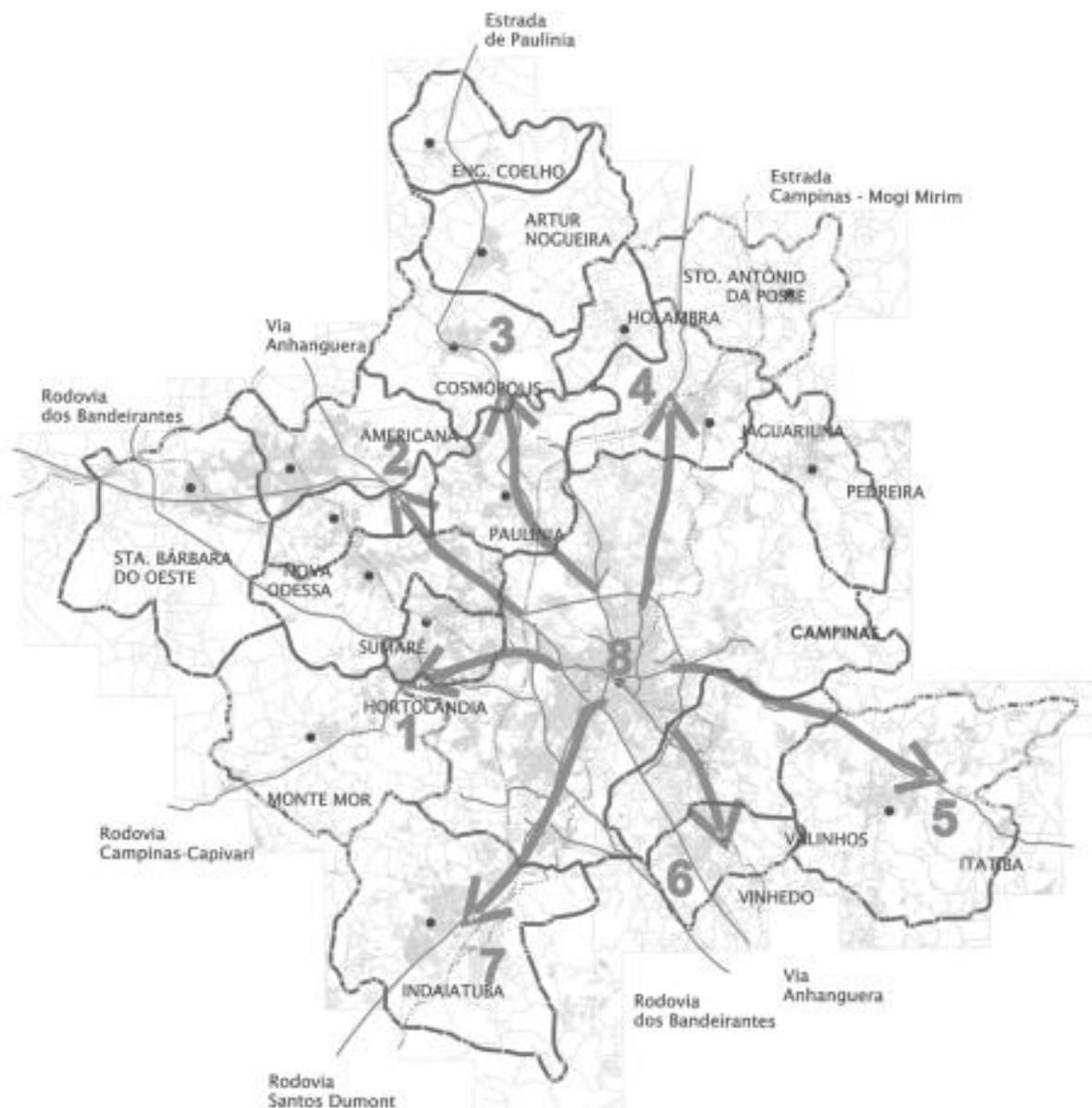


Figura 12 – Vetores de Expansão da Região Metropolitana de Campinas. Fonte: Pires (2007, p.29)

A pesquisadora Maria Conceição Silvério Pires (2007) dividiu esta articulação em 07 (sete) vetores: Vetor 1 Campinas-Monte Mor; Vetor 2 Campinas-Americana; Vetor 3 Campinas-Paulínia; Vetor 4 Campinas-Mogi Mirim; Vetor 5 Dom Pedro-Itatiba; Vetor 6 Anhanguera-Vinhedo e Vetor 7 Santos Dumont.

Destaca-se aqui o vetor 5 que articula a centralidade metropolitana de Campinas com a rodovia Dom Pedro I até Itatiba (Figura 12), no qual se verifica uma grande concentração dispersa (descontinuada da zona urbana) de ocupações de média e alta renda, irregulares e de formato horizontal, em sua maioria.

Segundo PIRES (2007) é nesse vetor que:

[...] destacam-se a qualidade paisagística, a importância da área para recarga de aquíferos e a existência de áreas de interesse para preservação do patrimônio histórico, como as sedes de antigas fazendas de café. Essas características atraíram a atividade imobiliária, com o parcelamento para fins urbanos de diversas fazendas. São em geral loteamentos tradicionais, com lotes de dimensão superior à média, destinados a camadas de rendimentos mais elevados, também com características de descontinuidade da área urbanizada. Parcialmente ocupados, nos anos 1980, alguns deles passaram a controlar o acesso, com cancelas e fechamento de ruas, tornando as áreas públicas espaços de uso exclusivo dos moradores. Com essas características, são também embriões das novas formas urbanas, que tem na fuga da cidade, no contato com a natureza e na exclusividade do acesso, sua atração. (PIRES, 2007, p. 34/35)

E é essa a lógica que se vê imperar nos núcleos urbanos irregulares no município de Valinhos, o qual está incluído nesse vetor Dom Pedro-Itatiba, justamente por estar na conexão entre o Centro Metropolitano de Campinas e o município de Itatiba. Esses núcleos urbanos são iniciados e têm seus lotes ou frações colocadas à venda, sem o atendimento do regramento legal, e rapidamente são ocupados por populações de interesse específico, ou seja, populações com renda familiar e condições financeiras suficientes para não adentrarem em situação de vulnerabilidade social ou precariedade habitacional.

Uma das regras que frequentemente não atendem é quanto ao perímetro que ocupam, ou seja, estão em área cujo parcelamento de solo urbano não é permitido pela Lei 6766/79 (BRASIL, 1979). Concentram-se em zonas rurais e a sua ocupação em etapas valoriza cada vez mais os ativos imobiliários e financeiro das propriedades rurais em seu entorno, uma vez que aumentam o potencial de capital imobiliário urbano.

A expansão da ocupação da RMC, por meio do vetor Rodovia Dom Pedro I-Itatiba (a qual segue o leito do Rio Atibaia), ocorre em região rural de recuperação e proteção de mananciais, inclusive a Bacia do Rio Atibaia responsável por quase 95% do abastecimento da população de Campinas-SP, enfrentando não só o conflito com a predominância da paisagem natural, a densidade populacional e a função da terra no meio rural, como também com o ecológico e a preservação das águas, da fauna e da flora locais. Na Figura 15 é flagrante o vetor de expansão urbana, que ocorre pelas bordas do eixo viário da RMC que é a Rodovia Dom Pedro I, especialmente na interligação de Campinas com Itatiba, observando-se o recorte no território de Valinhos, que está entre as duas cidades.

Destaca-se que neste Vetor 5 – Rodovia Dom Pedro I-Itatiba foram verificadas denúncias junto ao Ministério Público, CETESP, Prefeitura do Município

de Valinhos (SPMA, 2021) e Câmara Municipal de Valinhos (CMV, 2021), feitas ao longo do ano de 2021, decorrentes de infringências urbanísticas e ambientais quanto à realização de obras de terraplanagem, abertura de vias e edificações, para a execução do empreendimento imobiliário denominado Haras La Estancia, na Fazenda Santana dos Cuiabanos, em Valinhos-SP, com características semelhantes a de um loteamento urbano irregular de alto padrão.

O empreendimento em questão encontra-se na Zona Rural 5BX*, de especial proteção de mananciais, tais como a Sub-bacia Santana dos Cuiabanos e o Rio Atibaia, tendo uma barragem pública em seu interior (Figuras 13 e 14), de propriedade do DAEV, para a reserva de 130 milhões de litros de água. A ocorrência da irregularidade no uso e ocupação do solo denunciada neste local reforça a tese de que o eixo viário Dom Pedro I, que abrange os municípios de Campinas, Valinhos e Itatiba, é um importante vetor da expansão urbana e da especulação imobiliária e está em franca expansão.



Figura 13 – Barragem do DAEV na Fazenda Santana dos Cuiabanos em Valinhos. Fonte: DAEV.



Figura 14 – Obras na Fazenda Santana dos Cuiabanos vista pela Rodovia Dom Pedro I, sentido Itatiba-Valinhos, a margem do Rio Atibaia. Autoria: desconhecida.

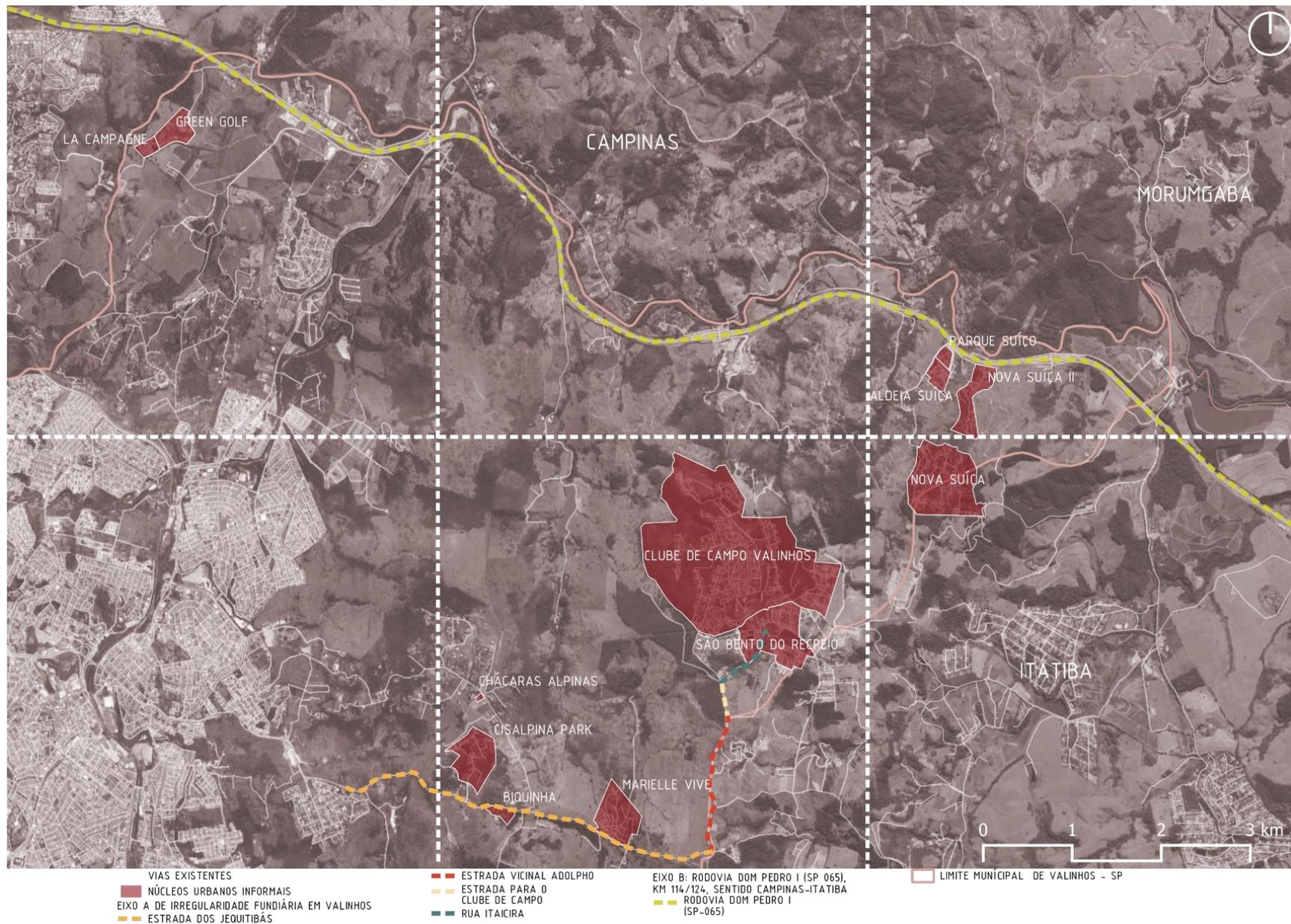


Figura 15 – Imagem aérea dos NUI em Valinhos no Vetor 5 Rod. Dom Pedro I-Itatiba. Elaborada por CILENTO, Bruna e ADRIÃO, Yara sobre imagem do Google Earth, 2021

4.3 Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos–Itatiba: legislação vs. ocupação

É interessante destacar que a Lei Municipal nº 3.841/2004 (VALINHOS, 2004), que dispõe sobre o Plano Diretor III atualmente vigente no município de Valinhos-SP, destacou nas diretrizes habitacionais tanto o atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana, quanto a necessidade de esforços para a erradicação de sub-moradias, habitações em áreas de risco e loteamentos irregulares, a “imposição” da observância da função social da propriedade urbana “[...] nos terrenos situados na zona urbana de Valinhos [...]” (VALINHOS, 2004), coordenando ações para a regularização de favelas consolidadas e para a priorização da população com renda familiar de até 03 salários mínimos.

A intenção do Plano Diretor de Valinhos parece ser a de formação de uma cidade compacta e preocupada com as desigualdades sociais, ou seja, uma cidade sem vazios urbanos e sem as descontinuidades urbanas apresentadas nas áreas do Vetor metropolitano Rod. Dom Pedro I-Itatiba e sem bolsões de pobreza consolidados.

Artigo 7º - O Plano de Habitação do Município de Valinhos, pautado na dignidade da pessoa humana, concentrará suas ações atendendo as seguintes diretrizes:

I - concentração de esforços na busca da erradicação das sub- moradias, habitação em locais de risco e loteamentos irregulares e clandestinos, como forma de inclusão social, segurança e saúde dos munícipes;

[...]

III - busca constante pela **imposição da observância do conceito de função social da propriedade urbana nos terrenos situados na zona urbana de Valinhos.**

Artigo 8º - Mediante as diretrizes estabelecidas no artigo anterior, as ações na área da habitação serão coordenadas visando:

[...]

II - minimizar o déficit habitacional com a implantação de projetos habitacionais que atendam a população desprovida de moradia própria, na faixa de até dez (10) salários mínimos, moradores no Município há mais de três (3) anos, com prioridade inicial para as ações voltadas a atender a população, na faixa de até três (3) salários mínimos, através de projetos de mutirão;

III - **realizar ações voltadas à eliminação dos bolsões de pobreza consolidadas;**

[...]

V - a regularização fundiária de favelas, condicionada pela prévia avaliação das condições geotécnicas e geomorfológicas do conjunto de assentamento e de cada uma de suas unidades, de modo a impedir a continuidade da ocupação em áreas de risco, na forma do disposto na Lei Orgânica do Município;

VI - **a regularização fundiária e urbanística de áreas de favelas consolidadas, situadas nas diferentes áreas da cidade, de modo a garantir sua integração aos bairros circundantes, considerando os requisitos de segurança e qualidade ambientais.**

Artigo 11 - Objetivando aumentar a participação da sua receita própria no conjunto da receita auferida pelo Município, será realizada:

[...]

II - manutenção da atualização dos valores dos imóveis, no caso específico do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, através do **emprego de alíquotas diferenciadas para terrenos ociosos, reprimindo a especulação imobiliária**; (VALINHOS, 2004, grifos nossos).

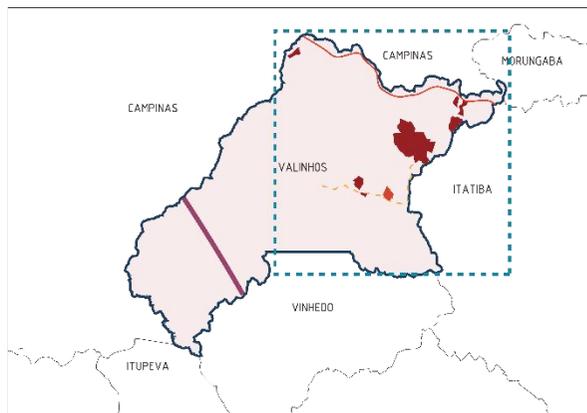
Para tanto, oferece instrumentos que coibem a especulação imobiliária, tal como a possibilidade de emprego de alíquotas de IPTU mais onerosas em imóveis ociosos.

O percurso da expansão dispersa de Valinhos, todavia, com intensos processos regulares e irregulares de parcelamento do solo nas regiões mais afastadas da centralidade do município e da centralidade metropolitana, tem criado vazios urbanos e inúmeros lotes vagos na pretendida área urbana do município de Valinhos, sendo utilizadas como reserva de valor.

De modo a facilitar a compreensão da dinâmica na qual se desenvolve a aplicação da Lei nº 13.465/2017 no Município de Valinhos, analisou-se o andamento dos procedimentos de REURB-S e REURB-E nos núcleos urbanos informais consolidados, inseridos nas Macrozonas Rurais, em que se encontram os Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos–Itatiba, e a criação de zonas urbanas isoladas dentro dessas Macrozonas Rurais.

Analisaram-se os núcleos urbanos informais (NUI) existentes nos eixos A e B, conforme mapa que compõe a Figura 16. O Eixo A compreende os seguintes trechos rodoviários: Estrada dos Jequitibás, Estrada Vicinal Adolpho Pecorani, Estrada para o Clube de Campo e rua Itaicira. O Eixo B compreende o trecho em Valinhos do km 114 até o km 124 da rodovia Dom Pedro I (SP 065), na divisa entre Campinas e Itatiba.

O Eixo A é composto pelos núcleos urbanos informais denominados Cisalpina Park, Biquinha, “Marielle Vive!”, São Bento do Recreio e Clube de Campo Valinhos (Figuras 17 e 18). O Eixo B (Figuras 19 e 20) é composto por núcleos urbanos informais fechados denominados Monte Acrópolis e Nova Suíça, Nova Suíça II, Parque Suíço e Aldeia Suíça. Todos os núcleos do Eixo B são murados, possuem acesso restrito e são controlados pelas respectivas associações de moradores, os quais se enquadram como população de alta renda.



MAPA DE LOCALIZAÇÃO - S/ESCALA

NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS
NO MUNICÍPIO DE VALINHOS - SP

- 1 MONTE ACRÓPOLIS E NOVA SUÍÇA
- 2 NOVA SUÍÇA II
- 3 PARQUE SUÍÇO
- 4 ALDEIA SUÍÇA
- 5 CLUBE DE CAMPO VALINHOS
- 6 SÃO BENTO DO RECREIO (FAZENDA HOTEL SÃO BENTO)
- 7 CISALPINA PARK
- 8 OCUPAÇÃO MARIELLE VIVE
- 9 BIQUINHA
- 11 GREEN GOLF
- 12 LA CAMPAGNE

EIXOS DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA
EM VALINHOS

- | | | |
|--------|--|-----------|
| | ESTRADA DOS JEQUITIBÁS | ■ ■ ■ ■ ■ |
| | ESTRADA VICINAL ADOLPHO PECORANI | ■ ■ ■ ■ ■ |
| EIXO A | ESTRADA PARA O CLUBE DE CAMPO | ■ ■ ■ ■ ■ |
| | RUA ITAICIRA | ■ ■ ■ ■ ■ |
| EIXO B | RODOVIA DOM PEDRO I (SP 065),
KM 114/124, SENTIDO
CAMPINAS-ITATIBA | — — — — — |

LEGENDA

- | | |
|---|---|
| ■ ZONAS RURAIS | ■ APA DA SERRA DOS COCAIS |
| □ MUNICÍPIOS CONFRONTANTES | □ PROJETO DO EMPREENDIMENTO |
| ■ ZONAS URBANAS | □ REGIÃO DOS LAGOS |
| ■ NÚCLEO URBANOS INFORMAIS - 11 E 12 | □ PERÍMETRO DO MUNICÍPIO DE VALINHOS - SP |
| ■ OCUPAÇÃO ATUAL MARIELLE VIVE | ■ NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS EM ZONAS URBANAS ISOLADAS |
| ■ OCUPAÇÃO PRETENDIDA MARIELLE VIVE (PERÍMETRO DA FAZENDA ELDORADO) | — RODOVIA DOM PEDRO I - SP-065 |

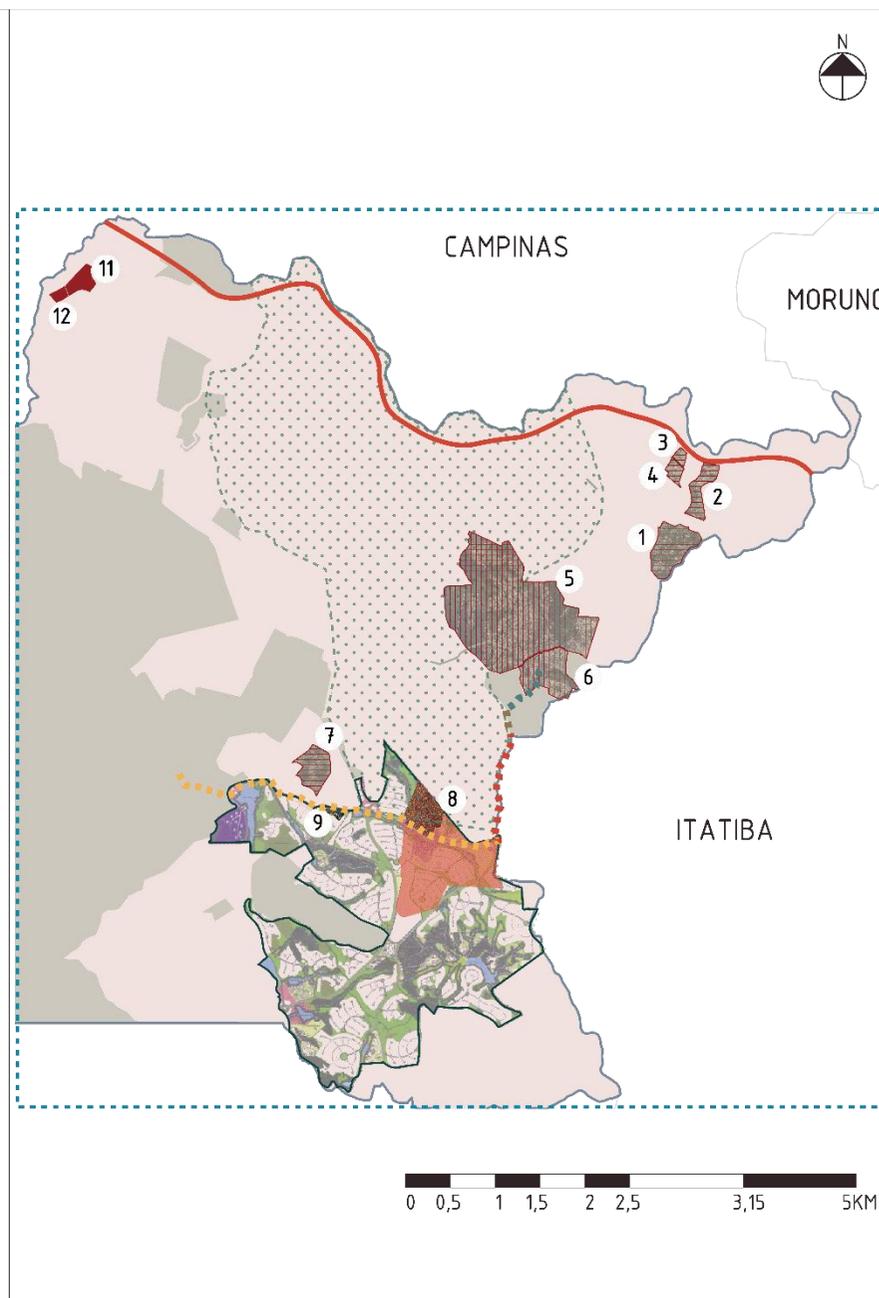


Figura 16 – Mapa dos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos. Elaborado por CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara, 2021.

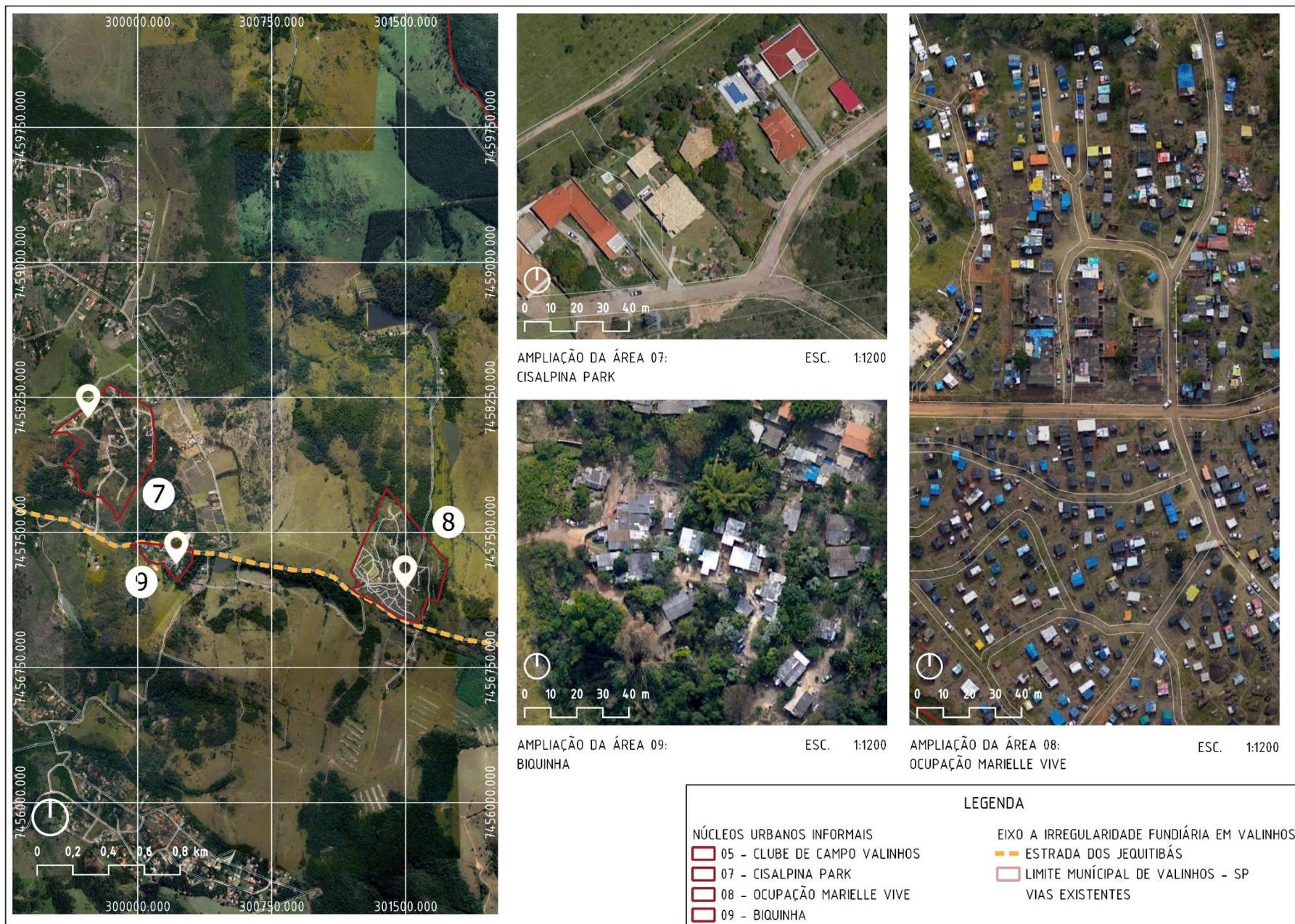


Figura 17 – Localização e recorte dos NUI Cisalпина Park, Biquinha e Marielle Vive (Eixo A). Fonte: Google Earth, 2021.



Figura 18 – Localização e recorte dos NUI Clube de Campo Valinhos e São Bento do Recreio (Eixo A). Elaborado por CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara, sobre imagem do Google Earth, 2021.

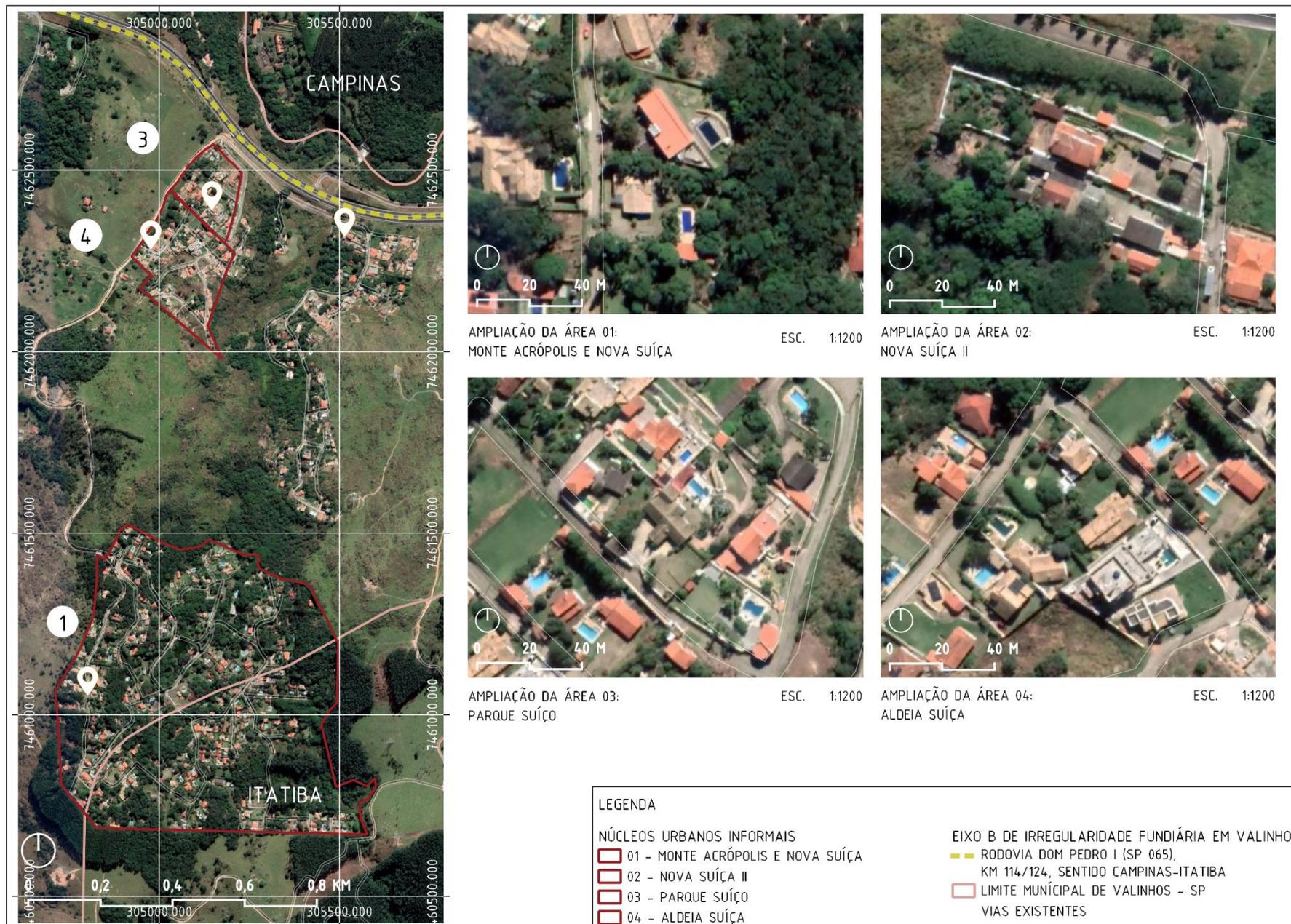


Figura 19 – Localização e recorte dos NUI Monte Acrópolis e Nova Suíça, Nova Suíça II, Parque Suíço e Aldeia Suíça (Eixo B). Elaborado por CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara, sobre imagem do Google Earth, 2021

Situação semelhante ocorre com os núcleos denominados Cisalpina Park e Clube de Campo Valinhos, pertencentes ao Eixo A (Figuras 17 e 18), que também se comportam como loteamentos fechados e são administrados pelas associações dos possuidores dessas terras. Diferem-se da qualidade de núcleo urbano fechado informal, o Biquinha, o São Bento do Recreio e o “Marielle Vive!”, todos com situação de vulnerabilidade social, ausência parcial ou total de infraestrutura básica e ocupados por populações de baixa renda, sendo que os dois primeiros possuem mais de 40 anos de existência, já a Ocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) denominada “Marielle Vive!” se iniciou em 2018, isto é, posteriormente à publicação da Lei 13.465/2017.

Nota-se que, dos 11 núcleos urbanos existentes nos Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos–Itatiba, apenas 3 são de interesse social, situação que demonstra que há forte especulação do mercado imobiliário para a promoção de empreendimentos fechados nestes 2 eixos voltados às classes sociais com poder aquisitivo, tendo em vista que, dos 8 núcleos urbanos informais de interesse específico ali existentes, nenhum sofreu qualquer tipo de penalidade em relação às infrações da Lei de Parcelamento de Solo nº 6.766/1976 (BRASIL, 1976), tampouco embargos às obras ali foram levados adiante, impedindo novas construções ou gerando demolições pelo exercício do poder de polícia dos órgãos fiscalizatórios estatais.

É importante observar que os núcleos urbanos informais fechados denominados Green Golf e La Campagne se encontram no Eixo B, mesmo vetor de irregularidade fundiária da Rodovia Dom Pedro I, na conexão Campinas-Itatiba, conforme se observou nas Figuras 16 e 20.

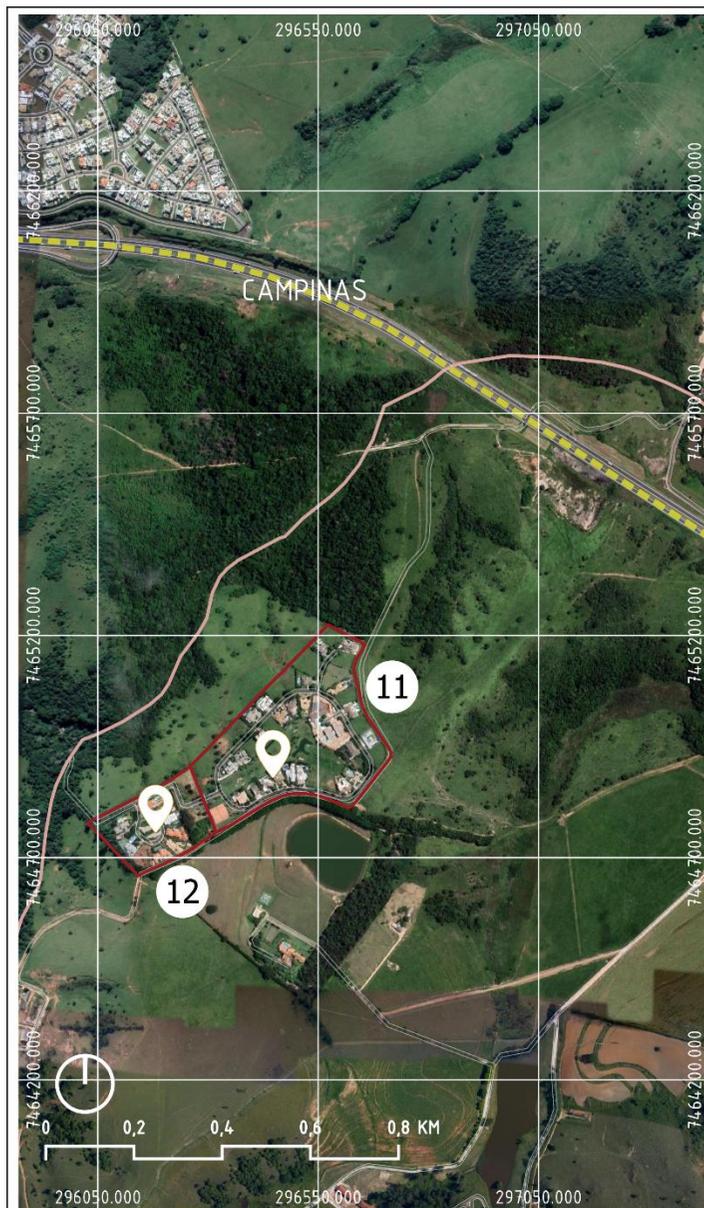
De qualquer forma, dentre os pertencentes ao Eixo A de Irregularidade Fundiária Valinhos–Itatiba, o NUI mais avançado nos procedimentos de regularização era o São Bento do Recreio, que inclusive já teve uma de suas quadras regularizadas pela Prefeitura de Valinhos, por intermédio do Programa Cidade Legal, mediante o uso da lei revogada nº 11.977/09 (BRASIL, 2009). Desde 2016, contudo, quando foi publicada a Medida Provisória nº 759/2016 (BRASIL, 2016), convertida na Lei 13.465/2017, não houve qualquer continuidade nos procedimentos de regularização desse núcleo, fazendo com que a população ocupante permaneça sofrendo com a falta de uma série de equipamentos de infraestrutura, como rede

pública adequada de afastamento de esgoto, pavimentação asfáltica, galeria de águas pluviais nas vias públicas e iluminação pública.

O único processo de REURB no Município de Valinhos que avançou em sua análise, no período de 2016 a 2020, a ponto de celebrar-se um Termo de Compromisso de Pagamento de Contrapartida, foi a do núcleo urbano informal fechado, pertencente ao Eixo B de Irregularidade Fundiária, denominado Green Golf, empreendimento irregular de altíssimo padrão, contendo inclusive um campo de golfe e lago artificial em seu interior (Figura 20). A análise do projeto culminou em contrato de compromisso de pagamento, que condicionou a emissão da CRF – Certidão de Regularidade Fundiária ao pagamento prévio de uma contrapartida financeira de R\$ 3.318.210,00 (três milhões e trezentos e dezoito mil e duzentos e dez reais) feita entre o condomínio de proprietários do Green Golf e a Prefeitura de Valinhos no ano de 2020 (quase no final da gestão de 2016/2020, que saiu perdedora nas eleições daquele ano), em conformidade com os elementos constantes nos autos do processo administrativo de REURB-E nº 21.267/2017 (PMV, 2017).

Referido NUI é murado e com forte controle de acesso e esquema de segurança, não conta com interligação, por seu acesso principal, com via pública urbanizada do município de Valinhos, comunicando-se com a Avenida Professora Dea Ehrhardt Carvalho, viário de domínio de Campinas, tendo como vizinho o loteamento Sítios de Recreio Gramado, parcelamento de solo de altíssimo padrão localizado no Município de Campinas.

Um lote vazio de aproximadamente 1.430 m² no NUI Green Golf é comercializado por R\$ 1.650.000,00, valor que terá significativo aumento com o término do procedimento de REURB-E, tendo em vista que esses lotes, atualmente irregulares, passarão a ter valor de lote formal de alto padrão.



AMPLIAÇÃO DA ÁREA 11:
GREEN GOLF

ESC. 1:1200



AMPLIAÇÃO DA ÁREA 12:
LA CAMPAGNE

ESC. 1:1200

LEGENDA	
NÚCLEOS URBANOS INFORMAIS	VIAS EXISTENTES
11 - GREEN GOLF	LIMITE MUNICIPAL DE VALINHOS - SP
12 - LA CAMPAGNE	
EIXO B DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA EM VALINHOS	
RODOVIA DOM PEDRO I (SP 065), KM 114/124, SENTIDO CAMPINAS-ITATIBA	

Figura 20 – Localização e recorte dos NUI Green Golf e La Campagne (Eixo B). Elaborado por CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara, sobre imagem do Google Earth, 2021

Entretanto, o projeto dessa REURB-E não obteve – até o recorte temporal desta pesquisa – a aprovação com emissão da competente CRF, tampouco há cronograma físico e termo de compromisso de execução de obras. De qualquer forma, igual tratamento, no mesmo período de 2018 a 2020, não foi dado às populações do Biquinha e do “Marielle Vive!”, que também ocupam área em Macrozona Rural e ambientalmente sensível. Nenhum possui procedimento de REURB-S em análise e a infraestrutura de ambos é bastante precária, com falta de saneamento básico, de abertura de vias de circulação e com constantes exclusões dos serviços públicos essenciais, como educação, saúde e fornecimento de água potável.

Partindo do pensamento de Pierre Bourdieu (2007) sobre violência simbólica, que decorre do uso do poder simbólico¹² (dominação simbólica), este entende como uma

[...] violência suave, insensível, invisível a suas próprias vítimas, que se exerce essencialmente pelas vias puramente simbólicas da comunicação e do conhecimento, ou, mais precisamente, do desconhecimento, do reconhecimento ou, em última instância, do sentimento” (BOURDIEU, 2003, p. 7-8).

A violência simbólica está na ação do poder institucional, que é ao mesmo tempo um poder real e simbólico, e detém o poder de trazer luz ou obscurantismo aos problemas sociais, especialmente provenientes das relações de classe, e se vale da lei como instrumento de imposição e legitimação da dominação. Para Bourdieu, essa dominação, por meio da cultura, dos costumes e das normas, perpetua a hierarquização de classes sociais e contribui para a integração da classe dominante e desintegração (ou integração fictícia) das classes dominadas no campo real, como explica a seguir:

[...]; para a integração fictícia da sociedade no seu conjunto, portanto, à desmobilização (falsa consciência) das classes dominadas; para a legitimação da ordem estabelecida por meio do estabelecimento das distinções (hierarquias) e para a legitimação dessas distinções (BOURDIEU, 1989, p. 10).

Neste sentido, pode-se afirmar que esse refreamento das REURB-S e preferência pelas REURB-E em Valinhos é um tipo de violência simbólica contra as

¹² “O poder simbólico é, com efeito, esse poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 1989, p. 7).

classes sociais, no caso as classes pobres, que têm como única opção ocupar informalmente o solo do território desse município.

É simbólica, pois não é necessariamente perceptível para quem a sofre. Observada do ponto de vista formal, por exemplo, não há nenhuma ilegalidade na análise do procedimento de REURB-E do Green Golf, afinal há previsão na legislação e é dever do Poder Público Municipal a sua apreciação e cumprimento dos trâmites dentro de um prazo razoável. Porém, a preterição e as dificuldades impostas para a análise e aprovação de projeto de uma REURB-S de mais de 40 anos de existência, tal como o Biquinha, NUI ocupado por população de baixa renda, diferentemente da agilidade prestada a uma REURB-E de apenas 20 anos de existência, cujos ocupantes possuem condições financeiras de arcar com contrapartida milionária, segue a lógica da dominação de classes e faz com que tal violência justifique determinada forma de dominação social predatória, legitimando-a com base na lei que deveria facilitar o procedimento para todas as classes sociais.

Os NUI ocupados por populações de baixa renda existentes nestes eixos de irregularidade fundiária Valinhos–Itatiba, não se encaixam na preferência estética dos vizinhos, os quais pertencem às classes que dominam o referido espaço social, que naturaliza a vocação mercadológica destas propriedades imobiliárias. Nessa lógica, coloca-se em evidência que as desigualdades sociais existentes nestes Eixos não ocorrem somente em razão do poder econômico daqueles que ocupam o referido território, o que está em jogo é mais que o capital econômico desta classe social, é sobretudo o capital cultural deste grupo dominante que retroalimenta o sistema ilegal de aquisição e reprodução desse espaço urbano.

Há indícios de que o que se coloca em questão não é só o movimento vetorial da RMC no eixo de conexão Dom Pedro I - Itatiba, mencionado no subcapítulo anterior, e sim a forma como a irregularidade na ocupação do solo se dá nessa região.

Nota-se um tratamento diferenciado pelo Poder Público para quem tem boas ou excelentes condições financeiras e busca moradia e/ou geração de renda nestes Eixos de ligação entre Valinhos e Itatiba, havendo indícios de negligência da gestão político-administrativa em relação àqueles que não possuem condições de pagar pela propriedade da terra, no período de 2016 a 2020 (já na vigência do novo Marco Regulatório da REURB).

Neste sentido, a Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017) pode ser encarada como um instrumento ainda mais nefasto dessa dominação simbólica, pois quando deixa de diferenciar a REURB-E da REURB-S e desonera o Poder Público do compromisso quanto à execução da infraestrutura básica nos NUI de REURB-S, dificulta a regularização plena dessas ocupações de baixa renda, ao mesmo tempo em que facilita a regularização às classes dominantes, via REURB-E, pois os núcleos de interesse social em sua imensa maioria carecem de todos ou de boa parte dos equipamentos de infraestrutura essencial, como rede de coleta e afastamento de esgotos, rede de distribuição de água potável para consumo humano e rede de energia elétrica domiciliar.

Já as REURB-E, em sua maioria, são geridas por associações de moradores/possuidores que, associados, podem assumir ou já assumiram integralmente o compromisso das despesas com execução de obras essenciais, ficando somente as questões do saneamento jurídico do empreendimento informal, isto é, apenas a titulação da propriedade acaba sendo a questão relevante a ser resolvida pelo Poder Executivo nas situações de interesse específico.

Um destes NUIs do Eixo A, como já mencionado, é a ocupação “Marielle Vive!”, do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, iniciada em 14 de abril de 2018, que homenageia a Vereadora eleita pelo município do Rio de Janeiro, Marielle Franco, brutalmente assassinada no mês anterior, cujo crime político segue em investigação.

A área ocupada se encontra na Gleba 1, que compõe a Fazenda Eldorado, localizada no km 7 da Rodovia dos Jequitibás (Valinhos-Itatiba), que é de propriedade do grupo societário Fazenda Eldorado Empreendimentos Imobiliários Ltda. e atualmente abriga cerca de 1.000 pessoas (350 famílias), sendo que a maioria dos moradores vive em barracos de lona, estando localizada na Macrozona Rural Turística e de Proteção e Recuperação de Mananciais (de futura expansão urbana) e dentro da APA da Serra dos Cocais, conforme se observa na Figura 16.

Segundo o processo de reintegração de posse movido pela empresa, o acampamento “Marielle Vive!” ocupa 245.000,00 m² do total de 342.444,59 m², correspondente ao perímetro total dessa gleba da fazenda. Significativa parcela dessa ocupação está inserida no perímetro da Serra dos Cocais, APA criada por lei municipal.

Houve também o pedido de tombamento dessa APA junto ao CONDEPHAAT, conforme Processo 65.326/11, mas o pedido foi indeferido e arquivado por referido órgão¹³, atendendo a um pedido da PMV feito em 2016 que, segundo o CAEX do Ministério Público do estado de São Paulo, justificou-o da seguinte forma (MP/SP, 2021):

- 1) a área a ser tombada não apresenta características geomorfológicas relevantes como documento da formação do relevo do estado de São Paulo;
- 2) não ter sido identificada a associação entre a vegetação rupestre presente com os relictos de caatinga;
- 3) a propensão de ocorrência de cavernas em apenas 11,4% da área;
- 4) a **não existência de produção agropecuária em média ou grande escala devido à qualidade do solo;**
- 5) **não terem sido identificados processos acelerados de expansão urbana sobre a região, já que os vetores de pressão urbana atingem o entorno da Rodovia Anhanguera;**
- 6) a existência de leis federais, estaduais e municipais (Plano Diretor IV e Lei da APA da Serra dos Cocais) que garantem a proteção da área de maneira mais adequada do que o tombamento, especialmente a APA, em função da obrigatoriedade de se ter um plano de manejo e o Conselho Gestor, ao contrário do tombamento. (grifos nossos)

Destaca-se que a PMV, no ano de 2016, isto é, quando já existiam os NUI Cisalpina Park, Biquinha, Clube de Campo Valinhos, São Bento do Recreio, Monte Acrópolis e Nova Suíça, Nova Suíça II, Parque Suíço e Aldeia Suíça, informou ao CONDEPHAAT que não havia pressão para a expansão urbana no Vetor Dom Pedro I-Itatiba, uma vez que o vetor de pressão urbana se dava no entorno da Rodovia Anhanguera. Ora, como discutido exaustivamente neste trabalho e visto nas imagens e mapeamentos aqui apresentados, há no município de Valinhos uma significativa pressão imobiliária, com a produção de empreendimentos informais justamente nesse vetor, do qual os Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba fazem parte.

Neste sentido, é notável que o interesse do Poder Público Municipal no arquivamento do pedido de tombamento da referida APA da Serra dos Cocais junto ao CONDEPHAAT atende mais à especulação imobiliária do que à conservação e preservação do ambiente e patrimônio natural, uma vez que deixam de existir os entraves burocráticos que ocorrem para um empreendimento em área de tombamento.

¹³ Diário Oficial do Estado, caderno do Poder Executivo, seção I, página 40, do dia 17 de outubro de 2018.

O interesse “público” opera, na maioria das vezes, como a extensão do interesse do sistema patrimonial do capitalismo, como nos ensina Faoro (2012, p.836-837):

O estamento burocrático, fundado no sistema patrimonial do capitalismo politicamente orientado, adquiriu o conteúdo aristocrático, da nobreza da toga e do título. A pressão da ideologia liberal e democrática não quebrou, nem diluiu, nem desfez o patronato político sobre a nação, impenetrável ao poder majoritário na transação aristocrático-plebeia do elitismo moderno. O patriciado, despido de brasões, de vestimentas ornamentais, de casacas ostensivas, governa e impera, tutela e curatela. O poder – a soberania nominalmente popular – tem donos, que não emanam da nação, da sociedade, da plebe ignara e pobre. O chefe não é um delegado, mas um gestor de negócios, gestor de negócios e não mandatário.

De qualquer maneira, a diferença mais flagrante entre os núcleos urbanos informais dos Eixos A e B é que apenas a ocupação “Marielle Vive!” enfrenta o questionamento da propriedade, as demais partiram da iniciativa e/ou anuência direta de seus respectivos proprietários, que agiram para que o parcelamento irregular do solo da macrozona rural acontecesse como se urbano fosse, ou seja, apenas o NUI do MST está completamente na contramão da especulação do uso e ocupação destes eixos de irregularidade fundiária Valinhos-Itatiba. Frise-se que o Clube de Campo Valinhos também possui parte de seu núcleo inserido na APA da Serra dos Cocais, mas nem por isso enfrentou qualquer tipo de ação judicial ou administrativa por parte da Prefeitura do Município de Valinhos, ao longo dos mais de 60 anos de sua existência.

Verificando o mapa do atual zoneamento de Valinhos (Figura 21), editado em 2007, com alterações até (VALINHOS, 2007), fica claro que os NUI Clube de Campo Valinhos, São Bento do Recreio, Monte Acrópolis e Nova Suíça, Nova Suíça II, Parque Suíço, Aldeia Suíça e Cisalpina Park foram beneficiados com a criação de zonas urbanas isoladas, com a finalidade de facilitar a regularização, ainda que estivessem em uma Macrozona Rural – 5BX, tendo em vista que se encontravam em irregularidade há anos e todos, exceto o São Bento do Recreio, têm como moradores uma população com alta renda, que não possuem conflitos no que se refere ao direito de propriedade dessas terras, uma vez que as adquiriram dos próprios donos das terras, ainda que em negócios jurídicos informais, ou por que não dizer ilegais, já que os parcelamentos do solo não estavam devidamente aprovados junto à municipalidade de Valinhos.

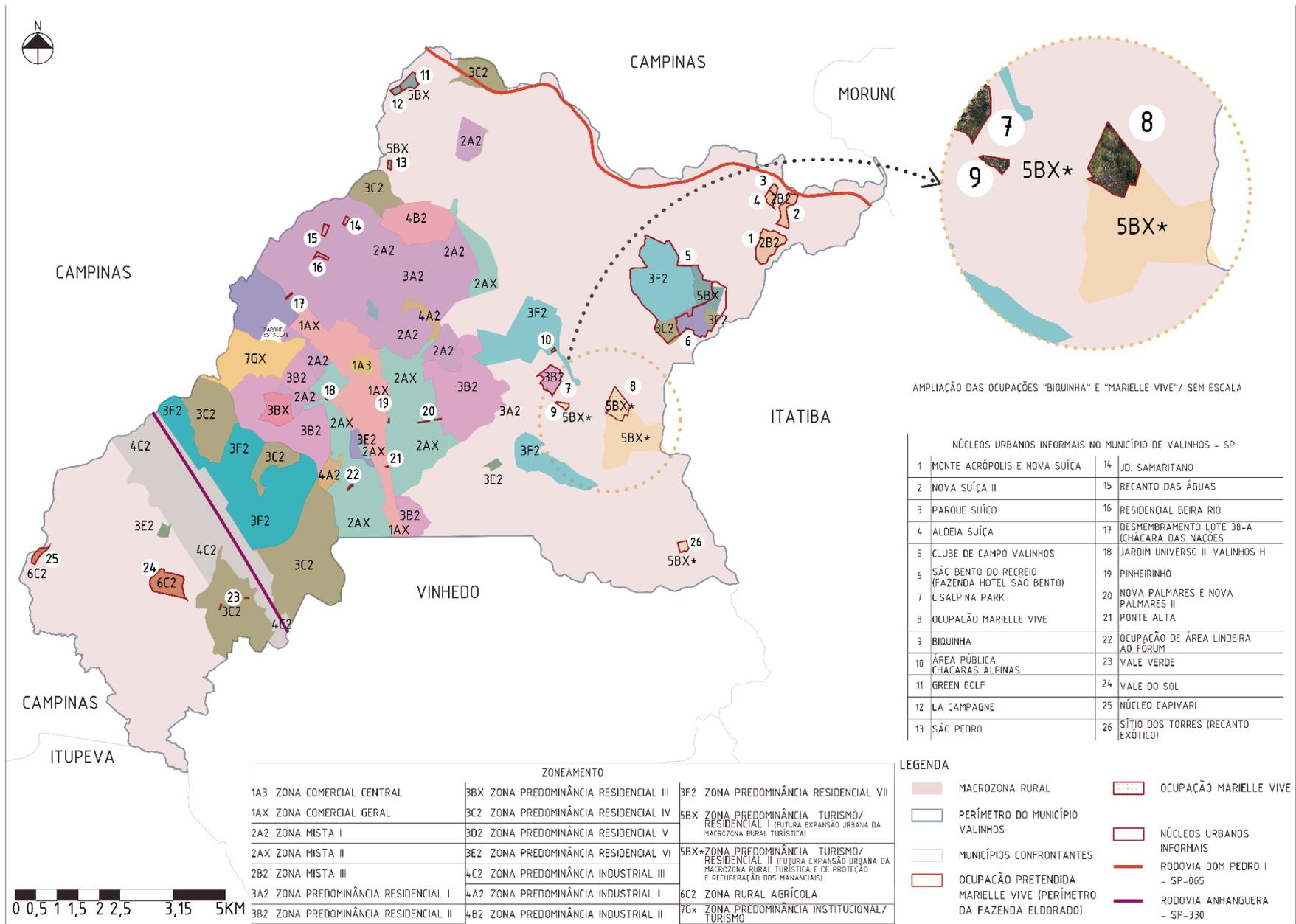


Figura 21 – Mapa do Zoneamento existente em Valinhos, com destaque para os NUI. Elaborado por CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara, sobre imagem do Plano Diretor III de Valinhos, 2021

Nota-se que as conquistas da política de regularização fundiária urbana não conseguem vencer os entraves do direito de propriedade e do déficit habitacional relacionados aos mais pobres. E isso ocorre porque não rompem com a ideologia de dominação imposta em nosso país, enaltecida na Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017). Neste sistema ideológico em que parte significativa da população brasileira está inserida, “naturaliza-se” o direito à habitação no mercado da privatização, criminalizando, porém, os movimentos por moradia e geração de renda, o que é flagrante no caso da ocupação “Marielle Vive!”, pois suas ações em busca da função social da terra são vistas como uma invasão ao direito de propriedade alheio, sendo que as ações adotadas pelos Poderes Públicos nas esferas municipal, estadual e federal dão a impressão de reforçarem esta imagem perante a opinião pública. Ensina Jessé de Souza (2019, 179):

A classe média brasileira possui um ódio e um desprezo pelo povo cevidos secularmente. Essa é talvez nossa maior herança intocada da escravidão, nunca verdadeiramente compreendida e criticada entre nós. Para que se possa odiar o pobre e o humilhado, tem-se que construí-lo como culpado de sua própria (falta de) sorte e ainda torná-lo perigoso e ameaçador. Se possível, deve-se humilhá-lo, enganá-lo, desumanizá-lo, maltratá-lo e matá-lo cotidianamente. Era isso que se fazia com o escravo e é exatamente e a mesma coisa que se faz com a ralé de novos escravos hoje em dia.

Tanto é que, no dia 18 de julho de 2019, um grupo de moradores do “Marielle Vive!” fazia um ato na Estrada dos Jequitibás, em decorrência da falta de acesso à água potável para consumo diante das dificuldades impostas pelo Poder Público Municipal, quando foram surpreendidos pela fúria de um senhor que transitava com seu veículo pelo local, atropelando e matando um dos integrantes da ocupação, o agricultor sem-terra Luís Ferreira Costa (Figura 22).



Figura 22 - Memorial em homenagem ao sr. Luís Ferreira da Costa. Autoria: MST

Tal fato demonstra que os sem-terra e os sem-teto são tratados como pessoas insignificantes, que não possuem nem direito à água, nem à insurgência e que a luta pelo direito à posse de ocupações no município de Valinhos passa pela intenção política daqueles que administram o território, os quais podem advogar a favor ou contra ocupações em macrozoneamentos rurais, a depender da classe social de seus ocupantes e dos interesses em jogo.

5 Posse e propriedade para quem?

Aborda-se neste capítulo o *modus operandi* da lei e do Estado na prevalência do direito à propriedade sobre o direito à moradia e ao acesso à terra para geração de renda, tornando-se condição estruturante do planejamento urbano e da organização territorial, sobretudo no vetor de expansão metropolitana de Campinas, em que se encontram os mencionados Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos.

A referida análise leva em conta a leitura destas transformações na ocupação e uso do solo rural no Município de Valinhos, considerando os paradigmas políticos, sociais e econômicos da produção do espaço urbano.

Evidencia-se um território em disputa pela produção do espaço, cuja dicotomia rural-urbana desaparece, dando espaço à morfologia periurbana, com tendências à urbanização e, ao mesmo tempo, ao embate insurgente entre a necessidade de movimentos populares e a especulação imobiliária voltada à produção urbana para populações de alta renda. Aqui o Estado patrimonialista é colocado em xeque.

5.1 O Acesso à posse da terra e à geração de renda

Nos últimos anos, a questão da moradia e da reforma agrária margeou os processos e as discussões pela busca do desenvolvimento sustentável no Brasil. De qualquer maneira, o grande nó do acesso à moradia e à autonomia na geração de renda no Brasil está essencialmente imbricado com a propriedade privada, cujos embates remontam ao período colonial (século XVI), tanto quando o país foi dividido em grandes latifúndios – as capitanias hereditárias – quanto posteriormente, pela Lei de Terras nº 600/1.850 (BRASIL, 1850), que transferiu a propriedade da terra, que antes era do Império, aos latifundiários que se declarassem possuidores (mesmo que não estivessem utilizando-as).

A referida Lei de Terras foi editada no mesmo ano em que houve a abolição do tráfico de pessoas escravizadas no Brasil, o que demonstra que as leis possessórias brasileiras estavam a serviço das elites brasileiras, pois ao transferir a colonização do corpo do indivíduo escravizado para a colonização da terra do indivíduo que nela mora e trabalha, manteve a estrutura exploratória do trabalho e a concentração

fundiária nas mãos de grandes latifundiários, formalizando e perpetuando as bases das desigualdades socioterritoriais do país.

Como acontece quando o capital é imobilizado improdutivamente na compra da terra ou no pagamento de aluguel por ela para que ela se torne disponível para a produção, mesmo que seja produção orientada pelo capital. A renda é, nesse caso, um tributo ao proprietário de terra para remunerar de modo não capitalista o seu monopólio territorial. De outro lado, essas relações, sendo desiguais – não sendo fator, mas condição do capital –, produziam um trabalhador igualmente específico, sua gênese não era mediada por uma relação de troca de equivalentes (não era mediada pelo fazendeiro-comerciante), mas sim pela desigualdade que derivava diretamente da sua condição tributária de renda capitalizada, de uma sujeição previamente produzida pelo comércio (era mediada, pois, pelo fazendeiro-rentista, extensão da lógica econômica do traficante de escravos). (MARTINS, 2010, p.31)

De lá para cá, o que se tem no país referente à posse é a imposição do direito pético à propriedade sobre o direito à moradia e à geração de renda, o que gera o conflito desses direitos com a função social da cidade. Ora, a propriedade privada da terra tem supremacia sobre o interesse coletivo à moradia e ao trabalho? A própria Constituição Federal faz parecer que sim, quando elenca o direito à propriedade privada como direito e garantia individual e coletiva fundamental, sendo cláusula pétrea, senão vejamos:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, **garantindo-se** aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à **propriedade**, nos termos seguintes:
[...]

XXII - é **garantido o direito de propriedade**;

XXIII - a **propriedade atenderá a sua função social**;

Art. 6º São **direitos sociais** a educação, a saúde, a alimentação, **o trabalho, a moradia**, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.
(BRASIL, 1988, grifos nossos)

Ao mesmo tempo, tem-se que a “função social da propriedade” também é cláusula pétrea, mas o direito à propriedade está no *caput* do artigo das garantias e direitos fundamentais, equiparado à vida, à liberdade, à igualdade e à segurança. A Constituição Federal acabou por criar uma hierarquia entre o direito à propriedade e o direito à posse da terra, à moradia e ao trabalho e à geração de renda, ao estabelecer os direitos à moradia e ao trabalho como direitos sociais e não como direito individual e coletivo fundamental.

Falta à política de acesso à posse da terra e à geração de renda, a discussão acerca do uso racional da terra e de sua função, transformando-a em um espaço habitado e produtivo. Ainda que os movimentos populares no Brasil, especialmente a partir dos anos de 1980, estejam lutando para a consolidação deste tema nas formulações de planos, diretrizes e legislações, é uma pauta em constante disputa no direito à cidade. Enquanto isso, as formações de novas áreas de ocupações informais urbanas e rurais só se intensificam no Brasil, inclusive em Macrozonas Rurais.

Ana Rute do Vale (2005, p. 23), citando Scussel, afirma que não há mais como pensar o rural como território puramente agrícola e o urbano como não-agrícola, especialmente nas metrópoles, tais como a RMC, uma vez que a pluriatividade é uma característica primordial desses territórios, tanto pela pluralidade cultural, quando pela pluralidade do mercado e pela busca de qualidade de vida:

Basta constatar, conforme coloca Scussel (2002), que o meio rural brasileiro assume novas características tanto por conta dos novos hábitos dos cidadãos como pela busca de alternativas para complementar a economia da população rural. Nesse sentido, a autora destaca as seguintes características que compõem esse "redesenho" do rural:

a opção de moradia da classe média, que busca no campo, fugir dos problemas das grandes cidades – seja em residências próximas às cidades, que permitem o trajeto diário ao trabalho e à escola, seja em situações de aposentados, que já podem se localizar mais distantes das facilidades da cidade, por não demandarem com a mesma frequência certos serviços urbanos;

alternativas de lazer em moradias de fim de semana (sítios, chácaras) e centros de recreio do tipo hotel-fazenda, pesque-pague, *tracking* etc.; o provimento de infraestrutura física e mão-de-obra às novas atividades. São os novos serviços, tipicamente urbanos, que passam a ocupar o trabalhador rural, para prover a demanda decorrente da instalação dessas funções imputadas ao campo – trabalhadores domésticos, faxineiros, motoristas, mecânicos, secretárias, marceneiros etc. (SCUSSEL, 2002, p.67).

Um outro fator relevante que leva pessoas a ocuparem áreas rurais para finalidades urbanas é o fato de que essas áreas se encontram muitas vezes obsoletas, sem qualquer função social. Assim, de um lado indivíduos sensibilizados e mobilizados na luta pelo direito à cidade poderão agir coletivamente em busca de moradia, e também por autonomia de produção agroecológica, e de outro, existirá a força dos donos das terras que contribuem para descaracterizá-las como campo (deixando-as completamente improdutivas) para agir especulativamente, inclusive para transformá-las em propriedades urbanas.

A questão central que se impõe às ocupações periurbanas é o que está em jogo para garantir a posse de quem ocupa informalmente essas áreas? Qual o motivo pelo qual as classes altas e médias brasileiras não são impedidas de buscar, informalmente, o uso e ocupação do solo e às populações pobres é reservada a insegurança e a criminalização de seus atos? A operacionalização das leis do ordenamento do solo atua em desfavor das classes dominadas. Segundo Holston (2013, p. 269):

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

A REURB-S deve ir além da titulação da posse da terra e levar em conta os equipamentos e serviços urbanos e, sobretudo, as condições de empregabilidade e renda das populações. Estas devem ter assegurado, juntamente com o direito à moradia, o sustento de sua família, já que a renda familiar limitada intensifica a vulnerabilidade socioeconômica dos indivíduos, inevitavelmente gerando a precariedade habitacional, retroalimentando o ciclo da ilegalidade na ocupação da cidade. É necessário, portanto, haver integração de políticas socioeconômicas. Para Maricato (1995, p. 9):

[...] a construção ideológica hegemônica da representação do urbano procura ignorar a articulação contraditória entre norma e infração". Para ela, há uma relação funcional entre os poderes estatais e os beneficiários dessas "anistias periódicas" aos que praticam a ilegalidade, pois, nessa relação de favores, reforçam e alimentam o fecundo clientelismo pelo qual se "toma lá e dá cá", cujos principais favorecidos são os detentores do restrito mercado imobiliário e da construção civil, ambos especulativos (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2013).

Parece evidente que o peso da "ilegalidade" enfraquece quando há participação direta ou anuência do proprietário da área rural ocupada. Ilegais, portanto, seriam aqueles que lutam contra a propriedade privada e em favor da função social da cidade.

5.2 O direito à cidade à luz da ocupação “Marielle Vive!”

A Ocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) denominada “Marielle Vive!” no município de Valinhos, interior do estado de São Paulo, localizada no Eixo A de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba, importante conexão da RMC (Figura 16), ocorreu a partir da mobilização de seus ocupantes, que anseiam por moradia digna e pela possibilidade de usufruírem coletivamente da terra através da produção agroecológica, livre da pressão e da nocividade da produção em massa exigidas no agronegócio convencional.

Esta mobilização é diferente das demais mobilizações de moradores de áreas ocupadas por populações de baixa renda em Valinhos, pois conta com a força de atuação de um dos maiores movimentos sociais do país, que é o MST, o qual deve ser compreendido como um dos principais atores sociais e políticos da regularização fundiária em atuação no município de Valinhos. O entendimento deste protagonismo é consequência da compreensão da luta pelo acesso à terra e à moradia digna no Brasil.



Figura 23 – Localização da Gleba 1 da Fazenda Eldorado, ocupação “Marielle Vive”. Fonte: Acervo do MST. Autoria: BROSSI, MIRANDA e GUSSON,

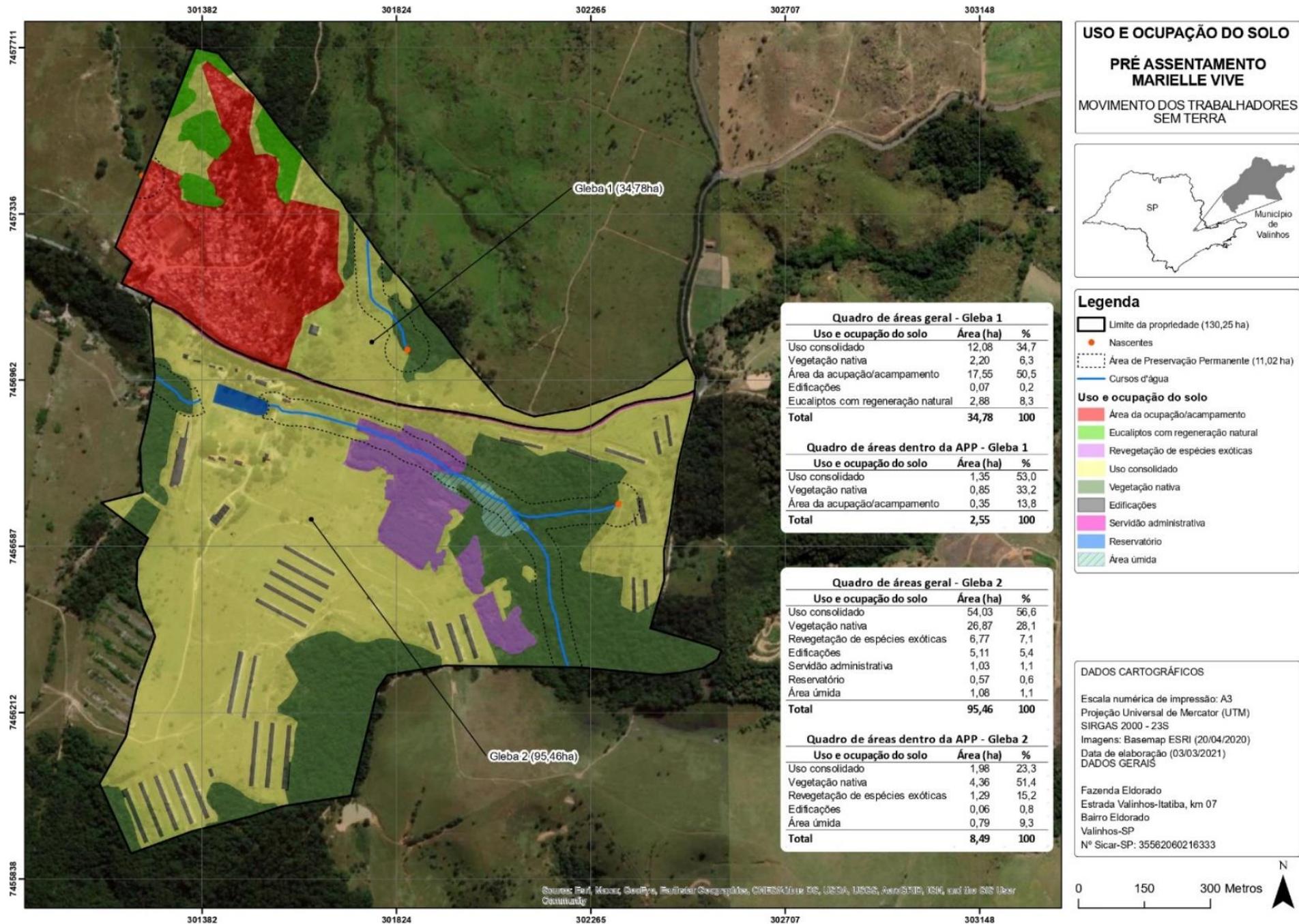


Figura 24 – Mapeamento do Uso e Ocupação do “Marielle Vive!” e da Fazenda Eldorado. Fonte: Acervo do MST. Autoria: BROSSI, MIRANDA e GUSSON,

Neste contexto, é também a intenção desta pesquisa, pensar os movimentos de luta por terra e moradia a partir do Direito, não só o Direito Fundiário, mas do Direito à Memória e à História Fundiária Coletiva, ainda que seja importante esclarecer que este trabalho científico não é sobre uma revisão histórica dos movimentos sociais de luta por terra e moradia, e sim uma análise jurídico-urbanística, que inevitavelmente carrega consigo a luta pelo direito à posse da terra e à cidade, a partir da análise do novo marco legal da regularização fundiária urbana no Brasil.

A lógica agroindustrial no campo não admitia, como ainda não admite, a agricultura familiar, pois se colocava em oposição ao projeto econômico expansionista do período ditatorial no Brasil iniciado em 1964, que pretendia não só a industrialização do agronegócio, como também o crescimento urbano, idealizado desde a década de 1950, ou seja, antes mesmo da efetivação do Golpe Militar de 1964.

Esta transformação, especialmente no estado de São Paulo, resultou no crescimento das relações de trabalho assalariado no campo. É possível verificar esta alteração nas relações de trabalho no campo ao remeter-se à expansão do agronegócio de produção do combustível etanol e do açúcar refinado nas indústrias de usinas canavieiras, cujos grandes produtores receberam subsídios fiscais e fomentos de créditos rurais da monocultura de cana-de-açúcar em detrimento do pequeno produtor de pluriculturas que enriquecem o solo, os quais não dispunham de crédito, portanto não puderam modernizar sua produção, tornando-se reféns da industrialização da agricultura, concentrada na mão dos grandes latifundiários brasileiros.

Esta equação “desenvolvimentista” do campo, intensificada nos anos de 1970 e 1980, trouxe como consequência desastrosa, especialmente do ponto de vista social e ambiental, o êxodo rural, a concentração fundiária nos grandes centros urbanos e os baixos salários de trabalhadores rurais assalariados devido à quantidade de oferta de mão de obra daqueles que tiveram de “vender” suas terras aos grandes produtores, ou que tiveram de destinar suas pequenas terras exclusivamente ao plantio e fornecimento de cana-de-açúcar.

Estes pequenos produtores rurais, convertidos em proletariado de baixa remuneração sem vínculo empregatício, adquiriram o potencial de luta revolucionária rural, a qual se acirrou a partir do mencionado desenvolvimento do

capitalismo no campo, após o Golpe Militar de 1964, no qual esses novos trabalhadores rurais assalariados, que passaram a ser chamados “boias-frias” (mão de obra para uso da colheita e corte de cana-de-açúcar) destacavam-se como uma nova categoria de trabalhador agrícola, que nos anos de 1990 adquiriram a força política de “sem-terra”, em contraposição ao aniquilamento de sua classe campesina pelo parasitismo do agronegócio, alijando-os do trabalho de pequeno produtor rural familiar e impondo-lhes um reenquadramento social, com relações análogas à escravidão com os donos das terras de plantação de cana-de-açúcar.

O MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra, nesta toada, é fundado em 1984 e se intensifica a partir dos anos de 1990 como um dos grandes movimentos de camponeses não só na América Latina, reconhecido mundialmente, reforçando a potencialidade da luta dos trabalhadores, especialmente a partir da perspectiva desses trabalhadores rurais que foram procurar emprego nas cidades, adquirindo com isso um capital psicopolítico e cultural para a insurgência frente à expansão desenvolvimentista urbana do campo e à vontade de regressar ao cultivo da terra do qual foram forçados a se retirarem.

Inicialmente seu principal aporte teórico de luta girava em torno do pilar produtivo da terra e de sua distribuição desigual. Contudo, a partir dos anos 2000 novos aportes teóricos foram introduzidos à mobilização, especialmente vinculados à harmonização com o meio-ambiente ecologicamente equilibrado, transformando o viés produtivista em uma visão mais comprometida com a ecologia, o que atualmente conhecemos por agroecologia, que é o uso consciente do solo e da produção agropecuária, sem o uso de agrotóxicos e sem práticas nocivas à natureza e à sociedade, ou seja, não atendendo à lógica predatória do capitalismo neoliberal.

Muitos teóricos influenciaram e ainda influenciam este movimento social anticapitalista, dentre os quais destacam-se os pensadores da corrente do Marxismo Agrário, como Marx e Lênin.

As ocupações de terra no Brasil vêm justamente subverter o lugar da lacuna no discurso neoliberal. Ocupar o vazio provocado pela dominação em massa da produtividade humana e da terra significa insurgir-se contra o domínio infrutífero da terra e da construção inabitada e, ao mesmo tempo, combater o desprezo à expressão popular, artística, intelectual e religiosa do proletariado brasileiro.

Neste sentido, é notável que o MST faz florescer e cultive no ocupante a ideia de pertencimento àquele coletivo, àquela classe social de trabalhadores “sem-terra”, que sai do lugar da ausência de direitos e passa a ocupar um lugar de identidade, que não se encerra com a conquista da terra ocupada.

No mesmo esteio, a ideia da re-significação da tradição camponesa pelo MST, a mística, fundamentada numa mescla de princípios políticos e crenças religiosas, e que nos permite investigar as sobreposições entre necessidade material e adesão simbólica na reflexão sobre as motivações para ser e continuar sem-terra. (TURATTI, 2005, p.21)

O MST se diferencia de outros movimentos camponeses conhecidos na história brasileira por traçar uma trajetória levando em consideração não apenas os interesses coletivos do movimento pela reivindicação da função social da terra, mas também o desejo individual do trabalhador pela conquista do seu pedaço de terra, sem que a concretização desse desejo entrasse em conflito com os motes contra a propriedade de grandes latifúndios, pois trata da apropriação da terra pela perspectiva do dominado em contraposição à acumulação de propriedade da classe dominante.

É difícil entender o MST a partir da nossa autodefinição. Percebemos que, com esse caráter de movimento camponês, ele era *sui generis*. Desde o início, todas as formas de luta que se desenvolveram foram de massas, o que trouxe para dentro dele três características fundamentais. A primeira foi a de ser um movimento popular, em que todo mundo pode entrar [...] Uma outra característica é o componente sindical. É sindical, aqui no sentido corporativo. A possibilidade de conquistar um pedaço de terra é o que motiva uma família a ir para uma ocupação ou permanecer acampada por um período determinado [...] Aqui aparece um novo elemento, o político no MST. É isso? É isso mesmo. É a terceira característica. O MST só conseguiu sobreviver porque conseguiu casar os interesses particulares, corporativos, com os interesses de classe. Se tivéssemos feito um movimento camponês apenas para lutar por terra, esse movimento já teria terminado. Qualquer movimento camponês que restringir sua luta ao aspecto corporativo, sindical, estará fadado ao fracasso (STEDILE; FERNADES, 1999, apud STEFANIAK, 2003, p. 97)

O acampamento “Marielle Vive!” ocorre neste contexto, iniciando sua ocupação em 14 de abril de 2018 – a data foi proposital, já que o MST estava não só reivindicando o uso de uma terra ociosa, como também protestando pelo assassinato, por milicianos¹⁴, da Vereadora eleita pelo município do Rio de Janeiro,

¹⁴ Pessoas pertencentes a organizações paramilitares armadas, que podem ou não integrar oficialmente as forças armadas ou a Polícia Civil e Militar, cujo objetivo é o exercício de poder sobre os cidadãos de determinado território com a finalidade de praticar crimes e obter vantagens ilícitas,

Marielle Franco, defensora de direitos humanos e do acesso dos mais pobres à terra e à moradia, um mês antes, no dia 14 de março de 2018.

A gleba da fazenda ocupada, nesta pesquisa destacada como gleba 1, possui cerca de 2.400 habitantes e 1.390 unidades, sendo a maioria moradias em lona, madeira ou em taipa (Figura 12) e edificações degradadas em alvenaria da antiga granja que funcionou no local décadas atrás. O local se encontrava abandonado e deteriorado, conforme se observa na Figura 11, e situa-se no quilômetro 7 da estrada dos Jequitibás, constando como registrado nas matrículas nº 19.555 e 19.556, do 1º Cartório de Registro de Imóveis de Campinas, em nome da empresa societária “Fazenda Eldorado Empreendimento Imobiliário LTDA”.

Além disso, pertence ao perímetro rural do município, localizando-se na Macrozona Rural Turística e de Proteção e Recuperação de Mananciais, no zoneamento denominado 5Bx* – Zona de Predominância Turística/Residencial II (de futura expansão urbana), como é possível se observar na Figura 21, ou seja, em área de especial proteção à reserva de água para captações futuras e ao mesmo tempo de “futura expansão urbana”, tal contradição está “permitida” na Lei de uso e Ocupação do Solo vigente em Valinhos. (VALINHOS, 2007).

A ocupação está inserida no perímetro denominado “Áreas especiais de proteção destinadas à reserva de água para futura captação”(VALINHOS, 2004), pertencendo às sub-bacias I (Sub-bacia dos córregos Bom Jardim e Iguatemi) e III (Sub-bacia do córrego Santana dos Cuiabanos), sendo curioso notar que o empreendimento Haras La Estancia, da Fazenda Santana dos Cuiabanos (citado anteriormente no subcapítulo 4.2) também nessa última Sub-bacia e na APA da Serra dos Cocais, não sofreu – até o momento – medidas judiciais em decorrência das infrações urbanísticas e ambientais embargadas.

tais como o controle do tráfico de drogas e a extorsão de comerciantes e moradores de áreas por eles controladas.



Figura 25 – Foto da Fazenda “São Eldorado”, antes da ocupação. Fonte: Reprodução/EPTV, 2018



Figura 26 – Foto aérea do Acampamento “Marielle Vive!” Fonte: Reprodução/EPTV, 2021



Figura 27 - Mosaico de imagens da ocupação Marielle Vive. Autoria das fotos: CILIENTO, Bruna, 2018/2021.

Segundo dados constantes nos autos do processo de reintegração de posse¹⁵ movido pela empresa proprietária da fazenda, o acampamento “Marielle Vive!” atualmente ocupa 245.000,00 m² dos 342.444,59 m² correspondentes ao perímetro total da fazenda, localizando-se no Trecho A dos Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba, onde se encontram os outros núcleos urbanos informais denominados São Bento do Recreio ou Fazenda Hotel São Bento, Biquinha, Cisalpina Park e Clube de Campo Valinhos.

Todas estas ocupações tiveram algo em comum, além da localização: ocorreram em imóveis rurais não produtivos do ponto de vista da atividade agrária. A diferença mais flagrante entre elas é que apenas a ocupação “Marielle Vive!” sofre com a discussão da propriedade, já que as demais partiram da iniciativa e/ou anuência direta de seus respectivos proprietários, que agiram ou anuíram para que o parcelamento irregular do solo rural acontecesse como se urbano fosse.

Para todos os núcleos urbanos informais existentes nestes Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba quando da edição do Plano Diretor III (VALINHOS, 2004) e da Lei de Uso e Ocupação do Solo (VALINHOS, 2006) foram criadas zonas urbanas isoladas, exceto para o Biquinha, cuja população vive em situação de alta vulnerabilidade social.

Por essa razão, é mais inteligível identificá-las, como a nova Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017) o fez, nomeando-as como núcleos urbanos informais e não como ocupações ou assentamentos, já que surgiram mais por uma manobra individual de produzir ativos financeiros, a partir da propriedade imobiliária ociosa e da demanda por moradia, do que de uma vontade coletiva de dar função social à terra devoluta, de pessoas sem acesso à terra e à moradia digna.

Constatou-se também que, na mesma área ocupada pelo “Marielle Vive!”, há um projeto desenvolvido pelo escritório do Arquiteto e Urbanista Jorge Wilhelm, empreendimento denominado Região dos Lagos, destacado na Figura 16, encomendado por um grupo de empreendedores imobiliários que abrange não só a área do acampamento “Marielle Vive!” (Fazenda Eldorado) como também outros imóveis lindeiros à ocupação,

¹⁵ Processo Judicial de Reintegração de Posse nº 1001352.39.2018.8.26.0650 (TJ/SP, 2018)

Segundo Gabrielli (2018), o projeto prevê a implantação de aproximadamente 4.121 lotes de 1.800 m², 3.953 lotes residenciais e 528 lotes comerciais numa área total de 11.414.423,18 m², encontrando-se parte do empreendimento dentro da APA da Serra dos Cocais (Figuras 27 e 28).

Trata-se de um projeto de loteamento de uso misto, com predominância residencial, ou seja, sem qualquer geração de ativos para o agronegócio ou para a agroecologia.

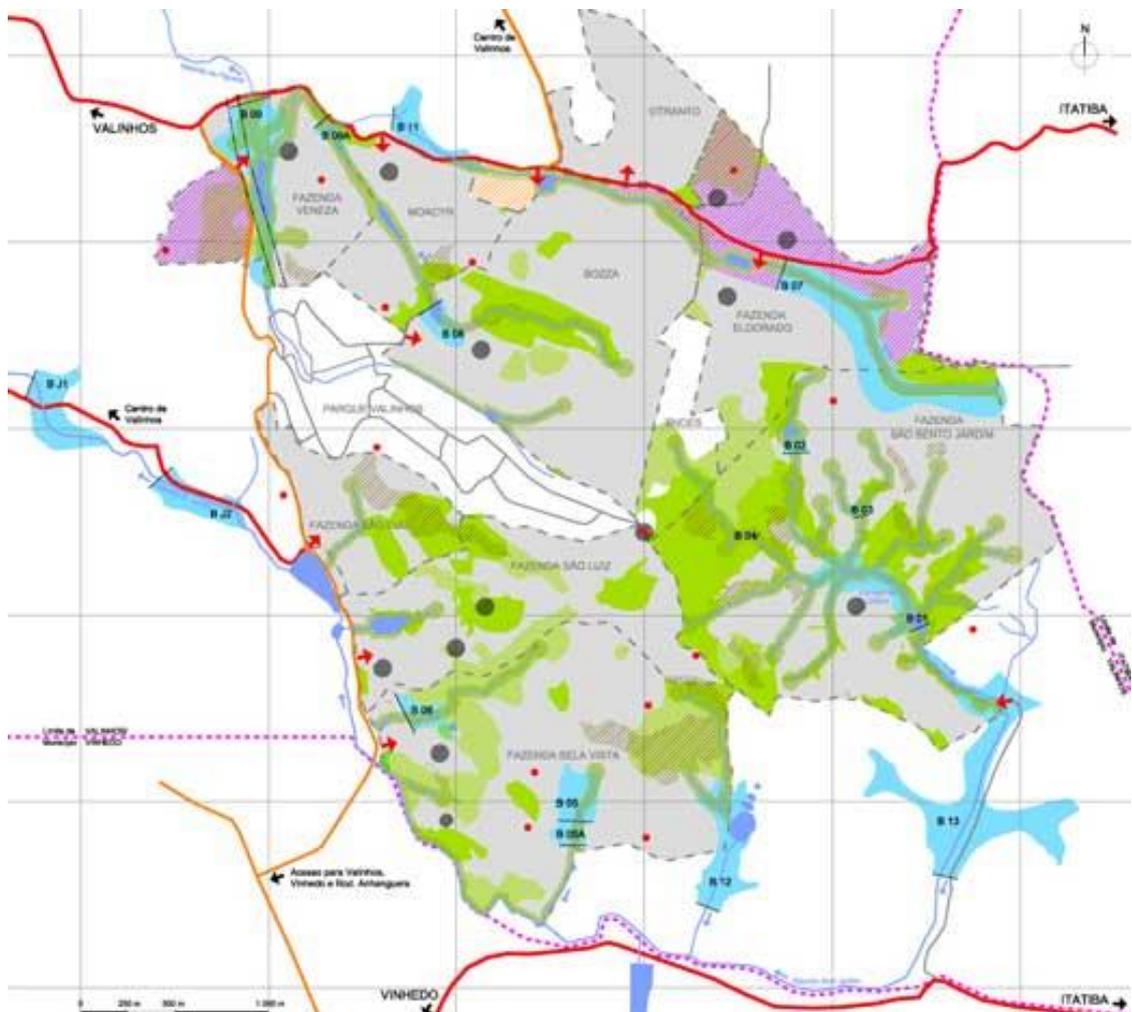


Figura 28 – Mapa das condicionantes do projeto, demarcando as 09 fazendas que a compõem.
Fonte: WILHEIM, 2005.



Figura 29 – Projeto de parcelamento do solo Região dos Lagos, com destaque para o parcelamento nas glebas da Fazenda Eldorado. Fonte: WILHEIM, 2005.

A apresentação do projeto de urbanização no site do saudoso arquiteto e urbanista Jorge Wilheim consta da seguinte forma:

Partindo da elaboração de estudos ambientais e proposta de zoneamento, foram definidas para as propriedades rurais duas alternativas de projeto de parcelamento: a primeira, mantendo-se as nove fazendas como empreendimentos independentes, e a segunda, integrando-as num único empreendimento totalizando 1.100ha, o que se mostrou extremamente vantajoso para a região. O projeto integrado **cria um território com forte identidade**. Visando **potencializar o valor paisagístico da região, promover reserva de água para o empreendimento e para a cidade**, além de **contribuir para a drenagem urbana**, os estudos indicaram a formação de quatro represas. O Projeto prevê quatro acessos claramente definidos, criando **uma ligação estratégica entre os municípios de Valinhos, Vinhedo e Itatiba**. Junto a estes entroncamentos configuram-se **novas centralidades comerciais na região**, com a instalação de serviços e instituições de médio porte. Destes pontos partem duas vias estruturais que tangenciam o ponto mais alto da área, onde foi situado o ponto de encontro comercial e turístico dos diversos setores do empreendimento. (WILHEIM, 2005, grifos nossos).

Como é possível observar na descrição acima, o projeto de urbanização idealizado pelos donos destas terras contempla não só a área utilizada pela ocupação “Marielle Vive!” como também mais oito fazendas lindeiras à ocupação e que se encontram na mesma Macrozona Rural Turística e de Proteção e Recuperação de Mananciais. A função dessa macrozona é possibilitar a recuperação dos mananciais ali existentes e protegê-los, inclusive para a formação de reserva das sub-bacias dos Córregos São José (Figueiras), Ortizes e Bom Jardim, para captação e abastecimento de água em futuro próximo, dada a crise hídrica¹⁶ dos últimos anos ocorrida na RMC.

Do ponto de vista apenas de projeto de urbanização, é um desenho muito bem pensado, que leva em consideração o manejo e reserva das águas e a vegetação existente no local, bem como pensa nessa urbanização integrada às cidades do entorno e com as demais conexões da RMC e destaca a necessidade de novas centralidades comerciais para aquela região.

Esta pesquisa, todavia, não se debruça sobre o projeto apresentado pelo escritório do referido urbanista, o qual possui grande qualidade técnica, e sim sobre a forma como o processo especulativo de urbanização ocorre nesse território em que se encontram os Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba.

A vontade dos empreendedores na execução de referido projeto traduz com primazia o significado de área de “futura expansão urbana”, que é exatamente a diretriz traçada pela política urbana do município de Valinhos desde a edição do Plano Diretor em 2004 e, mais precisamente, da LUOS em 2006 (VALINHOS, 2006).

Para tanto, tais empreendedores valem-se da força da irreversibilidade da informalidade na ocupação do solo, provocadas quase sempre pelos próprios donos das terras, como um componente facilitador da alteração do zoneamento e da urbanização destinada às classes sociais com alto poder aquisitivo.

A ocupação “Marielle Vive!”, como já exposto nesta pesquisa, não ocorre dentro desta lógica, ainda que também consolidada informalmente, pois tem como objetivo não a informalidade com finalidade especulativa e sim a reivindicação da função social da propriedade e da cidade. Coloca-se inclusive como uma força em oposição

¹⁶ Nos últimos 20 anos, o Brasil passou por três grandes secas: o apagão de 2001, a crise hídrica de 2014 e a mais recente crise de 2021, que tiveram como consequência severos racionamentos de água e a falta de energia elétrica, em decorrência não só das mudanças climáticas globais, como também da inoperância na gestão e preservação dos recursos naturais e na gestão da seca no país, herança que vai sendo passada de um governo para outro sem alternativas efetivas.

àquela desempenhada pelos donos destas terras, que permitem a informalidade somente por eles orientada.

Enfrentar o paradigma da cidade “informal” requer a implementação de políticas sociais, econômicas e urbanas através das quais o poder público atue no combate à exclusão socioterritorial na produção do espaço urbano, e não como cúmplice dos acontecimentos que levam à ampliação da informalidade no Brasil, que não se restringe apenas à ocupação do solo para fins habitacionais (ALFONSIN; FERNANDES, 2006).

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

Em outras palavras, neste sistema dá-se a aparência de que privatizar o direito à moradia de cada ocupante é fazer prevalecer o valor de uso do imóvel e por consequência o interesse comum, quando, na verdade, o que prevalece é o interesse particular, o direito de propriedade com seu nefasto valor de troca, o que obviamente não resolve o problema de exclusão socioespacial e faz com que a informalidade habitacional seja cada vez mais ampliada em nosso país. Neste sentido, é imperioso destacar que a proprietária da fazenda ocupada pelo MST consta como sendo a sociedade comercial “Fazenda Eldorado Empreendimentos Imobiliários LTDA”, que tem por finalidade a realização de empreendimentos, tais como condomínios e loteamentos fechados e não a produção agropecuária.

A referida proprietária intentou judicialmente a reintegração de posse da área, todavia a disputa pela posse do imóvel – até o momento – permanece judicializada, uma vez que houve decisão em 1ª Instância favorável à sociedade empreendedora imobiliária, com base em um contrato de arrendamento do pasto para criação de gado, firmado em 2009, expirado há cerca de 7 anos e sem comprovação nos autos da execução da atividade nos últimos anos. O processo em 2ª Instância do Tribunal

de Justiça do Estado de São Paulo também obteve decisão favorável à reintegração de posse, restando ao MST a fase recursal junto ao STF.

A ameaça do despejo é iminente, tendo como consequência o surgimento de centenas de famílias desabrigadas. Contudo o STF formou maioria de votos para confirmar a decisão que estende até 31 de março de 2022 a proibição de despejos e reintegrações de posse contra famílias vulneráveis durante a pandemia da Covid-19, sendo provável que referido prazo seja ampliado em decorrência do recrudescimento de variante desse vírus.

Frise-se que a Prefeitura do Município de Valinhos figurou, não como parte, mas como terceiro interessado nos autos da Ação de Reintegração de Posse que move a sociedade imobiliária “Fazenda Eldorado Empreendimentos Imobiliários LTDA” contra a ocupação “Marielle Vive!”, uma vez que é a responsável pelo ordenamento e ocupação do solo do município. Entretanto, a Procuradoria Geral do Município, na gestão de 2017-2020, em manifestação nos autos assumiu uma postura de proteção do direito de propriedade da empresa societária e uma de suas principais alegações para refutar a ocupação foi a de que se encontra em Macrozona Rural de Especial Proteção e Recuperação de Mananciais, sendo área especial para futura captação de águas.

A manifestação da Prefeitura no processo não mencionou em nenhum momento que possui programa municipal de regularização fundiária, e nem apresentou alternativas para gerar moradia e emprego à população ocupante do “Marielle Vive!”, tampouco para o necessário acolhimento e provimento de abrigo em caso de despejo.

É primordial lembrar uma vez mais que nestes Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba em que se localiza a ocupação “Marielle Vive!” estão outros núcleos urbanos informais que se encontram inseridas no programa municipal de REURB, na mesma área de futura captação de águas. Na listagem de núcleos urbanos informais do programa municipal de REURB (Tabela 02) há pelo menos dois fechados, de alto padrão, que também se encontram em Macrozona Rural e que são o Green Golf (Figuras 30 e 31) e o La Campagne (Figuras 30 e 32), situados na divisa de Valinhos com o município de Campinas, na região do bairro Sítios Gramado, próximo à Rodovia Dom Pedro I, sentido Itatiba, conforme exposto.

Esta constatação notadamente demonstra que a luta pelo direito à posse de ocupações no município de Valinhos – SP passa pela intenção política daqueles que

estão administrando o território, os quais podem advogar a favor ou contra a ocupação em zona rural, a depender da classe social de seus ocupantes e dos interesses em jogo.



Figura 30 – Imagem de placa de localização do “Green Golf” e do “La Campagne”. Fonte: ILG, Oliver, 2018.

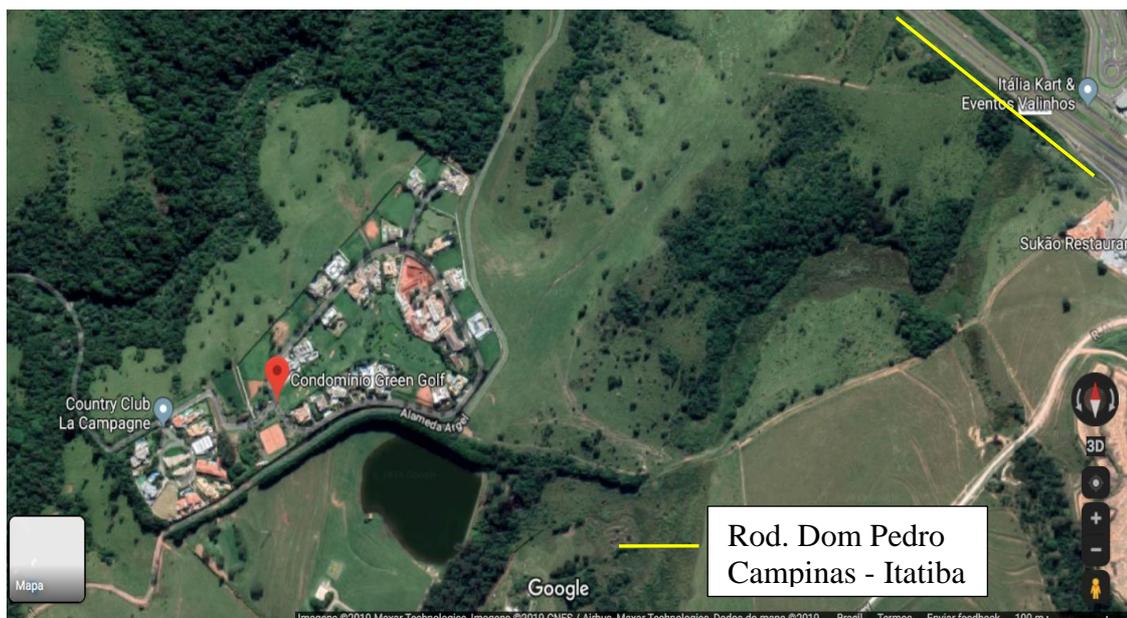


Figura 31 – Imagem área dos empreendimentos “Green Golf” e “La Campagne” (destaque Rod. Dom Pedro I). Fonte: Google Mapas, 2019.



Figura 32– Imagem do núcleo urbano informal “La Campagne”. Fonte: ILG, Oliver, 2018.

Esta é a lógica que Lefebvre (1991) descreve como a lógica do dinheiro, do valor de troca generalizado e sem limites, que demonstra completa indiferença diante do lugar, do sujeito, do encontro, pouco importando a ociosidade da fazenda, suas potencialidades e a morfologia daquele espaço, conectada à vontade e ao encontro daqueles sujeitos que ocupam a terra, que lhe dão função. Para Lefebvre (1991, p. 117):

O direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível.

Destaca-se que é justamente na morfologia do espaço ocupado que se encontra o entrave da figura do direito à cidade, já que o NUI “Marielle Vive!” se insurge não contra a sociedade empresarial proprietária da área ocupada, mas contra o método e a forma de ocupação até então impostos ao vetor Dom Pedro-Itatiba e especialmente ao Eixos de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba,

estabelecendo duas contradições à morfologia deste território: a) uma em relação à arcaica ideia de que é inevitável que o urbano penetre o rural despojando-o de suas características, como se o rural não tivesse a capacidade de penetrar o urbano, em um ato recíproco; b) outra em relação ao uso da terra, que ocorre em oposição ao valor de troca, o que não aconteceu nos demais casos desse Eixo, mesmo quando de interesse social (ocorreu a aquisição irregular da propriedade).

De acordo com Lefebvre (1991, p.142-143):

Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu “habitar” designam na prática a classe operária. Em condições difíceis, no seio dessa sociedade que não pode opor-se completamente a eles e que, no entanto, lhes barra a passagem, certos direitos abrem caminho, direitos que definem a civilização (...). Esses direitos mal reconhecidos tornam-se pouco a pouco costumeiros antes de se inscreverem nos códigos formalizados. Mudariam a realidade se entrassem para a prática social: direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida. Entre esses direitos em formação figura o direito à cidade. (...) A proclamação e a realização da vida urbana como reino do uso (da troca e do encontro separados do valor de troca) exigem o domínio do econômico (...) e por conseguinte se inscrevem nas perspectivas da revolução sob a hegemonia da classe operária.

A cidade não pode ser um lugar apenas de livre troca e de uso restrito a determinados grupos, baseadas em arcaicas morfologias do território e da sociedade, uma vez que essas morfologias reproduzem antigas misérias da classe proletária.

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

Por isso, faz-se essencial na análise do atual marco legal da regularização fundiária, o papel da governança do comum, isto é, do sistema de cooperação, diálogo e comunicação entre os diferentes atores das ocupações, com potencial de

possibilitar uma ética de compartilhamento que supere a “tragédia dos comuns”. G. Hardin (1968) expõe que esta superação não seria possível pelo conflito de interesses individuais que sempre estaria presente.

Para G. Hardin, se os bens fossem comuns, os indivíduos não saberiam comunicar-se entre si e imperaria o individualismo, em que um levaria mais vantagens do que o outro, o que desencadearia um esgotamento do uso e fruição da terra, afirmando que o comum deveria ser substituído pela propriedade privada ou pública.

Elionor Ostrom (1990) rechaça as ideias defendidas por Garrett Hardin (1968), expondo que a governança dos bens e recursos naturais pode ser gerida de forma economicamente equilibrada com a ecologia e o meio ambiente, tomando-se por base um conjunto de arranjos e desenhos institucionais específicos para cada situação.

Já David Harvey (2011), que também se opõe à teoria de Hardin (1968), entende que há uma falha na análise de Ostrom (1990), que acaba por focar apenas nas questões relacionadas aos locais de produção dos recursos comuns e não no espaço gerido pela força e vontade popular, independentemente da produção de recursos.

Tomando o termo “público” como uma percepção de um pacto social e político de convívio comum entre as diferentes identidades dos cidadãos, os interesses dos ocupantes que visam o direito à moradia devem estar presentes no ordenamento jurídico e nas decisões dos processos de regularizações promovidos com os instrumentos da Lei Federal nº 13.645/2017 (BRASIL, 2017).

Valendo-se das ideias de Michael Foucault (FOUCAULT, 2005) sobre as relações de poder e de governabilidade (atualmente governamentalizadas), traça-se a lógica de “onde há poder, há sempre resistência” (Foucault, 2005, p. 337), sendo necessário encontrar resistência às práticas governamentalizadas de poder que impõem aos bens e à própria esfera pública uma relação vertical com a sociedade.

Retomando-se o pensamento de Stédile e Fernandes (apud STEFANIAK, 2003, p. 97) é preciso ter-se em mente que o movimento por terra e moradia se compõe de sujeitos com suas individualidades e que tem por motivação “a possibilidade de conquistar um pedaço de terra” para a sua família. A sensibilização destes indivíduos sobre o fato de que aquilo que estão realizando ao ocuparem um

imóvel sem função social é um ato coletivo de sua classe social é consequência dessa primeira motivação.

Está claro como a luz do sol que o Estado atual não pode nem quer remediar o flagelo da falta de moradias. O Estado nada mais é que a totalidade do poder organizado das classes possuidoras, dos proprietários de terras e dos capitalistas em confronto com as classes espoliadas, os agricultores e os trabalhadores. O que não querem os capitalistas individuais (e são só eles que estão em questão aqui, dado que, nesse assunto, o proprietário de terras também aparece em primeira linha, em sua qualidade de capitalista) tampouco quer o seu Estado. (ENGELS, 2015, p.99)

Expõe-se, com a ocupação “Marielle Vive!”, que o Estado é um dos atores que mantém o status das elites, editando e interpretando leis a favor destas classes sociais dominantes, ao mesmo tempo em que é obrigado a amparar as classes sociais pobres sem acesso à moradia digna neste país.

Na observação da proposta de Plano Diretor e da LUOS (VALINHOS, 2021), ilustrada na Figura 32, verifica-se que não foram definidas diretrizes urbanísticas, sociais e ambientais para alguns núcleos urbanos informais consolidados no município de Valinhos, especialmente os de vulnerabilidade socioeconômica, dentre eles a Ocupação Marielle Vive – MST, que se encontra determinada no território do município desde o ano de 2018, na Gleba 1, da Fazenda Eldorado, com mais de 3 anos e meio de existência, com moradores monitorados e mapeados pela Secretaria de Assistência Social, e atendidos pelos sistemas de saúde, de educação, de transporte público, entre outros, do município de Valinhos.

Sequer houve o mapeamento dos NUI existentes naquele território e que se encontram demonstrados na Figura 06 e Tabela 01 desta pesquisa. Dentre os NUI ignorados nas minutas destas leis estão o “Biquinha”, o “Núcleo Capivari” e o Valinhos H (CDHU), especialmente no levantamento das AERF – Áreas Estratégicas de Regularização Fundiária, que contemplou inclusive empreendimentos imobiliários relativamente recentes e sem qualquer conectividade viária e cultural com a cidade de Valinhos, dentre os quais os já mencionados NUI fechados de alto padrão, denominados Country Club La Campagne e Green Golf, localizados na região noroeste do município, com acesso pelo loteamento Sítios de Recreio Gramado, em região nobre do município de Campinas, próximo à Rodovia Dom Pedro I, conforme ilustram a imagens abaixo:

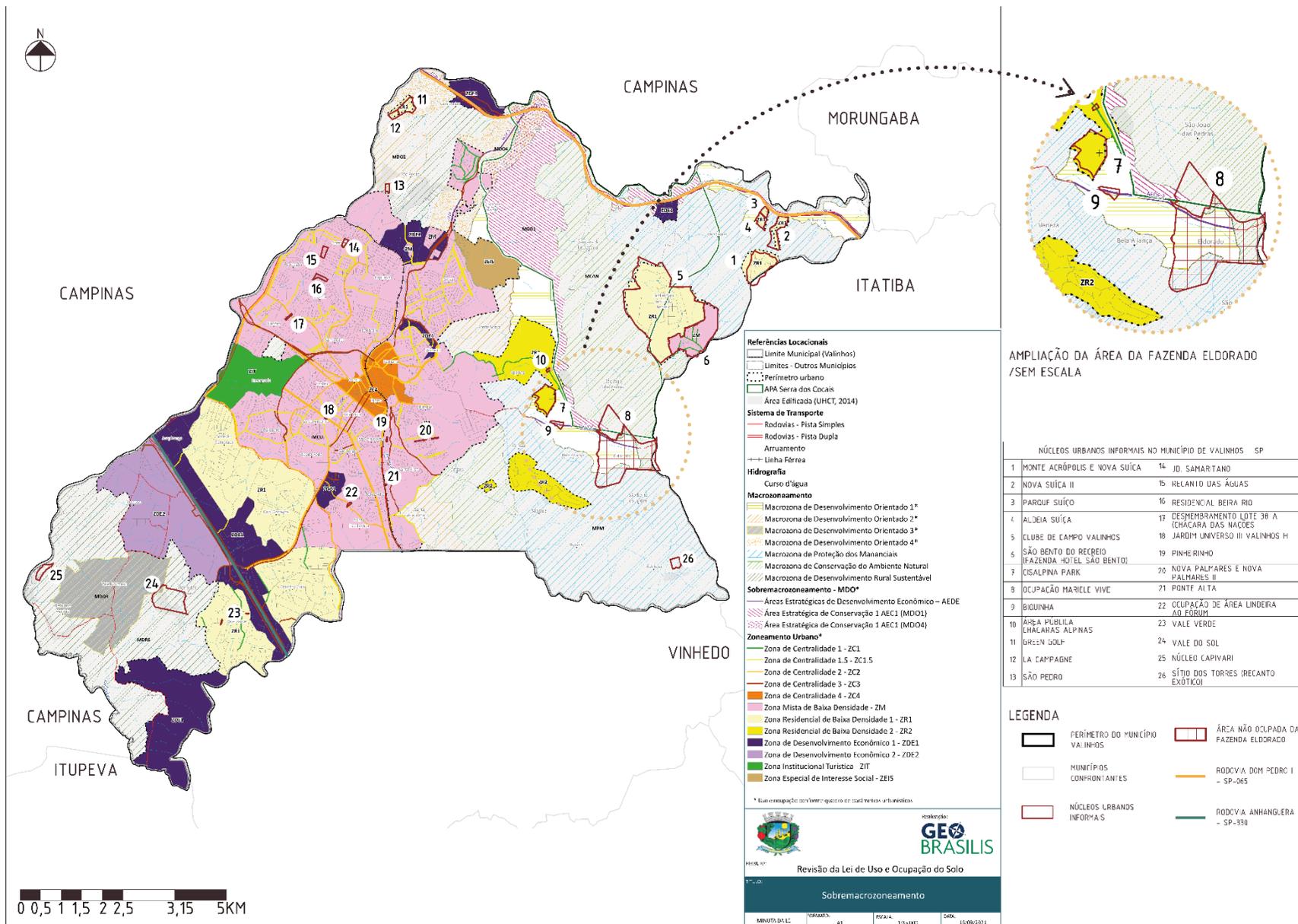


Figura 33 – Mapa do Zonamento proposto pelo PMV. Elaborado por CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara sobre base da prefeitura do Município de Valinhos, 2021.

5.3. Eixos de irregularidade e a lei 13.465/2017: regularização para quem?

Como é possível observar no Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos, há um movimento especulativo para a expansão do perímetro urbano nessa área de conexão, a qual segue a lógica da Região Metropolitana de Campinas para a reprodução do espaço e do capital imobiliário, valendo-se da produção de moradia para as classes sociais de maior poder aquisitivo.

A nova legislação de Regularização Fundiária, ainda que trate do direito à posse da terra aos seus ocupantes, legitima a lógica da velha morfologia socioterritorial, barrando o caminho de direitos sociais, tais como o da moradia e do trabalho, às classes proletárias, mantendo os privilégios das classes dominantes.

Ao retirar a definição mais ampla da REURB e equiparar interesse social ao interesse específico, o novo marco legal (BRASIL, 2017) facilitou que a posse dos parcelamentos irregulares, promovidos pelos próprios donos da terra, tais como o Clube de Campo Valinhos, o Green Golf e o La Campagne fossem regularizados, de forma a distribuir os títulos aos compradores, sem quaisquer penalidades aos promotores da ilegalidade.

Em relação às ocupações de interesse social, ainda que a lei tenha mecanismos para facilitar a titulação, não fortalece a função social da terra e a regularização plena, de maneira que as vulnerabilidades e precariedades da ocupação de interesse social e dos ocupantes permaneçam, expondo a ausência de urbanização socioambiental, como é o caso do São Bento do Recreio ou Fazenda Hotel São Bento, que segue sem equipamentos essenciais de infraestrutura. Segundo SANTOS (2012, p. 11):

A atividade econômica e herança social distribuem os homens desigualmente no espaço, fazendo com que certas noções consagradas, como a rede urbana ou a de sistema de cidades, não tenham validade para a maioria das pessoas, pois o seu acesso efetivo a bens e serviços distribuídos conforme a hierarquia urbana depende do seu lugar socioeconômico e também do seu lugar geográfico.

Ademais, permitir a regularização de núcleos urbanos informais consolidados em áreas rurais, sem o necessário diálogo com as populações que reivindicam tanto moradia quanto a geração de renda, parece estar contribuindo também para a visão dispersa de cidade, sendo permissiva com relação à transformação dos territórios,

especialmente os metropolitanos, em urbanos, sem discutir e ouvir a população sobre as possibilidades e as peculiaridades do campo, tampouco da pluriatividade rural e urbana. Para Henri Lefebvre (1991):

Há um deslocamento da oposição e do conflito. Quanto ao mais, em escala mundial, o conflito cidade-campo está longe de ser resolvido, todos sabem disso. Se é verdade que a separação e a contradição cidade-campo (que envolve a oposição entre os dois termos, sem se reduzir a ela) fazem parte da divisão do trabalho social, é preciso admitir que esta divisão não está nem superada nem dominada. Longe disso. Não mais do que a separação entre natureza e sociedade, entre o material e o intelectual (espiritual). Atualmente a superação não pode deixar de se efetuar a partir da oposição tecido urbano-centralidade. O que pressupõe a invenção de novas formas urbanas. (LEFEBVRE, 1991, p. 68/69)

Pode-se deduzir, portanto, que um dos grandes intuitos da nova lei foi não só o de manter como também acentuar o “valor de troca” das terras ocupadas, em oposição à função e ao efetivo “valor de uso”, tanto para habitação, quanto para a Reforma Agrária. Este direcionamento político apontado pela legislação contribuiu para a especulação imobiliária e para a titulação de propriedades, oriunda de parcelamentos de solo irregulares realizados por seus próprios donos (o que acontece em muitas das REURB-E) e à revelia da lei, ainda que com certa conivência do Estado (que não agiu e não age para coibir e fiscalizar esta prática).

É fundamental que o direito à posse de terra nas cidades brasileiras passe antes pelo direito à ação participante e ao direito à apropriação, fruição e uso daquilo que os cidadãos produzem em comum (LEFEBVRE, 1991).

Os mecanismos da atual política de regularização fundiária urbana, desvelada na Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017) não foram criados a partir de um processo participativo, tampouco permitem uma ação participante dos movimentos sociais. A facilitação da titulação da propriedade não contribuiu para o acesso à qualidade de vida e não modifica o status quo da urbanização precária dentro e fora dos processos de regularização fundiária de interesse social no Brasil. Além disso, parece favorecer aqueles que sempre detiveram a propriedade da terra e praticam seu parcelamento irregular.

É visível que a nova lei propicia um cenário individualista e tradicional à posse de terras no Brasil, reforçando o direito à propriedade, como parte fundamental do direito à moradia. Essa ideia privatista dificulta ainda mais qualquer desenvolvimento urbano que viabilize o interesse coletivo em detrimento do individual, ainda mais quando se trata de disciplinar o uso e a ocupação do solo urbano ou periurbano.

Dentro desta perspectiva, é primordial a consideração dos fenômenos relacionados com o interesse “público”, como a percepção do mundo em si como algo comum a todos, e se distingue do interesse privado, que é de aproveitamento individual, reunindo uns e outros sujeitos sociais em companhia (ARENDR, 2015). Neste sentido, o comum se constituiria como uma construção de interesses comuns, um meio de formar uma grande pluralidade de resistências contra o domínio ideológico das práticas sociais e das formas de expropriação do capital. (MENDES, 2012).

O ato de reapropriação – não só da terra, mas do próprio poder de decidir e de se organizar de forma autônoma e ao mesmo tempo de criar uma disciplina que interesse à coletividade de pessoas – propicia a autovalorização de cada sujeito e do próprio movimento de se reapropriar, tendo em vista a potencialidade de gerar uma nova forma de produzir o espaço, seja urbano ou rural, e de produzir a vida em sociedade (MENDES, 2012).

A produção do capital, especialmente imobiliário, é posta em contradição quando há resistência e luta daqueles que se encontram ocupando áreas que interferem na reprodução ampliada desse capital, especialmente se unem-se não apenas pela garantia do direito à posse individual, mas ao interesse coletivo de habitar com dignidade.

A ocupação “Marielle Vive!” por enquanto está impossibilitada de passar por um procedimento de REURB-S, tendo em vista que a questão do direito possessório está em discussão em uma Ação de Reintegração de Posse, cujos proprietários já obtiveram decisão favorável em primeira e segunda instâncias do TJ/SP. A judicialização da posse inviabiliza o procedimento de REURB, mas não as ações do Poder Público para encontrar alternativas quanto aos assentamentos destas famílias que ocupam a Fazenda Eldorado.

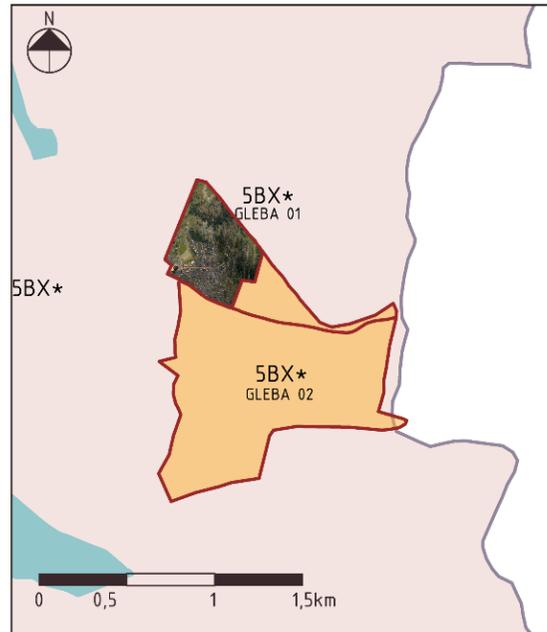
Até o final do ano de 2020, contudo, não se constatou qualquer esforço do Executivo Municipal para assentar ou realocar estes ocupantes, pelo contrário, observou-se que a atuação do Poder Público Municipal reforçou o argumento da empresa proprietária das terras, de que referida ocupação é ilegal, tratando a população ocupante como invasora, sem apontar ações para garantir a habitação dos ocupantes ou mencionar qualquer plano para acolhimento dessas famílias em caso de despejo.

Observa-se na proposta para o novo Plano Diretor de Valinhos (Figuras 32 e 33) que a área ocupada pelo “Marielle Vive!” passou a compor, quase que integralmente, o que virá a ser a Macrozona Rural restritiva, que é a Macrozona de Conservação do Ambiente Natural – MCAN, tendo uma pequena faixa como Área Estratégica de Desenvolvimento Econômico – AEDE.

Atualmente, tanto a ocupação, quanto todo o território da Fazenda Eldorado se encontram na Zona de Predominância Turismo/Residencial II (futura expansão urbana da Macrozona Rural Turística e de Proteção e Recuperação dos Mananciais) - 5BX*.

Ambas as Macrozonas, tanto a vigente quanto a proposta em 2021, são restritivas quanto aos parâmetros de ocupação. A proposta nos atuais estudos do Plano Diretor parece mais restritiva quando enfoca justamente a área ocupada pelo “Marielle Vive!”, enquanto para significativa área da Fazenda Eldorado possibilitou-se a expansão urbana por meio da Macrozona de Desenvolvimento Orientado – MDO.

ZONEAMENTO ATUAL



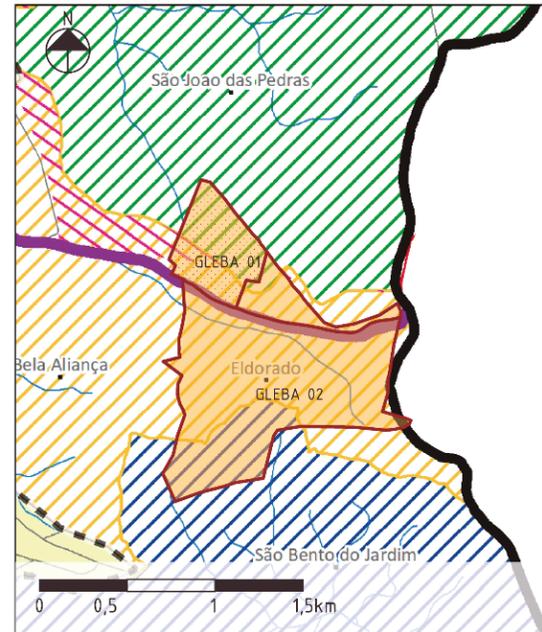
LEGENDA

- MACROZONA RURAL
- PERÍMETRO DO MUNICÍPIO VALINHOS
- OCUPAÇÃO ATUAL DO MARIELLE VIVE
- ÁREA NÃO OCUPADA DA FAZENDA ELDORADO

LEGENDA: ZONEAMENTO

5BX* ZONA PREDOMINÂNCIA TURISMO/
RESIDENCIAL II (FUTURA EXPANSÃO URBANA DA
MACROZONA RURAL TURÍSTICA E DE PROTEÇÃO
E RECUPERAÇÃO DOS MANACIAIS)

ZONEAMENTO PROPOSTO 2018



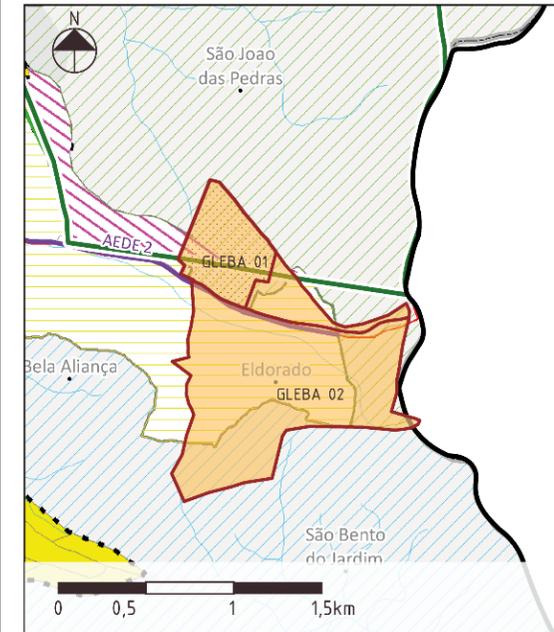
LEGENDA

- PERÍMETRO DO MUNICÍPIO VALINHOS
- OCUPAÇÃO ATUAL DO MARIELLE VIVE
- ÁREA NÃO OCUPADA DA FAZENDA ELDORADO

LEGENDA: ZONEAMENTO

- MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO ORIENTADO - MDO+
- MACROZONA DE PROTEÇÃO DO MANACIAL DO CORREGO DO BOM JARDIM - MPMCBJ
- MACROZONA DE CONSERVAÇÃO DO AMBIENTE NATURAL - MCAN
- ÁREA ESTRATÉGICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - AEDE

ZONEAMENTO PROPOSTO 2021



LEGENDA

- PERÍMETRO DO MUNICÍPIO VALINHOS
- OCUPAÇÃO ATUAL DO MARIELLE VIVE
- ÁREA NÃO OCUPADA DA FAZENDA ELDORADO

LEGENDA: ZONEAMENTO

- APA DAS SERRA DOS COCAIS
- MACROZONA DE DESENVOLVIMENTO ORIENTADO - MDO+
- MACROZONA DE PROTEÇÃO DO MANACIAL DO CORREGO DO BOM JARDIM - MPMCBJ
- MACROZONA DE CONSERVAÇÃO DO AMBIENTE NATURAL - MCAN
- ÁREA ESTRATÉGICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - AEDE

Figura 34 – Mapa comparativo de zoneamento em relação ao “Marielle Vive!”. Elaborado por CILENTO, Bruna, com a colaboração de ADRIÃO, Yara, sobre bases da Prefeitura do Município de Valinhos, 2021.

Caso persista a vontade política do Poder Público Municipal de atender os anseios de agentes imobiliários interessados no desenvolvimento orientado da expansão urbana neste imóvel, uma possível proposta de regularização fundiária no caso da ocupação “Marielle Vive!”, a ser discutida, seria a de ampliar o perímetro dessa Macrozona de Desenvolvimento Orientado de modo a englobar todo o território ocupado pelo “Marielle Vive!”, criando-se na área ocupada uma intervenção pública mediante a participação e oitiva dos ocupantes, de modo a contemplar um núcleo que permita lotes para moradia e realização de agricultura familiar, com parâmetros de baixa densidade e alta permeabilidade do solo.

Como alternativa à execução dessa proposta realizar-se-ia uma operação urbana consorciada, na qual seria possível efetuar a transferência da propriedade de parte da Fazenda Eldorado, compreendido pelo perímetro da ocupação, ao MST como parte da execução do projeto de requalificação e regularização do parcelamento do solo, além de eventuais contrapartidas financeiras pelo Consórcio de proprietários do empreendimento Região dos Lagos, sendo estes últimos favorecidos com a possibilidade de flexibilizar parâmetros estabelecidos pela LUOS vigente ao restante dos imóveis em que pretendem empreender, como por exemplo a transferência do potencial construtivo desse perímetro ocupado pelo MST a outro ou outros imóveis de propriedade desses empreendedores.

De qualquer forma, para prosperar essa ou qualquer outra proposta de regularização da ocupação “Marielle Vive!” é indispensável o diálogo com todos os atores envolvidos, inclusive a população ocupante e vontade política, não só do Poder Público Municipal, mas de todos os órgãos estatais envolvidos nesse processo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da análise dos Eixos de Irregularidade Fundiária aprofundados nesta pesquisa, é possível afirmar que o uso e a ocupação do solo no município de Valinhos são marcados pela herança da informalidade no parcelamento do solo, cujo direcionamento vem sendo dado pelos próprios donos das terras, que impõem quando e como ocorrerão as transformações morfológicas e urbanísticas da cidade, valendo-se da relação íntima que possuem com o Poder Público, que tem por incumbência fiscalizar e impedir a divisão ilegal do solo e impulsionar a função social da propriedade e da cidade.

A palavra “irregularidade” chega a ser incoerente para o contexto da grande maioria desses núcleos urbanos, vez que obedecem a uma certa regularidade, a uma forma de se executar a vontade do mercado e, essencialmente, cumprem a organização burocrática patrimonialista exposta no pensamento de Faoro (2012), permanecendo, como consequência, nas ações ou inações que fazem parte da política pública de urbanização municipal, sendo que, quem ocupa a cadeira de gestor, é quase sempre indiferente em relação a esta premissa, pois a gestão do solo se encontra norteadada pela especulação imobiliária de matriz patrimonialista-capitalista.

A lei, tal como o novo marco de regularização fundiária urbana (BRASIL, 2017), que permite transformar – juridicamente – o “informal” em “formal”, é a expressão normativa de um mecanismo que “naturalizou”¹⁷ a escolha para qual ocupante será reconhecida a posse e legitimada a propriedade, restando aos demais a reintegração da posse, o despejo, a moradia precária e a cidadania insurgente.

O discurso sobre a predominância da regularização da propriedade privada individual, no qual a busca pelo bem-estar comum é tratada como mera retórica dos movimentos por moradia está nos escritos e nas ações do economista De Soto (De Soto 1986, p. 55), cujo modelo de regularização fundiária foi adotado pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

¹⁷ Utiliza-se este termo para demonstrar que a ideologia patrimonialista-capitalista faz com que pareça decorrência natural do desenvolvimento econômico e social algo que na realidade é construído e normatizado pelas classes dominantes.

Discorreu-se nesta pesquisa que este modelo cunhado por De Soto de “peruanização” da regularização fundiária deu ênfase ao saneamento jurídico e individualizado destas divisões informais do solo, negligenciando o indispensável saneamento físico das ocupações e as relações e necessidades coletivas dos grupos ocupantes de núcleos urbanos informais.

Os exemplos de assentamentos habitacionais em distritos de Lima, tais como *Ate* e *Chorrillos* (Figuras 01 a 04), com construções em encostas de morro, sem fundação e sem acesso adequado, demonstram que a titulação da propriedade individual – que não atende à reabilitação do espaço, adequando aspectos urbanísticos, paisagísticos e ambientais à regularidade burocrática – converge para a continuidade da moradia de risco urbanístico e ambiental, precária, com dificuldades severas de mobilidade e conectividade urbanas e escassos equipamentos públicos, como aqueles para as práticas esportivas, de lazer e contemplação, bem como escolas e unidades de saúde.

Tal política de legalização em grande escala foi exportada não só para o Brasil, como para outros países subdesenvolvidos, tanto da América do Sul, como de outros continentes, internacionalizando o debate sobre a titulação meramente jurídica das posses de imóveis em núcleos urbanos informais.

A formalização burocrática posta como foco exclusivo para a regularização destes assentamentos rompeu com a tradição dos estudos urbanos em planejar a política de regularização fundiária a partir do convívio coletivo e da conectividade com a cidade formal, deixando de propor e executar melhorias não só urbanísticas e ambientais, mas também socioeconômicas e socioespaciais (RIOFRÍO, 2008).

A Lei 13.465/2017 (BRASIL, 2017) criada nesse contexto, torna-se mais uma ferramenta desta titulação da posse que, no cenário de Valinhos, beneficia sobretudo aos que possuem condições de adquirir a propriedade do lote e que não padecem com a ausência de infraestrutura e nem com o perigo da habitabilidade precária. Àqueles que não possuem condições financeiras de comprarem um imóvel, ou que lutam pelo direito à moradia, permanece a demora na resolução dos problemas de habitação, além do estigma de “invasores”, de “criminosos”, de “ilegais”.

Aos sujeitos sem habitação própria, a informalidade é arriscada, é perigosa, é precária e é quase sempre a única alternativa, não ocorrendo de forma mansa e pacífica. Esta é a grande diferença, não redigida na lei, entre REURB-E e REURB-

S, em que o “S” mais parece representar os “Sem-infraestrutura”, os “Sem-teto”, os “Subversivos”, do que aqueles com direito à priorização, tendo em vista o interesse público, o interesse social, pois na prática são preteridos em relação aos de interesse específico, cuja maior preocupação é serem titulados na posse do parcelamento do solo realizado indevidamente, dificilmente necessitando de melhorias urbanísticas e socioeconômicas.

Por esta razão, analisando-se a aplicação do novo marco legal da regularização fundiária urbana nos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos, é possível verificar que o uso dos instrumentos da nova lei facilita a regularização de empreendimentos imobiliários irregulares, tais como o Green Golf, com 20 anos de existência e população de altíssimo padrão financeiro, em detrimento de núcleos urbanos informais ocupados por populações pobres, com muito mais tempo de existência, como o São Bento do Recreio, que não passou por novos procedimentos de regularização de quadras desde o ano de 2017, ou o Biquinha, que sequer foi incluído, pelo Poder Público, na listagem dos procedimento de REURB via Lei nº 13.465/2017 (ver Tabela 2), mesmo tendo mais de 40 anos de existência e sérios problemas ambientais e de infraestrutura a serem enfrentados.

Ressalta-se que grande parte dos NUI de interesse social em Valinhos nem ao menos foram mapeados no Plano Diretor vigente, bem como nos estudos do novo Plano Diretor de Valinhos (até o final de 2020), como é o caso da Ocupação “Marielle Vive!” e de outros NUI de interesse social existentes no Município, como o Pinheirinho e os desmembramentos no Nova Palmares I e II (ver localizações na Figura 06).

As diretrizes estratégicas das políticas públicas locais e regionais traçadas em Valinhos desconhecaram e/ou negligenciaram (ao menos até o final do ano de 2020) a existência de grande parte desses núcleos urbanos informais, especialmente os voltados às populações mais vulneráveis, ignorando inclusive a existência do importante vetor de expansão e dispersão urbana na Rodovia Dom Pedro I (SP 065), na interligação Campinas-Valinhos-Itatiba e o crescimento de novos espaços hegemônicos, isto é, ocupados pelas classes dominantes, como é possível observar com a existência dos NUI La Campagne, Green Golf, Monte Acrópolis e Nova Suíça, Nova Suíça II, Parque Suíço e Aldeia Suíça.

Corroborando com a tese de expansão urbana nesse Vetor Dom Pedro I (Campinas-Itatiba), verificou-se a existência de denúncias, em 2021, junto ao

Ministério Público, à Prefeitura de Valinhos, à Câmara Municipal de Valinhos e à CETESB, quanto à execução de obras de um suposto empreendimento imobiliário irregular de altíssimo padrão, denominado Haras La Estancia, em área rural vizinha a estes últimos (Fazenda Santana dos Cuiabanos), que culminaram no embargo das obras, na aplicação de penalidade de multa ambiental e na instauração de Inquérito Civil.

Defende-se, neste trabalho, que a dinâmica da irregularidade fundiária nos eixos apresentados não decorre da falha do Poder Público em fiscalizar e nem das situações imprevisíveis da urbanização contemporânea, e sim da expansão imobiliária controlada e articulada pelos empreendedores e normalizada por estes como um fenômeno “natural” do crescimento econômico e “desenvolvimento” urbano, expandindo tipologias de núcleos urbanos fechados, ao mesmo tempo em que exclui a população de baixa renda do acesso à moradia digna, entrincheirando-a nas sobras de terras “inservíveis” ao setor imobiliário, conhecidas como áreas ambientalmente sensíveis, áreas de risco e áreas insalubres.

A atual legislação de regularização fundiária vem servindo como forma de regularizar o parcelamento ilegal do solo, especialmente na modalidade fechada, promovido pelos donos de imóveis em zonas rurais e ambientalmente sensíveis, que naturalizam a vontade do mercado de converter o rural em urbano, gerando núcleos urbanos informais, para que posteriormente sejam regularizados por meio de leis permissivas tais como a 13.465/2017 (BRASIL, 2017).

Neste sentido, a confirmação da hipótese desta pesquisa se dá com a verificação de que, ao mesmo tempo em que o atual marco legal da REURB gerou instrumentos facilitadores da regularização fundiária urbana, contribuiu também para a maior morosidade das REURB-S e para o aprofundamento das desigualdades sociais concentradas no Eixo A de Irregularidade Fundiária em Valinhos, cujas moradias permanecem precárias, como no caso do Biquinha.

A intensificação da desigualdade social se dá também, e não por acaso, pela Ocupação “Marielle Vive!” neste mesmo Eixo A, demonstrando a farsa desta “naturalização” da vontade do mercado e trazendo à luz a disputa pela produção e reprodução não só do espaço urbano, como do espaço periurbano, apresentando outra possibilidade de ocupação destas Macrozonas Rurais existentes no território dos Eixos de Irregularidade A e B e expondo as contradições entre o “desenvolvimentismo econômico” tão buscado no Plano Diretor vigente e no

proposto e a segregação socioespacial, a qual torna pública a falta de acesso ao básico, ao essencial no uso do solo em Valinhos.

A agroecologia e a agricultura urbanas desenvolvidas de forma coletiva por ocupações rurais/urbanas, em zonas rurais como a ocupação “Marielle Vive!”, são alternativas em oposição ao acúmulo do capital especulativo do mercado imobiliário e do agronegócio e se opõem veementemente ao discurso da vocação “natural” destes imóveis à expansão urbana e à ilusão urbanística (LEFEBVRE, 2019, p. 167) das utopias abstratas ou da venda de um estilo de vida inatingível para esta população.

A segregação socioespacial não decorre da concentração destes NUI fechados nestes Eixos de Irregularidade, mas sim configura-se como resultado de um processo histórico do patronato brasileiro, que carrega uma ancestralidade do privilégio da elite do dinheiro, elite do atraso (SOUZA, 2019, p.156-157), a qual veicula, dentre outras, a ideia equivocada de desenvolvimento econômico e social com base na expansão urbana, particularmente voltada às residências de alto padrão, atendendo a vontade do setor privado que determina para quem serão destinados estes espaços, gerando a exclusão de certos grupos sociais.

A existência do Biquinha ao longo de mais de 40 anos e a resistência da ocupação “Marielle Vive!” demonstram que a contradição mais marcante a esta lógica do capital está no exercício de uma cidadania insurgente, que nada mais é do que uma cidadania decorrente de democracias emergentes, como o Brasil, que não consegue produzir cidades justas e Estado democrático de direito para uma parcela significativa de seus cidadãos (HOLSTON, 2013, p. 400/401).

Estes cidadãos insurgentes, ao reivindicarem o direito a uma vida cotidiana na cidade, ocupam os espaços entrincheirados (HOLSTON, 2013, p. 401) ou espaços proibidos, construindo novas tipologias de urbanização resistentes e um código de ordenamento do solo próprio e oculto, demandando lutas não só por melhorias para retirar estas tipologias da precariedade, do risco, mas pelo direito de estarem nesses espaços.

Portanto, ainda que exista a predominância da vontade mercadológica de expansão de empreendimentos urbanos informais nos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos, nota-se uma força em oposição à especulação imobiliária e à “naturalização” da sociedade de mercado, que é forjada por movimentos coletivos de pessoas de baixa renda, que se insurgem contra esta urbanização e que buscam,

a partir da ação coletiva e organizada, construir novos futuros para tornar as cidades brasileiras menos desiguais, mais justas e democráticas.

A mobilização provocada pelo MST na ocupação “Marielle Vive!” dá aos Eixos de Irregularidade Fundiária em Valinhos uma dimensão oposta à provocada pela expansão urbana, na medida em que a insurgência organizada por este importante ator da luta pelo acesso à terra se impõe como contundente força contrária à expansão do capital imobiliário especulativo, colocando em evidência o conflito e a segregação entre classes sociais opostas (baixa e alta renda) e a necessidade de apropriação da terra e dos meios de produção da terra pelas populações de baixo poder aquisitivo.

Os conflitos aqui apontados não decorrem do sistema legal implantado, que tem o novo marco legal em seu escopo, mas do mau uso e aplicação das leis por maus governos, que geram um estado de direito fragmentado, desigual e, como consequência, insurgente (HOLSTON, 2013).

A insurgência tem aí o papel de servir como instrumento importante às classes dominadas, sobretudo nos conflitos pela terra, subvertendo o jogo dos incorporadores e dos demais grupos pertencentes às classes dominantes, retardando seus planos expansionistas, usando a literalidade da lei a seu favor. Insurgir-se, em ação coletiva, possibilita e fortalece o surgimento de uma nova cidadania urbana, que legitima o poder da participação social da classe pobre trabalhadora e a oportunidade de um novo tipo de participação dessa população na lei, bradando em público que a ilegalidade é o entrincheiramento desses grupos sociais, para mantê-los na arcaica ordem jurídica que impede a distribuição igualitária da posse da terra e a moradia digna aos entrincheirados.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.HH. SAN JOSE II - **Chorrillos** (fotografia). Disponível em: <https://www.facebook.com/345404828948379/photos/a.650129851809207/1797096220445892/?type=3&theater>. Acesso em 10 de novembro de 2021.

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

ALBORNOZ, Bryan. **La Molina**: así luce el enorme botadero ilegal de basura desde el aire. (foto 2/11). *In: El Comercio*, Lima-Peru, 02 de dez 2019. Disponível em: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/la-molina-asi-luce-el-enorme-botadero-ilegal-de-basura-desde-el-aire-fotos-noticia/?ref=ecr&foto=2>. Acesso em 02 de maio de 2021.

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Orgs.). **Direito urbanístico**: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade**: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ARENDRT, Hannah. **A condição humana**. 12ª ed. – Editora Forense Universitária: Rio de Janeiro, 2015.

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

BOURDIEU, Pierre. **A dominação masculina**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **A Distinção**: Crítica Social do Julgamento. São Paulo: Edusp/Porto Alegre: Zouk, 2007.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2021.

_____. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil (vigente). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 20 de março de 2017

_____. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 10 de outubro de 2015.

_____. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Institui o Código Florestal (vigente). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm. Acesso em 02 de novembro de 2019.

_____. **Medida Provisória nº 759 de 22 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, [...] e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 6 de março de 2017.

_____. **Lei 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.** Altera, entre outros, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm. Acesso em 25 de outubro de 2019.

_____. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.** Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana [...], e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

_____. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017.** Altera a Consolidação das Leis Trabalhistas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em 10 outubro de 2019.

_____. **PEC 287/2016.** Proposta de Emenda à Constituição. Altera os arts. 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 e 203 da Constituição, para dispor sobre a seguridade social, estabelece regras de transição e dá outras providências Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1AC3C7D99F08BB9B8EB331AB4E5A117A.proposicoesWebExterno2?codteor=1514975&filename=PEC+287/2016. Acesso em: 28 de outubro de 2019.

_____. **PEC 006/2019.** Proposta de Emenda à Constituição. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019. Acesso em 02 novembro de 2019.

_____. **PEC 80/2019.** Proposta de Emenda à Constituição. Altera os artigos 182 e 186 da Constituição Federal para dispor sobre a função social da propriedade urbana e rural. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/136894>. Acesso em 14 de janeiro de 2020.

BROSSI, Giulio; MIRANDA, Frederico; GUSSON, Eduardo. **Relatório:** Mapeamento e distribuição espacial dos Núcleos de Base para o Assentamento Marielle Vive – Valinhos-SP. Piracicaba (SP), 2021. Disponível em: Acervo do MST.

CALDERÓN, Júlio. El Estado y la informalidad urbana. *In: Peru en el siglo XXI*. 3(2019) 45-64 | ISSN 2617-6254 | DOI: <https://doi.org/10.31381/pluriversidad.v3i3.2234> | URP, Lima, Peru.

CAIADO, Aurílio Sérgio Costa e SANTOS, Sarah Maria Monteiro. **Fim da dicotomia rural-urbano? Um olhar sobre os processos socioespaciais**, São Paulo em perspectiva 17 (3-4): 115-124, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/tVt87w78fVxPp5trHHyxn3f/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

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

CMV, Câmara Municipal de Valinhos. **Requerimento nº 845/2021 de autoria do Vereador Henrique Conti**. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camaravalinhos/arquivo?Id=214773>. Acesso em 06 de agosto de 2021.

CONDEPHAAT. **Diário Oficial do Estado**, caderno do Poder Executivo, seção I, página 40, do dia 17 de out de 2018.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**, Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/lvs/publicacao_atlas_ivs.pdf. Acesso em 20 de julho de 2019.

CUNHA, José Marcos Pinto da Cunha; FALCÃO, Camila Areias (orgs.). **Campinas metropolitana: diversidades socioespaciais na virada para o século XXI**. 1ª edição. Campinas: Librum Editora, 2017.

CUOROTTO, Hugo. **La Molina: así luce el enorme botadero ilegal de basura desde el aire**. (foto 8/11). *In: El Comercio*, Lima-Peru, 02 de dez de 2019. Disponível em: <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/la-molina-asi-luce-el-enorme-botadero-ilegal-de-basura-desde-el-aire-fotos-noticia/?ref=ecr&foto=8>. Acesso em 20 de maio de 2021.

DE SOTO, Hernando et al. **El Otro Sendero: La Revolución informal**. Bogotá, Colômbia: Editorial El Barranco, 3ª ed., 1986.

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

DIEESE. **Desigualdades sociais e econômicas se aprofundam**. Boletim de Conjuntura, número 29 – junho/julho de 2021. Disponível em <https://www.dieese.org.br/boletimdeconjuntura/2021/boletimconjuntura29.html>. Acesso em 05 de novembro de 2021.

ENRÍQUEZ, Wilson. **Desmoronamento em Favela de Lima/Peru** (fotografia). Disponível em: <https://anovademocracia.com.br/no-65/2787-favelas-qdesastres-naturaisq-e-capitalismo-burocratico-na-america-latina>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

FERNANDES, Edésio. Capítulo 4 Experiências com a regularização: os casos do Peru e do Brasil. *In: Foco em políticas fundiárias*. Lincoln Institute of Land Police, 2011. Disponível em: <https://docero.com.br/doc/s0xev15>. Acesso em 10 de setembro de 2020.

GONZALEZ, LUKAS. **Incêndio em favela de Callao no Peru** (fotografia), *In: Revista Veja*, 2019. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/mundo/incendio-destroi-200-casas-de-favela-em-lima/>. Acesso em 05 de outubro de 2019.

ENGELS, Friedrich. **Sobre a questão da moradia**. 1º. Ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

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

FLORES, Jeremy. **Los Eucaliptos**. AH. Alisos de Amauta-Ate Parte del proyecto #pintalimabicentenario (Fotografia). Lima, Peru. Instagram: @xomatok. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CUNXmJiLS3E/>. Acesso em 21 de nov. de 2021.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. Curso dado no Collège de France (1975-1976). (Trad. Maria Ermantina Galvão) São Paulo: Martins Fontes, 2005.

_____. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução de Roberto Machado e Eduardo Morais. Rio de Janeiro: NAU Editora, 2005.

_____. **A ordem do discurso**. Aula inaugural dada no Collège de France, pronunciada em 02 de dezembro de 1970. Tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014;

GABRIELLI, Giovani. **Planejamento e gestão de APAs: A Serra dos Cocais em Valinhos-SP**. 2018. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2018. Disponível em: <http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/1269>. Acesso em: 10 de setembro de 2019.

GONZALES, Lukas (AFP). **Incêndio destrói cerca de 200 casas no Peru na véspera dos Pan-Americanos**. (Fotografias). Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/07/25/incendio-destroi-200-casas-no-peru-na-vespera-dos-pan-americanos.ghtml>. Acesso em 05 de setembro de 2021.

HARDIN, Garrett. A Tragédia dos Comuns. *In: Revista Science*, vol. 162, nº 3859 (13 de dezembro de 1968). Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3203283/mod_resource/content/2/a_trag%C3%A9dia_dos_comuns.pdf. Acesso em 20 de outubro de 2017.

HARDT, Michael. **O Comum no comunismo**. Disponível em: <http://blog.indisciplinar.com/texto-o-comum-no-comunismo-de-michael-hardt/>. Acesso em 28 de outubro de 2017.

_____. Michael; NEGRI, Antonio. **Bem-estar comum**. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2016.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. 1ª ed., São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014.

_____. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. 1ª ed., São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

_____. **A produção capitalista do espaço**. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. The Future of the Commons. *In: Radical History Review*, n. 109, p. 101-107, _____, 2011. Disponível em: http://davidharvey.org/media/Harvey_on_the_Commons.pdf. Acesso em 20 de outubro de 2017.

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

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Humano do município de Valinhos**, estado de São Paulo, 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/valinhos/pesquisa/37/30255?tipo=grafico>. Acesso em 20 de julho de 2019.

_____. **População Estimada de Valinhos - 2021**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/valinhos.html>. Acesso em 05 de novembro de 2021

_____. **Índice de Desenvolvimento Humano de Valinhos – 2010**. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp/valinhos.html>. Acesso em 05 de novembro de 2021.

WILHEIM, Jorge et al. **Plano Diretor e anteprojeto de urbanização da Região dos Lagos Valinhos (SP)**. São Paulo, 2005. Disponível em: <http://www.jwurbana.com.br/v1/Projeto/visualizar/1832>. Acesso em 10 de novembro de 2019.

LA REPÚBLICA. **Sismo em Lima: Família perde parte de su vivienda en Comas**. (fotografia). Disponível em: <https://www.msn.com/es-pe/noticias/peru/sismo-en-lima-familia-pierde-parte-de-su-vivienda-en-comas-a-causa-del-temblor/arAALmTeq#image=4>. Acesso em: 20 de dezembro de 2021.

LEFEBVRE, Henri. **Direito à cidade**. 1ª ed. – São Paulo: Editora Moraes, 1991.

_____. **A revolução urbana**. 2ª ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2019.

LOS RÍOS, Silvia. Conexiones entre los asentamientos urbanos marginales y la regularización neoliberal en el Perú. *In: FERNANDES, Edésio (Org.). Lições para*

o **Brasil I**, páginas 60 a 66 - 1. ed. - São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2021

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. 1ª. Ed. – Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. 1ª ed., São Paulo: Contexto, 2010.

MENDES, Alexandre Fabiano. **Para além da “Tragédia do Comum”: conflito e produção de subjetividade no capitalismo contemporâneo**. Tese (Doutorado em Direito). Programa de Pós-graduação em Direito – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

MENICUCCI, Arthur. **TJ-SP mantém reintegração de posse em acampamento do MST com 450 famílias em Valinhos**. G1 Campinas e Região (*online*) em 23 de novembro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2021/11/23/tj-sp-mantem-reintegracao-de-posse-em-ocupacao-do-mst-com-450-familias-em-valinhos.ghtml>. Acesso em 24 de novembro 2021.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Arquitetura e Política: ensaios para mundos alternativos**. São Paulo: Gustavo Gili, 2014.

MOTTA, Márcia Maria Menendes; PIÑERO, Théo Lobarinhas. **Voluntariado e o universo rural**. Vol. 1, Coleção Herança, 1ª ed. – Rio de Janeiro: Vício de Leitura, 2002.

OLIVEIRA, Márcio Piñon. Para compreender o Leviatã urbano – A cidadania como nexos político-territorial. *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri et al (orgs.). **A produção do espaço urbano: Agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2017, p. 177/206.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**. The evolution of institutions for collective actions. Reino Unido: Cambridge University Press, 1990. Disponível em: http://wtf.tw/ref/ostrom_1990.pdf. Acesso em 20 de setembro de 2017.

PIRES, Maria Conceição Silvério. **Morar na metrópole: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas**, 2007. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade de Campinas, Campinas, 2007.

PMC/SEPLAMA. **Mapa da Região Metropolitana de Campinas**. Disponível em: <https://www.campinas.sp.gov.br/governo/seplurb/dados-do-municipio/rmc/>. Acesso em: 15 de nov de 2021.

PROIMOS, Alex. **Distrito de Chorrillos**, Lima/Peru (fotografia). *In*: Hacia una nueva normalidad con menos desigualdade urbana em Peru (Belén Maiztegui). Disponível em: <https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/942380/hacia-una-nueva-normalidad-con-menos-desigualdad-urbana-en-peru>. Acesso em: 21 de novembro de 2021.

REIS, Nestor Goulart; BENTES, Júlio Cláudio da Gama. **Urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano: estudos, diálogos e desafios.** Anais do IV ENANPARQ, Porto Alegre, 2016 Disponível em: <https://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-4/SESSAO%2045/S45-00-GOULART%20REIS,%20N;%20GAMA%20BENTES,%20J.pdf>. Acesso em 20 de outubro de 2019.

RIOFRÍO, Gustavo. **Las Recetas formales no sirven para las realidades informales.** Direito Urbanístico e Política Urbana na América Latina. FERNANDES, Edésio (Org.) *In: Lições para o Brasil I*, páginas 42 a 58 - 1. ed. - São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2021

_____. **Peru: Los casos y sus lecciones.** Apresentação em PowerPoint no Lincoln Institute of Land Policy Course, Mercados Informales de Suelo y Regularizacion de Asentamientos en America Latina, in Caracas, Venezuela, 2008.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** 4ª Ed. – São Paulo: Editora brasiliense, 2012.

RONDINELLI, Marília; ESPÍNDOLA, Rodrigo dos Santos. **Parecer técnico.** CAEX – Centro de Apoio Operacional à Execução do MAHUAC Laboratório de Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo e Acessibilidade - MP/SP SEi nº 29.0001.0127807.2020-85. Número do documento. SEi 2948283. Procedimento: SIS/MP 62.0466.0000648/2019-1, Campinas, 21 de maio de 2021.

SANTORO, Paula Freire. **Entre o rural e o urbano: zonas de chácaras, sítios de recreio ou ranchos e a preservação do meio ambiente.** Anais do APPURBANA, Belém, 2014 Disponível em: <https://anpur.org.br/app-urbana-2014/anais/ARQUIVOS/GT3-180-35-20140518153453.pdf>. Acesso: em 28 de out. de 2019.

SANTOS, Milton. **O Espaço Dividido.** 2ª ed. – São Paulo: Edusp, 2008.

_____. **Por uma Economia Política da Cidade.** 2ª ed. – São Paulo: Edusp, 2012.

_____. **O Espaço do Cidadão.** São Paulo, Edusp, 2012.

_____. **Metamorfoses do Espaço Habitado.** 6ª ed. – São Paulo: Edusp, 2014.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso: da escravidão a Bolsonaro.** 1ª ed. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2019.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-Espacial.** 1ª. Edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SPMA, Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente do Município de Valinhos. **Manifestação suspendendo efeitos do despacho de fls. 10 e 11 do processo administrativo nº 11.461/2020.** Boletim Municipal Digital de Valinhos, publicado em 08 de setembro de 2021, p. 3, Valinhos, 2021. Disponível em: https://www.valinhos.sp.gov.br/uploads/2159_08070327.pdf. Acesso em 09 de setembro de 2021.

_____. **Publicação do Embargo de Obra nº 168/2021**. Boletim Municipal Digital de Valinhos, publicado em 08 de setembro de 2021, p. 3, Valinhos, 2021. Disponível em: https://www.valinhos.sp.gov.br/uploads/2159_08070327.pdf. Acesso em 09 de setembro de 2021.

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

STEFANIAK, Jeaneth Nunes. **Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST**. 1ª edição. Ponta Grossa: UEPG, 2003.

TJ/SP. **Processo Judicial de Reintegração de Posse nº 1001352.39.2018.8.26.0650**. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 1º. Vara Cível do Fórum da Comarca de Valinhos/SP, 2018.

TORRES, Diana et al. **¿Derecho a la vivienda o la propiedad privada? De la política pública a la informalidad urbana en el Área Metropolitana de Lima (1996-2015)**. In: **Revista EURE - Revista de Estudios Urbano Regionales** [Online], 45.136 (2019). Disponível em <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/2833/1219>. Acesso em 28 dezembro de 2020.

UNICEF. **Cenário da Exclusão Escolar no Brasil: um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid 19 na Educação**. CEMPEC Educação: abril de 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>. Acesso em 05 de novembro de 2021.

VALE, Ana Rute do. **Expansão Urbana e Plurifuncionalidade no Espaço Periurbano do Município de Araraquara (SP)**. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2005. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/104387/vale_ar_dr_rcla.pdf?sequence=1. Acesso em 02 de setembro 2019.

VALINHOS. **Lei 3.841 de 21 de dezembro de 2004**. Plano Diretor III do Município de Valinhos. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camaravalinhos/arquivo?Id=31380>. Acesso em 10 de abril de 2018.

_____. **Lei 4186, de 10 de outubro de 2007**. Lei de Ordenamento e Uso e Ocupação do Solo do Município de Valinhos – SP. Disponível em: <https://consulta.siscam.com.br/camaravalinhos/Documentos/Documento/47249>. Acesso em 15 de agosto de 2018.

_____. Proposta de Macrozonas em Valinhos *in* **Revisão 02 do Plano Diretor e Lei de Zoneamento de Valinhos**, 2021. Disponível em <https://www.valinhos.sp.gov.br/portal/secretarias-paginas/189/plano-diretor---2018/>. Acesso em 06 de novembro de 2021.

XAVIER, Laércio Noronha. **Estatuto da Cidade: Caixa de Ferramentas do Planejamento Urbano no Brasil**. *In: Publica Direito [Online]*, 01.30 (2011). Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=0c215f194276000b>. Acesso em 28 dezembro de 2021.

XOMATOK. **Domingo 3pm** (Fotografia). Lima, Peru Instagram: @xomatok. Disponível em: <https://www.instagram.com/p/CVOM-UAsFMd/>. Acesso em: 21 de novembro de 2021.

8 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

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

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: O direito à cidade II**. 2ª ed. – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016.

MATTEI, Ugo. **The State, the Market, and some Preliminary Question about the Commons, 2011**. Disponível em: https://works.bepress.com/ugo_mattei/40/. Acesso em 10 de janeiro de 2021.

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

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