

Regularização Fundiária: análise sobre intervenções urbanas e problemáticas territoriais

Rafael Abelini de Macedo
Escola da Cidade / Diagonal

Juliana Bruno Bressane
Universidade Federal do ABC / Diagonal

Thaís Molon Grotti
Centro Universitario SENAC / Diagonal

Luis Octavio de Faria e Silva
Escola da Cidade

Resumo

O presente artigo busca com a leitura das dinâmicas territoriais e legislações incidentes, um ensaio sobre os reflexos no território como resultado de intervenções do poder público, no formato de programas de provisão de habitação de interesse social e de urbanização de assentamentos precários, focando nos efeitos contraditórios destas intervenções como geradoras de novas irregularidades urbanísticas, ambientais e jurídicas, criando necessidade de novas intervenções de regularização fundiária, na maioria dos casos, com custos significativos de novos projetos, obras e remoções.

A Fazenda da Juta, situada no distrito de Sapopemba, na Zona Leste do município de São Paulo, será utilizada como estudo de caso, tendo em vista que houve diversas intervenções urbano-habitacionais a partir da década de 1980, culminando na situação atual da área, onde esses projetos se confundem com intervenções espontâneas e ocupações irregulares, reforçando uma urgente agenda habitacional: a Regularização Fundiária de Interesse Social.

Contextualização histórico-territorial

O desenvolvimento do território da Fazenda da Juta

Nas últimas décadas, o município de São Paulo foi objeto de diversas políticas habitacionais, com variações em seus níveis orçamentários, tipologias de projeto e execução, e o território da Fazenda da Juta ilustra esses processos sofridos através do tempo, acompanhando a transformação das áreas urbanas, além da

evolução das legislações e instrumentos de ordenação urbanística.

No recorte temporal desse artigo, a partir da década de 1980, a população municipal passa de 8.475.380 habitantes para 11.869.660 habitantes em 2020¹, com o distrito de Sapopemba, na Zona Leste do município concentrando 2,45% da população paulistana². Assim sendo, nota-se a necessidade de estruturação urbana na região ao observarmos que, historicamente, o distrito possui densidade populacional 3 vezes maior que a média municipal³.

No entanto, ainda que São Paulo tenha sido contemplado com diversos programas habitacionais (em âmbito federal, estadual ou municipal), além das evoluções dos instrumentos legais, a precariedade habitacional seguiu em crescimento, com os dados oficiais⁴ mostrando um salto de 150.452 domicílios em favelas em 1987 para 391.043 em 2017, dos quais 18.273 domicílios somente no distrito de Sapopemba, local da Fazenda da Juta.

O início das intervenções habitacionais públicas no território da Fazenda da Juta datam da década de 1980 e suas diversas formas de intervenção compõem um cenário de retalhos, pois vão desde processos construtivos realizados por empreiteiras à mutirões (imagem 1), “que não tiveram a premissa da autogestão dos recursos do poder público”⁵, além de possuir, na borda do território, uma favela.

Amparo legal

Mudanças de paradigmas e a regularização fundiária na agenda habitacional

A discussão urbana ressurge como uma reivindicação popular, por meio da emenda da Reforma Urbana ao novo texto constitucional de 1988, junto com a retomada do processo democrático durante a década de 1980. Assim, após nove anos da aplicação da Lei de

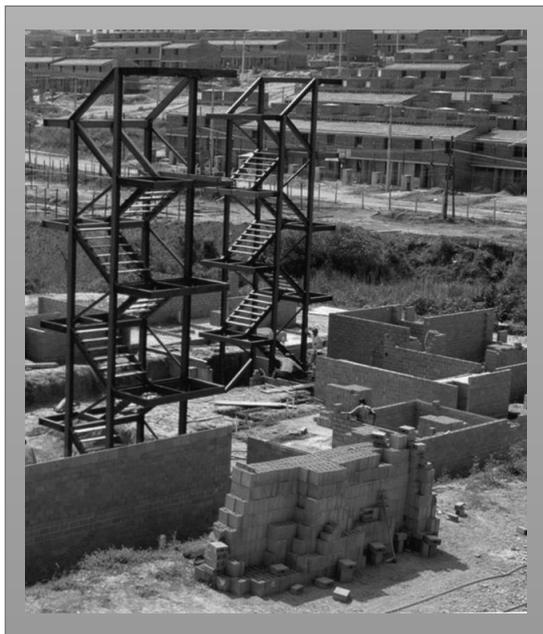


Imagem 1. Obras do mutirão União da Juta Fonte.
USINA CTAH - <http://www.usina-ctah.org.br/uniaodajuta.html> - acessado em 26/06/2020

Parcelamento do Solo (Lei Federal nº 6.766/79 de 1979), foi promulgada a Constituição Cidadã, que introduziu um capítulo específico dedicado às questões urbanas, representando uma conquista importante para que as políticas públicas fossem dirigidas ao cumprimento da função social da propriedade e da terra urbana, além de significar grande avanço nos direitos sociais do Brasil.

No entanto, as inovações exigidas pela Constituição de 1988 somente começaram a ser incorporadas na legislação urbanística em 1999, com a alteração parcial da Lei Federal nº 6.766/79, que trouxe a flexibilização dos índices urbanísticos e das exigências na aprovação de projetos de parcelamento do solo para moradores de baixa renda.

Todavia, o capítulo da Política Urbana foi regulamentado somente com a aprovação da Lei Federal nº 10.257/01 de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que consagrou os direitos garantidos constitucionalmente, ampliando e inovando as possibilidades do Município de interferir nos processos de urbanização e no mercado imobiliário por meio de diversos instrumentos de uso e ocupação do solo, regularização fundiária e gestão democrática da cidade.

Ainda em 2001, por meio da Medida Provisória nº 2.220/01 a regularização de áreas públicas ocupadas por população de baixa renda foi incorporada nas políticas de regularização de favelas permitindo ao Poder Municipal a outorga de títulos de reconhecimento da posse, protegendo os moradores de despejos forçados e remoções.

Paralelamente aos avanços nas condições e possibilidades de regularização fundiária, aumentaram as exigências na legislação ambiental, trazendo novas problemáticas ao processo. Considerando que porções significativas dos assentamentos irregulares e precários da população de baixa renda encontram-se em áreas ambientalmente frágeis, tal situação passou a exigir normas específicas de regularização e maior articulação com a legislação e os órgãos responsáveis pela política ambiental.

Regularização fundiária de Interesse Social na agenda da Política Nacional de Habitação

Os maiores avanços no processo de regularização, no entanto, emergiram em 2009 com a conceituação e regulamentação, na Lei Federal nº 11.977/09, de 2009, da regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, com a criação de vários mecanismos facilitadores do processo. Destacam-se os mais importantes: a possibilidade de as Prefeituras outorgarem títulos de legitimação de posse; por meio da demarcação urbanísticas, em áreas públicas e particulares; e a possibilidade de regularização de assentamentos em Áreas de Preservação Permanente (APP), mediante estudo técnico aprovado por órgão municipal competente. Em 2011 houve aprimoramento com a instituição da dispensa da retificação da matrícula, conferindo maior celeridade e avanços ao processo de regularização.

Em 2010, com a edição da Medida Provisória nº 514, convertida na Lei Federal nº 12.424/11 em 2011, foram alteradas algumas disposições da Lei Federal nº 11.977/09, dentre outras inovações estão relacionadas a dispensa da retificação de matrícula, nos casos de averbação do auto de demarcação urbanística, do registro do projeto de parcelamento do solo de interesse social e da regularização de glebas parceladas para fins urbanos, anteriormente a 19 de dezembro de 1979, e ainda, à possibilidade de abertura de matrícula de imóveis destinados como áreas públicas em projeto aprovado,

independentemente da regularidade do parcelamento.

Em 2017, a Medida Provisória 759/2016, que passara a disciplinar a Regularização fundiária Urbana e Rural, é convertida na Lei Federal nº 13.465/17 que constitui o atual marco jurídico da regularização fundiária aplicável em todo o território nacional. Tal lei reproduziu alguns instrumentos e normas da legislação anterior, definiu novas regras para a regularização e consolidou alguns avanços legislativos das normas das corregedorias estaduais e do Conselho Nacional de Justiça.

Como se trata de legislação recente, a eficácia dos novos instrumentos propostos, bem como os processos e dificuldades para sua aplicação ainda são pouco conhecidos. No entanto, merece especial realce o deslocamento do procedimento cartorial para o âmbito administrativo do Município, destacando o sistema de identificação do imóvel objeto de regularização fundiária, seus proprietários, confrontantes e quaisquer interessados, convocando-os para manifestarem-se, compreendendo nesse processo a prevenção e resolução administrativa de conflitos.

A ilegalidade resultante do descompasso entre projeto executado e regularização fundiária

O caso da Fazenda da Juta

O bairro da Fazenda da Juta surge da transformação de um bairro rural em uma área de desenvolvimento urbano do município de São Paulo⁹ quando, a partir de 1948, teve início o processo de abertura de loteamentos¹⁰ que não dispunham de infraestrutura adequada às exigências legais da época de sua implantação (Decreto Lei nº 58/37¹¹).

Durante a década de 1980, o processo de urbanização do território se intensificou por meio da construção, pela CDHU¹² (que denominou o projeto como SP-Itaquera B) de 4.706¹³ unidades habitacionais, distribuídas em 17 blocos e construídas em diversas etapas, modalidades e tipologias (imagem 2). Paralelamente, a atuação dos movimentos organizados na cidade crescia em torno de demandas organizadas ao Poder Público por melhores condições de habitação. Ainda sob intensa pressão dos movimentos de moradia, durante a década de 1990, foi assinado um edital para a entrega de 561 lotes urbanizados¹⁴ para construção de casas.

No entanto, com o passar do tempo, ocorreram ocupações espontâneas à margem das implantações dos conjuntos habitacionais, fossem ao longo de cursos d'água, ou áreas com identificação de risco pela Defesa Civil do Município (alto e muito alto¹⁵), além da ocupação de destinados à uso público.

Na imagem 3, é possível observar, entre os anos de 2004 e 2020, o movimento de ocupação de áreas verdes, decorrentes da impossibilidade de aquisição de lotes populares, ou outras modalidades de produção habitacional, somado à incompletude do projeto no local, que culmina na titulação das famílias moradoras, assim como o estabelecimento das áreas livres, além da implantação de equipamentos institucionais, caracterizando a consolidação da região. Contudo, nota-se a presença de grande maciço vegetado e é possível, analisando o território, compreender que a preservação ocorre exclusivamente pelas dificuldades de ocupação dessa região por conta de sua grande declividade e não por ações do setor público, com ações para prevenção e desestímulo à ocupação, e/ou trabalho de conscientização, apesar do entendimento apresentado por parte dos moradores com relação aos iminentes perigos de ocupação nas áreas de encostas.

Diante da situação acima levantada, é necessário que se façam duas considerações sobre os desvios da reserva de áreas públicas, cujos efeitos mostram-se devastadores para a manutenção dos empreendimentos: primeiro é a determinação, pela Lei Municipal nº 9.413/81¹⁶, de limite de declividade não maior do que 30% para metade das áreas verdes, causando efeito colateral no território, ao gerar condições próximas ao ideal para ocupação¹⁷, uma vez que esses parâmetros se tornaram impeditivos para o projeto de parcelamento do solo, mas tornou-se uma potencial área a ser ocupada, o que, de fato, ocorreu ao longo do tempo.

Outra consideração deve ser feita sobre as áreas com altas declividades e incidências ambientais, cuja Lei Federal 7.511/86¹⁸ aumentou a faixa não edificável de 15m para 30m, gerando áreas de irregularidades em locais onde não havia. Isso pode ser visto em empreendimentos habitacionais ao longo da margem de cursos d'água onde criaram-se territórios passíveis de ocupação espontânea, por se tratar de áreas, em grande parte dos casos, com terrenos planos, uma vez que estão em áreas de várzea onde, diferente do observado em encostas íngremes, não inibe a ocupação espontânea.

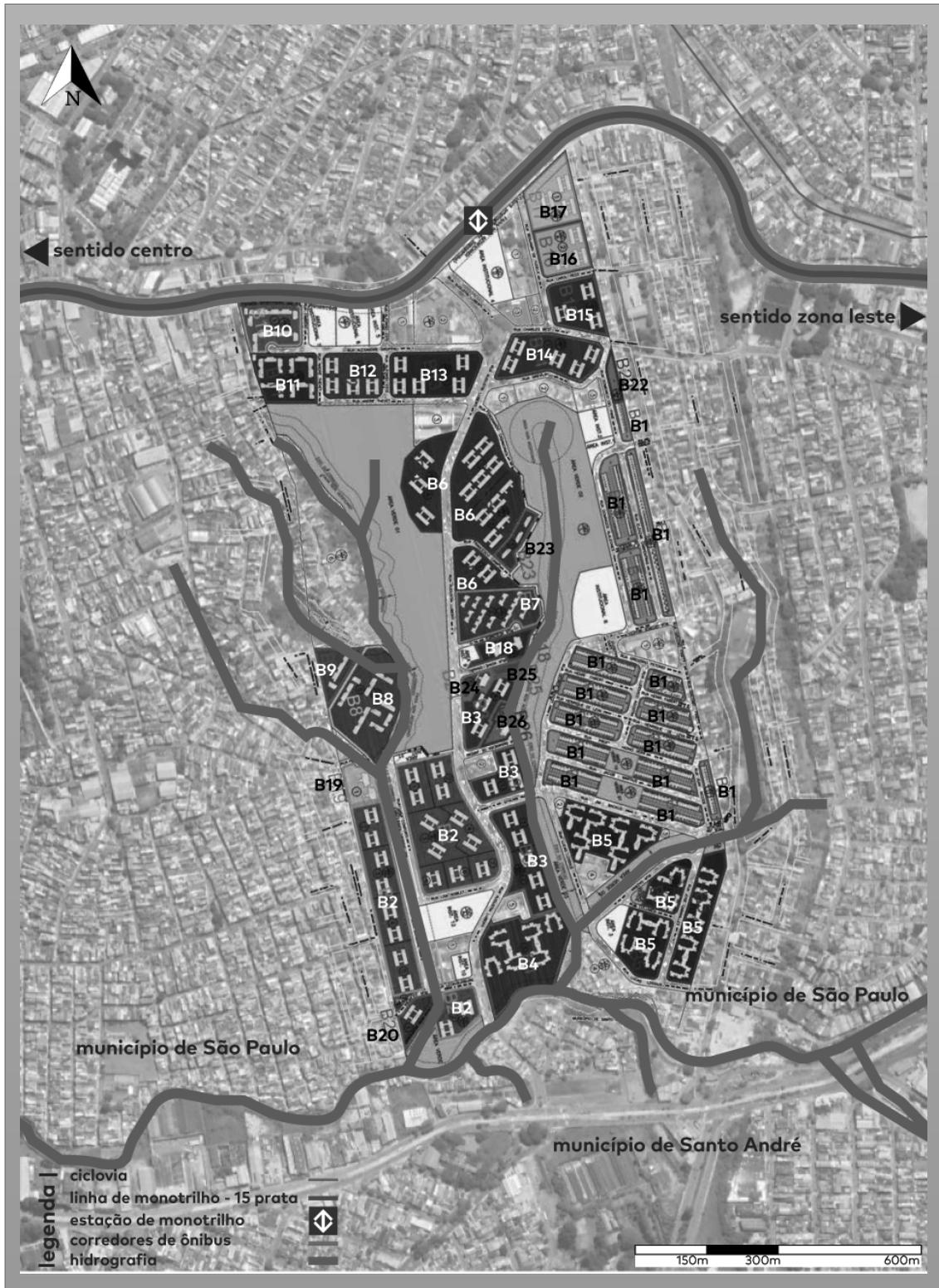


Imagem 2. Etapas de intervenção habitacional do Empreendimento SP-Itaquera B (Fazenda da Juta) inserido em contexto urbano. Fonte. Org. TRANI, Eduardo; Gussoni, Maria de Lourdes Badejo - CDHU: 50 Anos Promovendo a Habitação Social no Estado de São Paulo sobre informações do Geosampa – geosampa.prefeitura.sp.gov.br – acessado em 28/06/2020

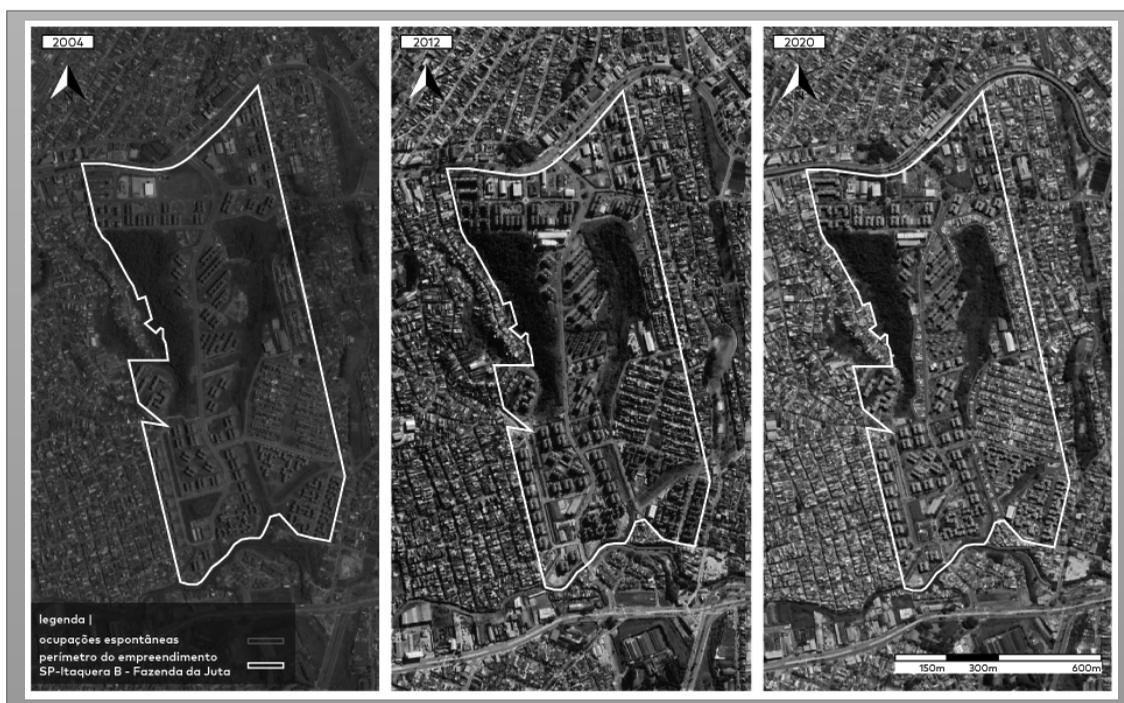


Imagem 3. Evolução das áreas ocupadas entre os anos de 2004 e 2012. Fonte: Geosampa – geosampa.prefeitura.sp.gov.br – acessado em 26/06/2020, a partir de imagens do Google Earth.



Imagem 4. A Rua Grevília, na Fazenda da Juta, exemplifica como os projetos habitacionais segregados se tornam vetores de gentrificação. Fonte Rafael Abelini.

Dessa forma, volta-se à questão das ocupações em áreas de várzeas, em locais com declividades em torno de 30%, em áreas verdes não consolidadas e que são excluídas para parcelamento urbano, no entanto essas são as primeiras áreas a serem habitadas por estarem próximas à infraestrutura urbana, ou terem situações territoriais propícias, oferecendo, inicialmente, baixo risco à ocupação, tornando-se vetores de futuros assentamentos, mas cujo crescimento adentra áreas com maior perigo para seus habitantes.

Como projeto urbano, na contramão de boas práticas, a criação de enormes conjuntos habitacionais, segregado do espaço público, com projetos arquitetônicos gentrificadores, (imagem 4) sob a dinâmica recorrente da formação de divisões físicas, gera oportunidade para ocupações espontâneas em locais que estão irregulares do ponto de vista jurídico, e inadequadas urbanística e ambientalmente (imagens 3 e 5). Portanto, ainda que a legislação atual permita, mediante estudos técnicos ambientais e projetos mitigatórios, a regularização de áreas com interface ambiental, algumas dessas ocupações não serão passíveis de projetos para tal fim, causando uma lacuna urbana em áreas com processos de regularização em andamento. Tais inserções projetuais criam um ambiente urbano inadequado (imagem 4) para estabelecimento de relações sociais e espaciais saudáveis.

Dadas as questões de projeto e execução, o descompasso entre a implantação de projetos e a regularização fundiária mostra-se determinante para a ocorrência de ocupações espontâneas, pois, ainda que haja avanços nos processos de regularização fundiária, os passivos de empreendimentos executados são “consequências decorrentes da ausência da regulação das relações sociais e do espaço”¹⁹, sendo atribuição do poder público, tal como nas demais áreas inseridas na cidade formal.

Além dos fatores postos, o território da Fazenda da Juta localiza-se num eixo de mobilidade urbana, estando próxima à rede de monotrilhos, além de uma avenida de grande circulação que se conecta diretamente ao centro da cidade (imagem 2), e sua importância existe ao ser o local onde muitos exercem suas atividades econômicas, portanto, há a vontade das pessoas que não possuem renda para aquisição de imóveis próximo a seus postos de trabalho em estabelecer residência em áreas que facilitam o deslocamento, ainda que seja em assentamentos precários.

Dessa maneira, em uma área de 632.849,64m²⁰ com implantação de diversas propostas habitacionais dirigidas às demandas imediatas, sem conexões entre si e o espaço construído, e mesmo com as políticas habitacionais relacionadas aos instrumentos legais desenvolvidos ao longo dos anos, o período decorrido entre o encerramento das obras e o término do processo de regularização fundiária gerou a situação jurídico-urbana para a continuidade das dinâmicas de ocupação em áreas com fragilidades urbanas (imagem 3), proporcionando novas inadequações a partir dos vazios temporais dos processos de construção e consolidação do território (imagem 5).

Tais relações evidenciam as barreiras enfrentadas para a inclusão socioespacial dos assentamentos urbanos de baixa renda na cidade formal.

Conclusão

Os programas de urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários, quando não completam o ciclo de implantação, ou possuem períodos descompassados, põem em xeque o designado no Artigo 10, Inciso X da Lei 13.465/17, que procura, a partir deles, a prevenção e o desestímulo do surgimento de novos núcleos urbanos informais. No entanto, não é o que se reconhece, em linhas gerais, nos projetos implantados.

A obtenção do título de propriedade pelos moradores, correspondendo à conclusão dos projetos, é retardada, deixando-os em situação irregular, pois, uma vez que a questão de moradia aparentemente mostrava-se resolvida, é criado um conjunto de desconformidades urbanísticas, ambientais e fundiárias, que ficaram defasados nos processos.

Este cenário reflete a falta de articulação entre os diversos agentes envolvidos, dentro e fora da esfera pública, além da aplicação de instrumentos que efetivamente conduzam à conclusão dos projetos habitacionais de forma plena, dentro de prazos aceitáveis.

A morosidade na conclusão dos projetos, além da especulação imobiliária advinda da possibilidade de regularização, gera oportunidades para novas ocupações informais, demandando revisões de projetos executados e consolidados há tempos, causando impacto nas famílias moradoras, além de aumento dos custos operacionais, juntamente com os reflexos urbanos e ambientais.

No ensaio apresentado, o hiato gerado entre a conclusão do projeto de parcelamento do solo, o



Imagem 5. Ocupação em espaço destinado à área verde, feita após a implantação do empreendimento habitacional.
Fonte. Arquiteto Andrea Cocola

início e término das obras de urbanização e o encerramento do processo de regularização fundiária, propicia a oportunidade de ocupação dos espaços livres (físicos e sociais), à sombra da lei e à luz da espoliação urbana²¹, como demonstrado nas imagens 3, 4 e 5.

Os projetos de urbanização e regularização fundiária são ferramentas para a criação de uma cidade que necessita lidar com as sequelas de anos de planejamento urbano inadequado, criado sob a resposta de demandas populares que, no entanto, possuem baixo poder de persuasão junto aos agentes com possibilidade de tomada de decisões e isso é refletido no tipo de desenvolvimento urbano que ocorre no município, ocupando as franjas da cidade, áreas de várzeas, mananciais, cursos de rios, encostas e, atualmente, áreas contaminadas. Esses fatores levam a um tipo de projeto necessário às questões postas: a Regularização Fundiária de Interesse Social.

Compreende-se que o projeto de regularização fundiária não pode ser tomado como um subproduto da urbanização de assentamentos precários, mas como o reconhecimento do direito à moradia e vivência de grupos de pessoas em áreas precárias e não atendidas no planejamento urbano.

Endnotes

1. Fundação Seade: <https://perfil.seade.gov.br> – acessado em 26 de junho de 2020
2. Fundação Seade: <https://perfil.seade.gov.br> – acessado em 05 de dezembro de 2019
3. Fundação Seade: <https://perfil.seade.gov.br> – acessado em 05 de dezembro de 2019
4. Prefeitura do Município de São Paulo: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/dados_estatisticos/info_cidade/habitacao/ - acessado em 26 de junho de 2020
5. ORG. Ícaro Vilaça; Paula Constante, Usina: entre o projeto e o canteiro (São Paulo: Edições Aurora, 2015), 39
6. BRASIL – Lei nº11.977 de 7 de Julho de 2009 – dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.
7. “A legitimação de posse é um instrumento voltado para o reconhecimento da posse de moradores de áreas objeto de demarcação urbanística. Trata-se da identificação pelo poder público de uma situação de fato, que é a posse mansa e pacífica de uma área por pessoas que não possuem título de propriedade ou de concessão e que não sejam foreiras de outro imóvel urbano ou rural. Um dos objetivos da legitimação é dar publicidade às posses identificadas e qualificadas, por

- meio da confecção de um título pelo poder público, em nome do morador, e de seu registro no cartório de registro de imóveis.” Extraído da publicação Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº11.977/2009 (Ministério das Cidades, 2012), 18
8. “A demarcação urbanística é a delimitação de uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social.” Extraído da publicação Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº11.977/2009 (Ministério das Cidades, 2012), 16
 9. “A Fazenda da Juta” começa a mudar suas feições de área rural, até então administrada pelo genro de Nestor de Barros, Daniel Amaral Junior, no ano de 1940, quando vendou muitos alqueires de terra. Em 1946, após a morte de Nestor, a fazenda foi dividida em sete partes iguais, sendo hum mil, cento e dez alqueires destinados a cada um de seus sete filhos.” Extraído da publicação Deocleciana Ferreira, Fazenda da Juta / SP: uma trilha entre o rural e o urbano. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, 218) 55 e 56
 10. Deocleciana Ferreira, Fazenda da Juta / SP: uma trilha entre o rural e o urbano. Tese de Doutorado – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (São Paulo, 218) 56
 11. BRASIL – Decreto Lei nº58 de 10 de Dezembro de 1937, que dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações
 12. Ainda como CDH – Companhia de Desenvolvimento Habitacional, atualmente CDHU – Companhia de Desenvolvimento Urbano e Habitacional.
 13. Das 4.706 unidades, 2.806 foram produzidas em sistema de mutirão entre as famílias e 1.900 por empreiteiras contratadas pela CDHU.
 14. ORG. Ícaro Vilaça; Paula Constante, Usina: entre o projeto e o canteiro (São Paulo: Edições Aurora, 2015), 42
 15. ORG. Celso Santos Carvalho; Eduardo Soares de Macedo; Agostinho Tadashi Ogura, Mapeamento de Riscos em Encostas e Margem de Rios (Brasília: Ministério das Cidades; Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 2007), 64 e 65
 16. MUNICÍPIO DE SÃO PAULO – Lei nº 9.413/81 - Lei de Parcelamento do Solo, revogada pela Lei Municipal 16.402/161
 17. Conforme apontado na Lei Federal nº 6.766/79: não serão permitidos o parcelamento do solo em terrenos com declividade igual ou superior a 30%
 18. BRASIL – Lei nº7.511 de 7 de Julho de 1986 – altera dispositivos da Lei nº4.771, de 15 de Dezembro de 1965, que institui o Novo Código Florestal, revogada pela Lei nº7.803 de 18 de Julho de 1989.
 19. Ermínia Maricato, Conhecer para resolver a cidade ilegal: http://labhab.fau.usp.br/biblioteca/textos/maricato_conhecercidadeilegal.pdf - acessado em 26 de junho de 2020
 20. Geosampa: prefeitura.geosampa.sp.gov.br – acessado em 26 de junho de 2020
 21. “Trata-se de um conjunto de situações que pode ser denominado de espoliação urbana: é somatória de extorsões que se opera pela inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo, que juntamente ao acesso à terra e à moradia apresentam-se como socialmente necessários para a reprodução dos trabalhadores e aguçam ainda mais a dilapidação decorrente da exploração do trabalho ou, o que é pior, da falta desta. Na Grande São Paulo, são inúmeras as manifestações dessa situação espoliativa, que vão desde as longas horas despendidas nos transportes coletivos até a precariedade de vida nas favelas, cortiços ou casas autoconstruídas em terrenos geralmente clandestinos e destituídos de benfeitorias básicas, isto para não falar da inexistência das áreas verdes, da falta de equipamentos culturais e de lazer, da poluição ambiental, da erosão e das ruas não pavimentadas e sem iluminação.” Extraído do livro Lucio Kowarick. Escritos Urbanos (São Paulo: Editora 34, 2000), 22