

# Lei nº 13.465: regularização fundiária no Brasil - novas injunções

Ana Luiza Vieira Gonçalves,  
Cibele Saliba Rizek\*

**Resumo** Este artigo se dedica a explorar as injunções que se desenham a partir da nova lei de regularização fundiária (13.465/2017), de seu contexto de elaboração e aprovação e da decorrente possibilidade de redução do caráter anterior de resistência vinculados aos processos de regularização fundiária de interesse social. Esse texto tem por base pesquisa de Iniciação Científica financiada pelo CNPq, entre agosto de 2018 e julho de 2019.<sup>1</sup> A pesquisa foi realizada a partir de levantamento bibliográfico para aprofundamento de questões teóricas e entrevistas com diferentes personagens no contexto de disputa da lei.

*Palavras-chave:* regularização fundiária, lei nº 13.465, política pública.

## Ley nº 13.465: Regularización de tierras en Brasil y sus nuevos mandatos

**Resumen** Este artículo está dedicado a explorar los mandamientos judiciales que se diseñan a partir de la nueva ley de regularización de tierras (13.465/2017), su contexto de preparación y aprobación, y la posibilidad resultante de reducir el carácter previo de resistencia vinculado a los procesos de regularización de tierras de interés social. Este texto se basa en la investigación de la Iniciación Científica financiada por el CNPq, entre agosto de 2018 y julio de 2019. La investigación se llevó a cabo a partir de una encuesta bibliográfica para profundizar en cuestiones teóricas y entrevistas con diferentes personajes en el contexto de la disputa legal.

*Palabras clave:* regularización de tierras, ley 13.465, políticas públicas.

## Law nº 13,465: Land Regularization in Brazil and its new injunctions

**Abstract** This article is dedicated to exploring the injunctions that are designed as of the new land regularization law (13.465/2017), its context of preparation and approval, and the resulting possibility of reducing the previous character of resistance linked to the processes of land regularization of social interest. This text is based on Scientific Initiation research financed by CNPq, between August 2018 and July 2019. The research was carried out from a bibliographic survey to deepen theoretical issues and interviews with different characters in the context of the law dispute.

*Keywords:* land regularization, law 13.465, public policy.

**A**s grandes cidades brasileiras são palco de diversos processos urbanos de disputa<sup>2</sup>, dentre os quais possível se destaca um processo de financeirização, que consiste, de forma resumida, na hegemonia do capital financeiro sobre outras formas de capital, potencializando a transformação da terra em ativo financeiro e a gentrificação da cidade. A subordinação dos interesses da população aos interesses do capital constrói relações de poder que contrapõe interesses públicos e privados. Nesse contexto, o conflito pela terra é central na disputa pela cidade e é a partir disso que remoções de comunidades e processos de regularização fundiária se inserem como importantes instrumentos de controle desses conflitos. Com a mudança na legislação de regularização fundiária firmada com a aprovação da lei federal nº 13.465/2017 o cenário da luta pela terra se agrava ainda mais.

A nova lei de regularização fundiária, que entrou em vigor em 2017, alterou significativamente os mecanismos de regularização, igualando processos de interesse social e privado (como é o caso de condomínios, por exemplo), o que faz com que processos de regularização percam seu caráter de luta e resistência, acirrando o processo de financeirização e os conflitos por direito à cidade<sup>3</sup>. A partir desses elementos, o artigo se coloca como um primeiro esforço de análise da análise dos personagens e interesses envolvidos na formulação e aprovação da nova legislação, considerando os agentes envolvidos nos processos de regularização fundiária na cidade de São Paulo - escolhida como recorte de análise - e compreendendo a elaboração de Políticas Públicas de regularização fundiária e remoções, compreendendo esses elementos como potencializadores da luta pelo direito à cidade.

Do ponto de vista do processo de pesquisa, vale destacar que, foram feitas três entrevistas com diferentes objetivos. Uma delas foi com um o Arquiteto Gilson Paranhos, que era presidente da CODHAB-DF<sup>4</sup>, exercendo um importante papel na conversão da MP 756 em Lei Federal 13.465, o que possibilitou entender quais eram os principais benefícios da suposta desburocratização trazidos pela lei para a realização de processos de regularização fundiária, em especial na esfera pública. A segunda entrevista foi feita com o secretário-adjunto da Secretaria de Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da Caixa Econômica Federal, Patryck Carvalho, que trouxe uma outra perspectiva de quem trabalha com regularização fundiária no dia a dia. A terceira foi realizada com a pesquisadora Thamine Ayoub, que à época, realizava seu doutorado no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP, em São Carlos.<sup>5</sup>

Ao longo do processo de pesquisa, foi possível constatar que a regularização fundiária é um ponto chave para tratar de questões ligadas à informalidade urbana<sup>6</sup> - uma das principais matérias a serem trabalhadas pelo Poder Público -, uma vez que é por meio da regularização das terras que é garantida a permanência e urbanização de favelas e ocupações de terras e edifícios, importante para assegurar o direito à moradia da população de baixa renda, sendo uma das mais relevantes ferramentas com potencial para equacionar a questão da informalidade no Brasil.

\* Ana Luiza Vieira Gonçalves, é Graduanda em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo (IAU) da Universidade de São Paulo (USP), ORCID <<http://orcid.org/0000-0003-4598-6400>>. Cibele Saliba Rizek é Cientista Social, Professora Titular do Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, ORCID <<http://orcid.org/0000-0002-7871-5730>>.

<sup>1</sup> Se coloca neste, também, uma tentativa de retorno de um trabalho que contou com financiamento de uma agência de fomento à pesquisa, situação que não pode deixar de ser colocada em um momento de cortes tão severos à produção de conhecimento no país. Destaca-se a importância desse tipo de trabalho para a formação de uma consciência crítica acerca da nossa sociedade e do Estado, central para a desalienação da população, para que essa possa retomar as rédeas de seu próprio destino.

<sup>2</sup> Ver: THOMPSON, E. P. *Cos-tumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998; KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000; KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. Editora 34: São Paulo, 2009.

<sup>3</sup> A lei nº 11.977/2009, conhecida como “Lei Minha Casa Minha vida”, por ter sido a legislação que possibilitou a implantação do programa, foi substituída em 2017 pela 13.465, objeto de análise deste artigo. As consequências e motivos dessa substituição serão discutidos com mais profundidade adiante.

<sup>4</sup> Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal.

<sup>5</sup> O doutorado de Ayoub foi realizado sob orientação da Prof. Cibele Rizek, sobre a Cohab-LD (Companhia de habitação de Londrina) com foco na implantação dos programas habitacionais regulamentados pela lei federal nº 11.977/2009, que precede a 13.465/2017 e trouxe muitos elementos sobre a legislação anterior, em as questões que foram usadas como justificativa para a elaboração de uma nova lei que a substituiu. O contato com Ayoub, possibilitou um aprofundamento na compreensão da Lei Federal nº 11.977/2009, de toda política de formação de gestores públicos, de alguns agentes interessados na aprovação da nova lei e das principais mudanças trazidas pela 13.465/2017.

Nas grandes cidades brasileiras, o embate entre interesses populares e do mercado imobiliário gerou conflitos entre população e poder público. Na cidade de São Paulo, assim como em outras grandes cidades como Recife, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, se destaca a disputa pela terra, por moradia digna e direito à cidade. Essa disputa se desdobra ainda em outros embates em torno do papel do Estado. Há uma disputa em torno do papel do Estado enquanto mediador desses conflitos em favor dos interesses populares, ainda que muitas vezes a mão do mercado seja mais forte<sup>7</sup>.

A regularização fundiária tem como objeto as ocupações de terra, seja para fins de habitação urbana, de produção agropecuária, de exploração, de produção industrial. Ainda que a regularização seja um processo burocrático de legalização da situação fundiária de um determinado território ou edificação, existem diversos processos legais que devem acompanhar o processo de titulação, sejam de caráter de preservação ambiental ou seja com provisão de infraestrutura básica para a constituição - ou reurbanização, na maioria dos casos - de assentamentos de baixa renda. A partir disso, se entende como central que a regularização fundiária seja acompanhada de um processo de urbanização, como é previsto em ambas as legislações, em especial no que se coloca como Regularização Fundiária Plena.<sup>8</sup> Nas palavras de Edésio Fernandes:

*“legalizar o ilegal requer a introdução de estratégias jurídico-políticas inovadoras que conciliem a reconhecimento do direito de moradia que de forma alguma se reduz ao direito de propriedade individual com a permanência das comunidades nas áreas onde têm vivido.”* (Edésio Fernandes. Legalizando o ilegal. 2001)

A elaboração da 13.465 se insere em um contexto de flexibilização do papel do Estado como regulador de conflitos pela terra<sup>9</sup>, abarcada por teóricos liberais, em especial por Hernando De Soto, em uma tese de que o mercado cumpre melhor a função de regular a questão da informalidade que o Poder Público e que, portanto, deveria ser deixado a cargo do mercado e dos próprios *informais*.

Nas entrevistas realizadas ao longo do processo de pesquisa foi possível constatar em diferentes momentos que com a desburocratização dos processos de regularização fundiária, a informalidade seria reduzida, fazendo com que os moradores pudessem, por seus próprios meios melhorar sua qualidade de vida - a partir de empréstimos e financiamentos e sem que o Estado devesse, necessariamente, intervir nesses processos, perspectiva que dialoga com as teorias de De Soto<sup>10</sup>.

As margens de indeterminação previstas na lei 13.465/2017, possibilita que muitas questões do Plano Diretor<sup>11</sup> fiquem em aberto, fazendo com que caiba a cada gestão da prefeitura determinar quais serão os critérios para a regularização fundiária, o que dificulta a continuidade de programas e, frequentemente, interrompe processos. Essa interrupção acaba por impedir a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda em São Paulo e em outras metrópoles do Brasil. A transferência de maiores poderes para as mãos das prefeituras tem um duplo efeito segundo os entrevistados: por um lado facilita a realização dos processos, entrando no pacote da desburocratização e por outro possibilita ilicitudes de mais difícil controle por parte dos prefeitos e gestores públicos.

<sup>6</sup>O conceito de informalidade, relacionado com um processo de empobrecimento do debate sobre o tema, acaba por se firmar como sinônimo de pobreza urbana, atividades de rua e ausência de regulação. Originalmente, o conceito se pautava em torno do trabalho assalariado. Segundo Rizek: “Assim, é possível afirmar que a produção da cidade legal e de seus marcos de delimitação acaba por se desdobrar na produção das informalidades urbanas e, de certo modo, se desdobram em soluções para essa mesma situação.” (RIZEK, 2017)

<sup>7</sup>Essa questão do papel do Estado enquanto mediador político e legal desses processos foi amplamente aprofundado na pesquisa. Porém, por questões de espaço, foi feita a opção de supressão dessa etapa, ainda que de vital importância para um entendimento mais amplo das questões tratadas. Ainda assim vale ressaltar que o embasamento teórico deste debate passou principalmente por Pachukanis - Teoria Geral do Direito e Marxismo (1929) -, Alysson Mascaro - Estado e Forma Política (2013) - e Raquel Rolnik - A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo (1997).

Parte-se - em suma - de um entendimento de que no capitalismo, dominação política e econômica se separam. O burguês não é, necessariamente, o agente estatal, sendo que estes são, a princípio figuras distintas. A forma política que deriva da forma econômica capitalista, gera os termos para as dinâmicas coerentes e contraditórias de sua derivação interna. As instituições políticas capitalistas, operam sob a coerção da forma política e das formas sociais do capital.

É nessa perspectiva que tanto Pachukanis quanto, posteriormente, Mascaro, caracterizam o direito como a forma de regulamentação das relações de troca, da relação entre proprietários e mercadorias.

No entendimento da regularização fundiária como instrumento de luta, a regularização de favelas, assentamentos e ocupações urbanas é um importante passo no sentido de democratizar o acesso à terra e à moradia digna, sendo um primeiro momento rumo à conquista do direito à cidade. Sendo assim, de acordo com uma reflexão pautada nas questões de direito à cidade e de democratização do solo urbano, as políticas públicas devem ser pensadas de modo a possibilitar e incentivar a regularização dessas terras, provendo moradia a populações marginalizadas e invisibilizadas, nas regiões centrais, garantindo o acesso a direitos básicos, equipamentos públicos e locais de trabalho.

A máquina Pública teria meios para assegurar uma política pública de promoção e acesso à moradia digna, ao fazer uso de diferentes ferramentas legais, como a instituição de zonas especiais de interesse social (ZEIS), concessão de direito real de uso, uso especial de terra para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano e regularização fundiária, todas previstas no Estatuto das Cidades. A Lei Federal nº 11.977/2009 definia regularização fundiária como:

*“conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.* (Lei federal nº 11.977/2009)

Essas atribuições estariam no interior de um ambiente de disputa no qual se insere uma disputa propriedade privada e é nesse ambiente de disputa que se insere uma discussão sobre as questões da propriedade privada e seu embate com o cumprimento da função social da terra. A questão do direito à propriedade aponta, de acordo com Vainer (2011), para a “ofensiva do pensamento neoliberal (que) teve profunda influência sobre as políticas públicas”, acentuando a visão da cidade empresa e prejudicando a elaboração de um Plano Diretor que priorize os interesses populares e a consolidação de políticas públicas de garantia desse direito.

Vainer afirma ainda que “a instauração da cidade-empresa constitui, em tudo e por tudo, uma negação radical da cidade enquanto espaço político – enquanto pólis. Afinal, como lembrava Marx, na porta das empresas, dos laboratórios secretos da produção capitalista está escrito: “‘No admittance except on business’”. Aqui não se elegem dirigentes, nem se discutem objetivos; tampouco há tempo e condições de refletir sobre valores, filosofia ou utopias. Na empresa reina o pragmatismo, o realismo, o sentido prático; e a produtivização é a única lei.” (Vainer, 2009:91).

## Regularização fundiária na 13.465

A partir desses elementos é possível fazer uma leitura das cidades entendendo-as como ambiente de disputa de interesses e de conflito. Sendo assim, as políticas públicas urbanas têm um papel central como garantia de direitos populares, se contrapondo aos interesses privados ou como legitimadora dos interesses privados em detrimentos dos populares.

De acordo com as informações coletadas no processo de pesquisa, é possível averiguar que com a 13.465, a regularização fundiária deixa de cumprir seu papel como elemento

<sup>8</sup>A efetividade das duas leis (11.977/2009 e 13.465/2017) no que diz respeito à garantia da provisão de infraestrutura urbana mínima para a alocação de assentamentos de baixa renda será trabalhada mais a fundo à diante. Já vale adiantar que a flexibilização trazida pela 13.465, pode afetar esse processo de Regularização Fundiária Plena, já em seu entendimento teórico e ideológico.

<sup>9</sup>Em *O nó da terra* (2008), Mari-cato afirma que: "Ele (Estatuto da Cidade) restringe e limita o direito de propriedade, subordinando-o ao "bem coletivo" e ao "interesse social". A função social da propriedade e o direito à moradia estão previstos na Constituição Federal, mas entre a retórica e a prática vai um abismo. É comum que a aplicação da lei ocorra de forma inversa ao motivo que a inspirou – isto é, na prática, se afirma a concentração da propriedade e a exclusão ou despejo dos pobres." A discussão também é feita por Rolnik em *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo* (1997).

<sup>10</sup>DE SOTO, Hernando. *O mistério do Capital*. Editora Record, São Paulo: 2001.

<sup>11</sup> Em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, começa a ser pensado um Plano Diretor Estratégico no Município de São Paulo (consolidado apenas em 2003, na gestão de Marta Suplicy na prefeitura), que nortearia o desenvolvimento da cidade e as novas leis que dizem respeito ao solo urbano - vale ressaltar que existe uma história anterior de planejamento para a cidade de São Paulo. Entretanto, o Estatuto da Cidade deixa aberturas de interpretação que podem prejudicar o cumprimento do interesse popular em detrimento dos interesses privados, possibilitando uma ampla gama de variáveis para a formulação de leis, que nem sempre beneficiam as camadas mais populares - ainda que muito do que diz respeito à função social da propriedade e do uso da regularização fundiária como instrumento de luta social conste nos manuais de regularização anteriores à 13.465/2017.

em valor das lutas por direito à cidade e à moradia digna ao alterar significativamente as relações de poder envolvidas nos processos de regularização, desburocratizando os processos e deslegitimando a regularização fundiária como um instrumento de luta social. Diante dessa questão a regularização, antes uma política que priorizava o interesse social, poderia passar a ser um política de inserção dos pobres no mercado imobiliário, entendida não mais como uma política de legalização e de busca por solucionar a questão da informalidade urbana, mas uma política habitacional que se conclui em si mesma.

Como já foi dito, ao igualar os processos de interesse social aos de interesse específico, tais como condomínios fechados e empreendimentos de grandes construtoras ou a regularização dessas para que se tornem áreas de interesse ambiental, a nova lei de regularização fundiária abre espaço para que a iniciativa privada tenha mais controle sobre a cidade e regule as populações de baixa renda, não mais garantindo a permanência destas nas áreas regularizadas.

A partir desses elementos, torna-se necessário levantar quais os fatores que levaram à elaboração da nova lei, levantando quais os interesses envolvidos, quais os benefícios e impactos negativos dessa e quais os agentes envolvidos no processo de elaboração e aprovação - sejam os favoráveis ou contrários -, tais como movimentos sociais, membros do poder legislativo, assessorias técnicas, construtoras, formadores de opinião, entre outros. A partir disso, é possível analisar a base do processo produtivo da capital paulista, levando-se em consideração o advento da nova lei em contraposição à antiga. Deve ser considerado também que pode ser feito pelo poder público no sentido de regulamentar os processos de remoção e regularização fundiária na cidade. Além disso, é essencial que se discuta a influência do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor Estratégico e dos avanços e retrocessos na luta pela Reforma Urbana, a partir da aprovação da lei, a partir de uma leitura desta como consequência do avanço do pensamento neoliberal no contexto urbano e da centralidade do mercado imobiliário em São Paulo e no cenário urbano brasileiro.

A lei federal 13.465/2017 nasceu da MP 759, de 2016. No período entre a aprovação da medida provisória e sua conversão em lei federal, uma série de processos políticos ocorreram por parte dos diversos grupos de interesse na aprovação ou reprovação da nova lei. A partir desses elementos foi um levantamento dos agentes envolvidos no processo de elaboração e aprovação da lei, sendo eles:

- Cartorários, pela gratuidade e o papel de resolução de conflitos exercido por esses na lei nº 11.977/2009;
- Grupos políticos e econômicos ligados ao agronegócio, interessados na flexibilização das leis referentes à Amazônia Legal;
- Os extratos de alta renda e grupos políticos ligados a esses, em especial no que diz respeito aos aspectos da lei relacionados à regularização de interesse específico (condomínios fechados, principalmente)
- Profissionais que atuam no campo da regularização fundiária, interessados na desburocratização - de fato necessária - dos processos.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> É importante que se tenha clareza que essa desburocratização dos processos está presente muito mais no discurso da 13.465 do que de fato em sua aplicabilidade. Sendo assim, ainda que hajam defensores da lei a partir dessa esfera da aceleração dos processos pela desburocratização, esta não se concretizou em uma aceleração dos processos de regularização e nem na velocidade da realização desses.

A 13.465/2017 se impõe como uma ruptura não apenas com a legislação anterior, mas com uma política nacional de regularização fundiária, que passava por maiores esforços do Estado para a difusão de informações sobre os processos de regularização fundiária, através de Cartilhas e Manuais elaborados pelo Ministério das Cidades e com o auxílio de importantes teóricos da questão urbana, até a implementação da digitalização dos documentos nos cartórios de imóveis, iniciativa central no que diz respeito à aceleração dos processos de regularização.

Ainda que algumas medidas da 11.977 tenham sido mantidas na nova legislação, a forma como a lei foi elaborada - sem qualquer participação popular, de movimentos sociais ou de intelectuais ligados a essa questão - e a ausência de urgência para a realização dessa mudança de legislação a colocam como uma ruptura com relação à política de regularização fundiária anterior. Além disso, marca o desmonte de um processo de anos de formação de gestores públicos, sendo necessária não uma atualização dessa formação para os novos instrumentos, mas que toda a política seja reelaborada para se adequar aos mecanismos de atuação da nova lei.

Dentre as principais mudanças que são trazidas pela nova lei, uma deve ser analisada mais à fundo, sendo ela o instrumento da Legitimação Fundiária, que de acordo com a própria lei:

*“[...] constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade conferido por ato do poder público, exclusivamente no âmbito da Reurb, àquele que detiver em área pública ou possuir em área privada, como sua, unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado existente em 22 de dezembro de 2016.”* (Lei federal nº 13.465)

A legitimação fundiária é um instrumento que foi criado pela 13.465 e é, sem dúvida, um dos pontos mais polêmicos da nova lei. O instrumento - confuso e contraditório - contribui com o discurso de desburocratização dos processos de regularização fundiária, uma das principais bandeiras da 13.465. No entanto, a consequência direta é uma redução da segurança de posse para ocupantes de assentamentos precários e uma maior abertura para que construções sejam feitas de forma ilegal e depois regularizados por meio deste instrumento. É por meio desse instrumento que se possibilita a desvinculação do processo de titulação das obras de infraestrutura. A possibilidade de realização de diferentes etapas do processo de regularização em paralelo, já com o documento de legitimação fundiária em mãos, dá direito de uso, com a garantia de recebimento da titulação após o cumprimento de todos os ritos legais de regularização e abre brecha para que esse processos não sejam finalizados, em especial em casos de regularização de interesse específico, com o potencial não cumprimento das etapas ligadas à questão ambiental.

No que diz respeito aos processos de interesse social, esse instrumento reduz o entendimento do morador sobre a necessidade de cumprimento dos demais ritos legais - fazendo com que alguns processos sejam interrompidos e causando uma falsa impressão de segurança da posse, o que pode isentar o Poder Público ou a iniciativa privada de finalizar as obras de infraestrutura necessárias para a Regularização Fundiária Plena. Essas dimensões reduzem a segurança de posse dos ocupantes, bem com de sua qualidade de vida e o acesso à garantia do direito à cidade, causando

insegurança ambiental, aumentando a possibilidade de não cumprimento de exigências de preservação - sejam obras, remoções de edificação de áreas de preservação ou a não ocupação de porções determinadas de terra.

## Pequeno histórico dos instrumentos de luta por moradia

Desde o início das discussões sobre reforma urbana e direito à cidade no Brasil (décadas de 1960-1990), a questão fundiária aparece no bojo dessas temáticas, entendida como ponto central para a democratização do acesso à cidade e a direitos básicos. No âmbito dos movimentos de reivindicações urbanas as políticas de provisão de habitação forão, de forma decorrente, acompanhadas de outras que pensam o acesso a bens e serviços básicos, como saúde, educação e lazer. No entanto, “políticas de solo voltadas para dar suporte a programas de promoção habitacional raramente escaparam do binômio desapropriação/localização periférica, muitas vezes através de operações de conversão de solo rural em urbano.” (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)<sup>13</sup>. As políticas fundiárias no Brasil acabam por se tornar o principal mecanismo de transferência da arrecadação tributária aos proprietários de casas e terrenos, dada a ausência de impostos significativos sobre a propriedade imobiliária que marca a política fundiária no país.

A luta pela Reforma Urbana despertou novos atores nas cidades brasileiras e deu início a um processo que culminou com a elaboração do Estatuto das Cidades:

*“Os grupos que empunharam a bandeira da Reforma Urbana propuseram, no âmbito local, instrumentos que superassem a idéia da legislação como objeto puramente técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor – e não contra, como de costume – da democratização do espaço da cidade. O tema da política fundiária foi particularmente importante neste debate. A questão do acesso ao solo urbano para as populações de menor renda já vinha sendo formulada desde a emenda popular pela reforma urbana em duas vertentes: do reconhecimento dos direitos de posse e de integração à cidade daqueles que constituíram as favelas e ocupações e o combate à retenção especulativa de terrenos. No nível local, experiências como o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) em Recife, o Profavela em Belo Horizonte, as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) em Diadema, todos iniciados na década de 1980 ou início da década de 1990, estão entre as primeiras aplicações práticas dessa nova abordagem.” (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)*

Essas discussões começam a surgir num momento de crescimento vertiginoso da população urbana, em especial da cidade de São Paulo e de sua região metropolitana, onde começa a ser disseminado o discurso de que o progresso tinha um preço que deveria ser pago por todos os habitantes da cidade.<sup>14</sup> Somando a isso, ocorria um processo de retenção dos terrenos à espera de valorização, levando ao surgimento de bairros cada vez mais distantes, que amontoavam populações em áreas longínquas, afastadas dos postos de trabalho e aos bens e serviços urbanos. Com isso, ficava cada vez mais claro que o preço a ser pago pelo crescimento e desenvolvimento da cidade é mais caro para as populações de baixa renda do que para as mais ricas.

<sup>13</sup> A regularização de solo rural como urbano também é algo que aparece na 13.465, claramente colocado no sentido de facilitar os processos de regularização fundiária de condomínios fechados, morfologia de alta renda - interesse específico, reforçando ainda mais a falta de priorização que é dada aos processos de interesse social na 13.465.

<sup>14</sup> CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de; CARDOSO, Fernando Henrique; MAZZUCHELLI, Frederico; MOISÉS, José Álvaro; KOWARICK, Lúcio; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SINGER, Paul Israel; BRANT, Vinícius Caldeira. São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza. Edições Loyola. São Paulo, 1976.

*“A aparente desordem do crescimento da cidade encobre no entanto, a organização da sociedade. Por trás dos ‘problemas urbanos’ está a vida dos habitantes da cidade, que se organiza na repartição dos benefícios do desenvolvimento e na distribuição do preço a pagar.” (CAMARGO, CARDOSO, MAZZUCHELLI, MOISÉS, KOWARICK, ALMEIDA, SINGER, BRANT, 1976)*

Serviços públicos como abertura e manutenção das vias, parques e praças, organização do tráfego, iluminação pública, construção de equipamentos públicos etc. são distribuídos de forma desigual nas cidades, segundo a divisão de renda, seguindo o mecanismo indireto da valorização imobiliária.

Atualmente há um acirramento da desigualdade, que se identifica na periferia e se espalha por toda cidade. A periferia e o marginal se tornam sinônimo de uma concepção de informalidade e ilegalidade que não lhes cabem por definição.<sup>15</sup> Vale ressaltar a afirmação já feita em outros momentos de que a informalidade e a desordem são características urbanas mais complexas do que a forma como são expostas por teóricos como De Soto<sup>16</sup> e outros teóricos do neoliberalismo.

<sup>15</sup> Aqui é importante que se tenha clareza de que a *desordem* das periferias é ordem para o capital, como é discutido em “São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza” (1976).

<sup>16</sup> DE SOTO, Hernando. O mistério do Capital. Editora Record, São Paulo, 2001.

Em São Paulo, em um contexto de explosão do crescimento urbano decorrente de um aumento vertiginoso do fluxo migratório, gerando um excedente de força de trabalho, houve um retardo na criação de instrumentos legais de ordenação do solo, contribuindo para a manutenção da falta de organização do território. Isso se coloca em um discurso de ausência do Poder Público, quando na verdade este está presente na regulação das dinâmicas urbanas, como produtor de segregação. A justificativa do preço do progresso não esconde a ausência do poder público na programação de formas mais racionais de ocupação do solo, ainda mais, se levando em consideração, a fragilidade das organizações populares, ainda pouco munidas de instrumentos para intervir nos processos decisórios, o que acabou por deixar nas mãos da iniciativa privada a capacidade de intervir nas cidades, o que se realiza mediante a obtenção de lucro e retorno dos investimentos.

Com o início das políticas desenvolvidas no âmbito do BHN, o Estado começa um movimento mais incisivo de intervenção na provisão de habitação social para populações de baixa renda.

*“Avaliação qualitativa da inserção urbana dos terrenos realizada no âmbito do próprio BNH em 1985 revelou que menos de 10% dos terrenos adquiridos para a construção de conjuntos habitacionais estavam situados dentro da malha urbana ou imediatamente contíguos a ela, dotados de acesso e transporte e servidos pelo menos por abastecimento de água e energia elétrica. Por outro lado, o controle de custos de produção por parte dos agentes financeiros, aliado às limitações dos tetos de financiamento nos programas habitacionais de baixa renda (integralmente voltados para a aquisição da propriedade individual da casa ou apartamento), transformaram o preço dos terrenos no principal elemento de sobrelucro para os promotores imobiliários do Sistema. Isso refletiu-se também em aumento de preços de terrenos em função do aumento da demanda provocada pela política oficial.” (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)*

Sendo assim, passa a ser reproduzida pela gestão dos municípios as práticas urbanísticas herdado da Ditadura Militar, modelo este que desconsidera as necessidades da maioria

dos moradores, segregam e faz diferença entre aqueles inseridos na urbanidade formal e aqueles que não estão. Esse é, ainda, o modelo seguido, que carrega fortes impactos sócio-ambientais para toda a cidade.

*“Trata-se de um modelo baseado na expansão horizontal e no crescimento como ampliação permanente das fronteiras, na sub-utilização tanto das infra-estruturas quanto da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular. No epicentro deste modelo – e sua interface com a questão habitacional – está a questão do solo urbano.”* (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)

O movimento de Reforma Urbana iniciou, em escala nacional, a luta pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana, ainda que, por outro lado, tenha dado início a um processo de descentralização da política urbana, passando os poderes de decisão para o município, num processo concretizado pela Constituição de 1988, dando maior autonomia para que os municípios constituíssem novos instrumentos de planejamento e gestão urbana, ainda que antes da elaboração do Estatuto das Cidades. Vale destacar que com a nova legislação de 2017, há também um desmonte dessa autonomia no que diz respeito à regularização fundiária, tirando das gestões municipais a possibilidade de implementar instrumentos mais progressistas de provisão de moradia.

Inclusão territorial, que consiste em assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda; a justiça social definida pela melhor distribuição dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano; e a gestão democrática, que garante a participação efetiva da população na política urbana. Essas foram as bases do ideário dos Planos Diretores Participativos, obrigatórios a partir de 2003 para todas as cidades com mais 20.000 habitantes e incentivada pelo governo federal em diversas iniciativas. Os Planos Diretores Participativos contavam de fato com instrumentos para garantir o acesso à moradia digna, por meio da:

*“a inclusão dos segmentos vulneráveis nos processos de discussão sobre as análises e propostas; a eleição da regularização fundiária e da oferta de terras urbanas infra-estruturadas para os mais pobres como eixos dos PDPs; a inclusão de instrumentos de democratização do acesso à terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo; a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais; a delimitação de perímetros urbanos procurando estancar a expansão periférica, entre outros.”* (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)

Uma grande carência dos municípios brasileiros que não foi sanada pelos PDPs - ainda que o levantamento fosse uma exigência - teria sido a falta de informação qualificada sobre os loteamentos clandestinos e informais no Brasil. Esses números são, ainda hoje, pouco precisos, o que atrapalharia na elaboração de programas e estratégias para solucionar essa questão. Dentre os principais instrumentos dos PDPs se destacaram as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social<sup>17</sup>, por sua presença constante em muitos dos Planos elaborados e por sua constante relação com a Regularização Fundiária de Interesse Social.

<sup>17</sup> A discussão sobre ZEIS é aprofundado por AMORE (2013), em sua tese de doutorado “Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade”.

*“O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, que representa uma destinação de parcela do território urbano para provisão de habitação popular (quando vazia) ou para regularização fundiária e urbanística (quando ocupada por assentamentos irregulares) parece ter sido bastante disseminado nos Plano Diretores Participativos.” (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)*

A adoção das ZEIS demarcadas em terrenos ociosos, somada a instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade urbana reforça a pressão sobre o proprietário do imóvel para destinar essas áreas à provisão de habitação de interesse social. Ainda que mais de 70% dos municípios com Plano Diretor Participativo tenham incluído o instrumento das ZEIS como política urbana específica nos seus conteúdos:

*“Cabe assinalar a necessidade de análises qualitativas mais detalhadas para mostrar o quanto as ZEIS incluídas nos PDPs respondem às demandas por melhorias nas condições habitacionais e por regularização fundiária nos assentamentos informais ocupados pela população de baixa renda. Ou o quanto as ZEIS demarcadas em áreas ociosas atendem as necessidades de terras urbanas para provisão habitacional de interesse social no município.”*

*A possibilidade de vários municípios ter classificado favelas, loteamentos clandestinos e irregulares e conjuntos habitacionais populares como ZEIS, propicia um vasto campo para estudos específicos mais aprofundados. Provavelmente, há menos possibilidade de termos ZEIS demarcadas em terras ociosas que configuram vazios urbanos os quais, desse modo, passam a ser áreas reservadas somente para a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social que podem, ou não, ter outros tipos de atividades urbanas complementares à moradia.” (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)*

Em teoria, a pressão sobre os proprietários para destinação de terras para habitação social pode reduzir o preço da terra, diminuindo os custos de produção de empreendimentos de interesse social. Assim, a regulação da propriedade privada, acirra conflitos entre interesses públicos e privados, que se mostram como um dos desafios a serem enfrentados na provisão de habitação social em regiões dotadas de equipamentos públicos e infraestruturas, não marginalizados e afastados dos centros urbanos. A adoção de instrumentos como o IPTU progressivo para imóveis que não cumprissem sua função social e das ZEIS, foram políticas que, se utilizadas adequadamente poderiam ser importantes ferramentas no horizonte de garantia do direito à cidade e de moradia digna, no entanto, como foi ressaltado acima, caso não fossem acompanhadas de outras políticas regulatórias, acirrariam ainda mais conflitos que se propõe a resolver. Ainda assim, fica claro, por informações consolidadas pelos percentuais levantados em pesquisas que muitos Planos Diretores Participativos trabalham as questões habitacionais na perspectiva fundiária, do acesso ao solo urbano<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Informação fornecida por Thamine Ayoub em entrevista.

*“Foi bastante intensa a adesão e participação dos movimentos organizados de luta por moradia e dos segmentos relacionados à reforma urbana nas diferentes etapas dos processos de elaboração dos Planos. No nível federal, os movimentos de moradia integraram a coordenação da campanha pelo Planos Diretores Participativos, e estiveram à frente da construção das resoluções que orientavam os municípios quanto ao prazo final para a elaboração dos Planos Diretores, que definiram critérios*

*para a participação no Plano e seu conteúdo mínimo. O material oficial de apoio à Campanha pelo Plano Diretor Participativo, distribuído nacionalmente, ressaltava a necessidade de integração entre as políticas urbana e habitacional.” (ROLNIK, CYMBALISTA, NAKANO, 2013)*

A retomada histórica da formação dos movimento pela Reforma Urbana e dos instrumentos de democratização da habitação é importante para entender o que as mudanças implantadas com 13.465 significam para a luta pela direito à cidade, em especial para as periferias das grandes cidades.

### **Do caráter de resistência à insegurança de posse**

Quando a regularização fundiária perde sua relação com a questão social, ela perde seu papel de garantia de função social do solo e se deslegitima enquanto política pública de acesso à moradia. Nesse sentido a informalidade volta a ser um ponto central para o entendimento dessas questões:

*“A informalidade urbana possibilita a compreensão de como a favela é produzida através da administração governamental da população (Chatterjee, 2004), bem como a forma como a cidade burguesa e seus edifícios de prosperidade são produzidos através das práticas do Estado. Nesse sentido, a informalidade urbana é um dispositivo heurístico que serve para desconstruir a própria base de legitimidade do Estado e seus diversos instrumentos: mapas, pesquisas, propriedade, zoneamento e, o mais importante, a lei.” (ROY, 2017)*

Entretanto, a mesma autora aponta que:

*“A informalidade urbana não se restringe ao espaço delimitado da favela ou do trabalho desproletarizado/empreendedor; em vez disso, é um modo de produção do espaço que conecta as geografias aparentemente separadas da favela e do subúrbio. A fragmentação do urbanismo não ocorre na fissura entre formalidade e informalidade, mas sim, de modo fractal, dentro da produção informal do espaço.” (ROY, 2017)*

Vera Telles, ao discutir a questão da dicotomia formal informal, afirmou que a questão da informalidade urbana e dos jogos e disputa de poder e de narrativas vão muito além de dois conceitos dicotômicos e opostos: “Não se trata de universos paralelos, muito menos de oposição entre o formal e informal, legal e ilegal. Na verdade, é nas suas dobras que se circunscrevem jogos de poder, relações de força e campos de disputa.” (TELLES, 2017) A autora afirmou ainda que:

*“Se a oposição jurídica ocorre entre legalidade e prática ilegal, diz Foucault, ‘a oposição estratégica ocorre entre ilegalismos e delinquência’. É nesse deslocamento que Foucault faz ver toda uma redistribuição de práticas, de saberes e relações de poder.” (TELLES, 2017)*

Nesse sentido, legislar sobre os ilegalismos, a informalidade e a irregularidade se mostra um grande desafio. Ainda assim, a implementação adequada dos programas de regularização fundiária continua sendo uma importante ferramenta de gestão desses grupos sociais, quando elaborada para fazê-lo.

A regularização fundiária no Brasil foi marcada por um processo demorado e burocratizado, além de muito oneroso, o que dificultaria sua realização. A nova legislação descarta muitas dessas burocracias, abolindo mecanismos importantes ao invés de otimizar os processos, reduzindo a segurança de posse dos ocupantes e, como já foi dito, reduzindo a prioridade dos processos de regularização de interesse social, que ficam iguados aos de interesse privado.

As privatizações de terras da União também são uma questão central no que diz respeito à regularização fundiária, que, como já mostraram os processos de outros países deixa a população de baixa renda sem apoio estatal, agravando crises econômicas e suas consequências, tendo como principal exemplo o caso emblemático dos Estados Unidos da América após a explosão da bolha de hipotecas que desencadeou uma grande crise habitacional no país no ano de 2008.

Ainda que não seja o foco desse artigo, é importante destacar que quando se fala da questão da Amazônia Legal a questão se complica ainda mais. A facilitação da passagem de terras da Amazônia Legal para a iniciativa privada poderá ser seguida de um amplo processo de desmatamento que poderá configurar uma perda ambiental irremediável para o Brasil. Isso sem falar da expulsão de tribos indígenas e comunidades ribeirinhas, uma perda humana e cultural enorme para o país.<sup>19</sup>

<sup>19</sup>As consequências da 13.465 na Amazônia não foram amplamente estudadas ao longo do processo de pesquisa, mas já é possível entender os impactos que esta teve para a ampliação da privatização de terras da União na Amazônia, acirrando conflitos entre populações indígenas e agentes ligados ao agronegócio. Sendo assim, o aumento nas queimadas na região amazônica e ampliação da fronteira agrícola nos últimos anos se colocam como testemunho da flexibilização trazida pela 13.465.

Foram abertos muitos processos contra a aprovação e implementação da 13.465, entendida como um grande retrocesso, sem justificativas concretas e com questões centrais que devem ser debatidas com mais propriedade. Recentemente, a Ação Direta de Inconstitucionalidade redigida pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) foi aceita pela Procuradoria Geral da União, passando a - em breve - ser julgada como cabível ou não pelo Supremo Tribunal Federal.

A crise política enfrentada no Brasil desde o Golpe efetuado com o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff em 2016 vem sendo acompanhado de retrocessos de direitos constitucionais que devem ser entendidos e discutidos com propriedade. A aprovação da lei nº 13.465, sob a gestão de Michel Temer se mostra como um importante marco nesse processo de desmonte de direitos conquistados com a Constituição de 1988 e com a posterior aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, em especial se somada à aprovação da Reforma Trabalhista, desenhando uma dupla chave de flexibilização de direitos trabalhistas e segurança de posse para populações de baixa renda.<sup>20</sup>

<sup>20</sup>RIZEK, Cibele Saliba. Trabalho e moradia: dimensões contemporâneas. In: painel "Trabalho e Informalidade: Precarização e conformações de classe". II Congresso ABRE. Paris, 19 de setembro de 2019.

A aprovação da ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) redigida pelo IAB é um importante passo no sentido de revogar a nova legislação de regularização fundiária e, portanto, uma pequena vitória. Não se sabe ainda o que está por vir, tampouco as consequências da implementação da nova lei, inclusive o tempo e custos de adaptação dos municípios à ela. Mas as perspectivas não se mostram boas aos movimentos de luta por moradia e à população de baixa renda.

A informalidade e irregularidade não deixam de ser questões centrais que devem ser tratadas pelo Poder Público para garantir qualidade de vida nas grandes cidades. Mas devem ser tratadas com humanidade, respeitando a população pobre, sua história de luta e as contradições que acompanham a vida em sociedade na metrópole.

*“A consolidação da cidade como centro econômico e financeiro de primeira grandeza, com seus espaços, serviços de ponta e equipamentos conectados nos circuitos globalizados da economia (MARQUES e TORRES, 2000), desdobrando-se na multiplicação de grandes equipamentos de consumo que se distribuem em um amplo arco que atinge as regiões mais distantes das periferias urbanas. A recente articulação desses equipamentos e redes comerciais com o sistema financeiro fez generalizar o uso dos cartões de crédito, compondo o lado formal (e amplamente celebrado) de um consumo popular que se faz sob a lógica do endividamento, também generalizado (SCIRÉ, 2009), expandindo-se ao lado dos circuitos do comércio informal que, ao mesmo tempo e no mesmo passo, se espalham por todos os lados.” (TELLES, 2017)*

No que diz respeito aos processos de regularização fundiária de interesse social, a perda do potencial caráter de resistência se dá, principalmente, pela quase equiparação dos processos de interesse social e específico e pela lógica por trás da sua própria desburocratização. Ao colocar as mesmas condições para a realização dos processos de interesse social e específico, os processos de interesse específico, já facilitados pela condição social do solicitante, acabam sendo favorecidos, alterando significativamente o caráter da lei.

A questão de inserção da população de baixa renda no mercado formal diz respeito ao título de posse, com uma moradia formal, essa população tenha condições de melhorar sua própria qualidade de vida, pedindo empréstimos, conseguindo um emprego com carteira assinada etc. Mais que um título de posse, o ocupante precisa de uma moradia digna, de escolas, hospitais, transporte, disponibilidade de empregos, áreas de lazer, saneamento básico.

As políticas de regularização fundiária deveriam estar vinculadas ao planejamento urbano, para que fossem e tivessem caráter social. Como destacado diversas vezes, o Zoneamento, por exemplo, tem papel importante na regulação do poder do capital privado sobre a ocupação do território urbano. Como destacado por Thamine Ayoub, a mudança com relação a 11.977, não é só de caráter prática, mas conceitual:

*“a introdução do capítulo da regularização fundiária na 11.977, você vê que tem uma abordagem conceitual, de, por exemplo, retomar o instrumento da ZEIS, que eu acho que é um instrumento que tem esse papel de evidenciar a disputa por área a ser regularizada, é uma disputa de mercado, porque você demarcar uma área como ZEIS, dependendo da localização e tudo mais, você está mexendo, definitivamente, no perfil de mercado daquele terreno; então a ZEIS, é um instrumento de disputa. E aí quando você desvincula a regularização da demarcação de ZEIS, você está cada vez mais tirando essa questão de disputa, tirando essa questão fundiária, de conflito fundiário de cena, na minha visão é isso; vira uma titulação em massa e deixa de ser uma disputa fundiária, um conflito fundiário. E isso é o argumento literal do Hernando De Soto, isso que é impressionante, é mesmo você monetarizar a pobreza, que é o que ele coloca.” (AYOUB, 2019)*

A partir dos apontamentos e informações coletadas, o que se coloca é um encolhimento da prioridade do social sobre o específico, mascarada pelo processo de desburocratização, ou de seu discurso, postos como o caminho para a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda. A 13.465 não cria um mecanismo significativo de

regularização, na verdade criaram-se artifícios para favorecer o interesse específico, abrir brechas na lei para que esse tipo de regularização possa se concretizar. Segundo Ayoub:

*“a questão é que eles souberam aproveitar a flexibilidade que a lei está dando para impulsionar a regularização fundiária de interesse específico, principalmente a questão de condomínios. Sobre a possibilidade de aprovar como área urbana em área rural: isso é problema de condomínio fechado. O Distrito Federal tinha passado por um processo sobre isso. O mesmo com relação às áreas de preservação permanente, uma vez que muitas obras estão embargadas por conta disso, tanto em condomínios fechados, como em áreas de alto padrão, por conta de legislação ambiental. Então acredito que as principais mudanças, não é só que elas prejudicam o interesse social, mas é porque elas flexibilizam muito as de interesse específico. E algumas facilidades que antes se limitavam aos processos de interesse social, como possibilitar a doação de áreas públicas, no texto da 13.465 - pelo menos na MP 759, a menos que eles tenham corrigido no texto final da lei -, é colocado como “interesse social e outros”. Então são questões pequenas no texto, que geram ambiguidade e abrem margem para fazer isso também para o interesse específico.” (AYOUB, 2019)*

Esses são alguns dos elementos que podem ser colocados dentre as problemáticas dessa mudança de legislação. Vale ser destacado novamente, a questão da flexibilização da ocupação da Amazônia Legal, que não é tratada neste mas que é, sem dúvida, uma das principais problemáticas da 13.465, no que diz respeito à preservação ambiental. Por seus diversos problemas e potenciais, a 13.465 é uma lei que merece maior atenção e discussão, como já deveria ter acontecido antes de sua aprovação. Esse artigo busca trazer à luz algumas das questões colocadas pela nova legislação, no sentido de estimular a discussão desses aspectos legais como pontos de conflito e embate político entre os diferentes interesses.

## Considerações finais

Esse artigo se dedicou a entender as novas injunções desenhadas pela aprovação da 13.465, entendidas a partir de uma perspectiva de desmonte de políticas públicas amplas de acesso à terra. Esse lei trouxe várias questões e exigiu uma compreensão de dimensões mais amplas, como qual o papel da legislação na estrutura de poder contemporânea, como as cidades se constroem a partir da mediação de suas legislações e como o Poder Público deve se colocar nesses conflitos, nem todas elas possíveis de serem compreendidas em sua totalidade ao longo desse período de pesquisa, tendo em vista sua complexidade.

O principal instrumento jurídico que buscou-se analisar foi a Regularização Fundiária em si, instrumento que é objeto de tratamento da lei e que tem forte impacto sobre as dinâmicas urbanas nas cidades brasileiras. Esse impacto independe da escala das cidades, além de afetar territórios urbanos e rurais, de alta e baixa renda.

Acredito que essa discussão se coloca em um momento de grande complexidade, de desmonte de direitos constitucionais no cenário brasileiro contemporâneo. Os instrumentos pelas quais a lei foi implantada, sem participação da sociedade civil e elaborada por um corpo de especialista que não contactou nem os consultores do

próprio Ministério das Cidades não são novidade. Esses mecanismos são compatíveis com uma às práticas de outras gestões, que assim como seus predecessores, governa por meio de Medidas Provisórias, de mais fácil aprovação e posterior conversão.

A lógica de encurtar caminhos, pular burocracias e encavalhar processos impregna não apenas a 13.465, mas o Estado brasileiro como um todo e tem impactos irreversíveis para as garantias sociais da Constituição Federal e para os direitos sociais conquistados por muita luta ao longo das gerações.

A 13.465, além de desmontar uma legislação progressista e elaborada como parte de uma política social de melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda no Brasil, não cumpre com nenhuma de suas promessas, como fica claro pela quase ausência de crescimento e aceleração para a conclusão de processos de regularização fundiária.

A questão fundiária no Brasil precisa ser entendida historicamente, como eixo de um conflito que se desenvolveu ao longo do processo de formação do território brasileiro. O caminho proposto sob o rótulo da desburocratização pela lei 13.465 não tem como impacto nem a transformação e a melhora das condições de vida das populações de baixa renda nem a garantia de preservação ambiental em áreas cada vez mais vulnerabilizadas por medidas e práticas vinculadas à defesa dos interesses privados que comprometem a qualidade de vida da geração atual e das gerações futuras. As informações e a discussão das novas dimensões legais de regularização fundiária precisam ser democratizadas para que processos de participação efetiva em maior escala sejam recuperados, integrando propostas de política fundiária e urbana de maior escala como a proposta contida na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Esse artigo procura ser uma contribuição no sentido dessa discussão, um primeiro mapeamento dos processos e efeitos em curso decorrentes da aprovação da lei.

## Referências bibliográficas

AYOUB, Thamine; MATUBARA, Alexia Kaori. Entre rupturas e permanências, a implantação da política habitacional da Lei 11.977/2009: Estudo de caso em Londrina-PR. São Paulo: *Anais do XVII Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)*, 2017.

BONDUKI, Nabil. *A luta pela Reforma Urbana do Brasil*: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2017.

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de; CARDOSO, Fernando Henrique; MAZZUCHELLI, Frederico; MOISÉS, José Álvaro; KOWARICK, Lúcio; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SINGER, Paul Israel; BRANT, Vinicius Caldeira. *São Paulo 1975: Crescimento e Pobreza*. São Paulo: Edições Loyola, 1976.

DE SOTO, Hernando. *O Mistério do Capital*. São Paulo: Editora Record, 2001.

KOWARICK, Lúcio. *Escritos Urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

\_\_\_\_\_. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEI FEDERAL nº 13.465/17. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm)>. Acessado em ago. 2019.

LEI FEDERAL nº 11.977/09. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acessada em ago. 2019.

- MARICATO, Ermínia. *Os impasses da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- \_\_\_\_\_. *Para entender a Crise Urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- \_\_\_\_\_. O nó da terra. São Paulo: *Revista Piauí*, ed. 21, 2008.
- MASCARO, Alysso Leandro. *Estado e forma política*. Boitempo: São Paulo, 2013.
- PACHUKANIS, Evguiéni B. *Teoria Geral do Estado e Marxismo*. Boitempo: São Paulo, 2017.
- RIZEK, Cibele Saliba. Nas bordas do formal - do trabalho à cidade: os usos da noção de informalidade no Brasil. *Texto manuscrito*. Palestra realizada em Lyon, Fevereiro de 2017.
- \_\_\_\_\_. Trabalho e moradia: dimensões contemporâneas. In: *painel "Trabalho e Informalidade: Precarização e conformações de classe"*. II Congresso ABRE. Paris, 19 de setembro de 2019.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.
- \_\_\_\_\_. *A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Território na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 2007.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. São Paulo, 2013. Disponível em <<https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>>. Acessado em jun. 2018.
- ROY, Ananya. *Cidades faveladas*. Repensando o urbanismo subalterno. Rio de Janeiro: Revista e-metropolis, nº 31, ano 8, 2017.
- SANTO AMORE, Caio. Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade. São Paulo: FAUUSP (*tese de doutorado*), 2013. TELLES, Vera. Nas dobras do legal e do ilegal: ilegalismos e jogos de poder nas tramas da cidade. São Paulo: DILEMAS - *Revista de Estudos de Conflito e Controle Social* Vol. 2, nº 5-6, 2010.
- THOMPSON, E. P. *Costumes em comum*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: Reflexões a partir do Rio de Janeiro. *Anais do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR)*, vol. 14, 2011.

Recebido [Out. 07, 2019]

Aprovado [Jan. 29, 2020]