

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA:** um instrumento de autonomia no Jardim Piratininga (Penha, São Paulo)

**Alana Domingues Bertoni** (IC) e **Mauro Claro** (Orientador)

**Apoio:** PIBIC Mackpesquisa

## **RESUMO**

Este artigo discorre sobre os avanços na regularização fundiária no bairro Jardim Piratininga, localizado na Zona Leste do município de São Paulo, e sobre como o conhecimento acerca dela se torna instrumento de autonomia para a população local. Trata da diferença entre participação e autonomia e sua importância (Kapp e Baltazar) no fazer arquitetônico em favelas. Analisa a alteração da Lei Federal 11.977/09 pela Lei 13.465/17 e realiza entrevistas com alguns dos principais personagens da história fundiária do bairro. Obtém, assim, uma análise mais direcionada ao bairro e sua organização política que se dá na forma da mobilização da associação de moradores. Ademais, com base em estudos sobre a origem da cidade das autoras Maricato, Rolnik e Caldeira e sua relação com as questões fundiárias apresentadas por Harvey e Holston, torna-se possível entender a dinâmica de coexistência entre elas. Desta forma esse trabalho pretende ser uma fonte de informação sobre a história fundiária do bairro Jardim Piratininga para que seja facilitada a ação de mobilização e reivindicação dos moradores e das lideranças sobre este tema.

**Palavras-chaves:** Regularização Fundiária. Assentamento Precário. Autonomia.

## **ABSTRACT**

This article discusses the advances in land regularization in the Jardim Piratininga neighborhood, located in the East Zone of the municipality of São Paulo, and how knowledge about it becomes an instrument of autonomy for the local population. It deals with the difference between participation and autonomy and its importance (Kapp and Baltazar) in architectural design in favelas. It analyzes the amendment of Federal Law 11.977/09 by Law 13.465/17 and conducts interviews with some of the main characters in the neighborhood's land history. Thus, it obtains a more targeted analysis of the neighborhood and its political organization that takes place in the form of the mobilization of the residents' association. Furthermore, based on studies on the origin of the city by the authors Maricato, Rolnik and Caldeira and their relation with the land issues presented by Harvey and Holston, it becomes possible to understand the dynamics of coexistence between them. In this way, this work intends to be a source of

information about the land history of the Jardim Piratininga neighborhood so that the action mobilization and claim of residents and leaders on this topic is facilitated.

**Keywords:** Land Regularization. Precarious Settlement. Autonomy.

## 1. INTRODUÇÃO

A regularização fundiária é ferramenta originada inicialmente na Lei Federal 6766/79, de 1979, que traz as primeiras regras sobre o parcelamento do solo urbano. A seguir é tratada de forma inovadora na Constituição de 1988 que inclui, pela primeira vez, uma menção direta à função social da terra, da propriedade e da cidade.

A regularização fundiária gera a titulação da posse por moradores de áreas ocupadas informalmente, possibilita a passagem do imóvel como herança e a obtenção de cadastro postal (CEP), a comprovação da propriedade em várias situações da vida civil, entre outros elementos fundamentais para a vida de todo cidadão. Neste sentido este artigo é resultado de pesquisa sobre as questões fundiárias no território do Jardim Piratininga e se fez juntamente com o grupo de pesquisa 'Questões Urbanas: Design, Arquitetura, Planejamento, Paisagem' (q.URB), atuante na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie e contou com o apoio das lideranças locais e da Secretaria de Habitação do município de São Paulo (SEHAB-SP).

O Jardim Piratininga é um bairro da Zona Leste de São Paulo, pertencente ao distrito do Cangaíba (subprefeitura da Penha). Constitui-se como assentamento precário, tem cerca de 50 anos de existência e uma população de aproximadamente 14.000 habitantes. A regularização fundiária, desde os primeiros encontros do grupo de pesquisa com os moradores, em 2015, foi estabelecida como a primeira demanda do bairro, tendo sido realizadas tentativas nesse sentido junto à SEHAB-SP em anos anteriores (1992, 2004) as quais, no entanto, não foram bem sucedidas. Ao final de 2015 nova solicitação é feita à SEHAB pelas lideranças, já assessoradas pelo grupo Q.Urb, e alguns passos foram dados sem que no entanto fossem continuados após a mudança de gestão no comando da prefeitura no ano de 2017 com a consequente mudança na Coordenadoria de Regularização Fundiária (CRF), departamento responsável pela elaboração, acompanhamento e validação do processo.

O objetivo deste trabalho é, portanto, servir como ferramenta para a retomada e a manutenção da memória técnica e política da regularização fundiária por parte dos moradores, possivelmente assessorados por técnicos de sua escolha, além naturalmente do corpo técnico da própria SEHAB.

Desse modo, pretende-se que os avanços obtidos anteriormente não sejam apagados, constituindo assim material de referência e consulta, servindo ao exercício da autonomia dos moradores do bairro uma vez munidos de suas histórias e tendo preservados, enquanto registro documental, os seus avanços em direção à regularidade.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

Este capítulo analisa a base legal da regularização fundiária no Brasil depois da recente alteração estabelecida pela Lei Federal 13.465/17, que altera a Lei 11.977/09 e produz uma leitura crítica do que ela resulta para os assentamentos precários. Busca também elementos para compreender de que forma o conhecimento sobre o tema torna-se ferramenta de autonomia para estas mesmas populações.

Partindo do pressuposto de que a cidade que temos se resulta de desigualdades (Holston, Maricato, Rolnik, Harvey) este capítulo tenta entender a fonte do problema a ser tratado: a importância (e a ausência) da regularização fundiária nos territórios precários onde habita a maior parte da população de baixa renda de nossas metrópoles.

### **2.1 – A origem da cidade e as questões fundiárias**

A forma socioespacial da cidade de São Paulo é resultado das desigualdades que a constituíram desde sua formação como polo urbano de crescente importância ao final do século XIX. Várias formas de segregação e exclusão das populações pobres foram praticadas desde a constituição inicial, ao final do século XIX, da cidade de São Paulo como centralidade regional e, ao longo do século XX, como polo industrial e depois metrópole nacional (CALDEIRA, 2003, MOYA, 2011).

Tal segregação deu-se inicialmente pela segregação de domicílios, quando a vila tinha dimensões modestas e a sobreposição de espaços sociais era quase inevitável. Numa segunda etapa ocorre a segregação por bairros, vilas e conjuntos habitacionais e cortiços, até os anos 1940. A partir dos 1940, como efeito da Lei do Inquilinato de 1942 que, como sabemos, congela o valor do aluguel e desestimula a construção para locação, e da consolidação de um parque industrial em São Paulo na década de 1950, fatos aliados a políticas públicas de incremento ao transporte coletivo sobre pneus que tornam viáveis loteamentos distantes, em terras baratas e sem regularidade fundiária e urbanística, se configura a forma centro-periferia (CALDEIRA, 2003) de habitação precária, em territórios desprezados pelo investimento da construção civil, nas margens dos rios e represas: enquanto a classe média e alta vive nos centros estruturados, os pobres vivem nas periferias,

ou ocupando vazios em áreas centrais porém desvalorizadas (caso dos cortiços), criando clara dualidade no tipo de urbanidade que cada grupo social habita.

Um terceiro padrão, a partir dos anos 1980, se caracteriza pela volta do precário às áreas centrais, criando situações de isolamento (casas e condomínios murados, fortificados) nos territórios ocupados pelas elites, com a segregação que essa situação traz.

Se os conceitos de “legal” e “ilegal” explicam a dinâmica fundiária presente nas periferias urbanas, historicamente apoiadas em uma política fundiária que reitera relações de dominação de classe (HOLSTON, 2013), cabe aos mais pobres, em meio a um ambiente de falta de oferta de moradia no mercado formal (que gera a grilagem), habitar territórios disponíveis e quase sempre ambientalmente precários (numa ação dita “ilegal”), como praticamente a única opção que os engloba.

... a moradia ilegal é uma forma comum e, em última análise, confiável de as classes trabalhadoras urbanas terem acesso à terra e à moradia e transformarem suas posses em propriedades. (HOLSTON, 2013, p. 270)

É importante pontuar que a ilegalidade nas moradias e territórios não é passível de ser lida como função de más intenções de sujeitos que veem oportunidade de obtenção mais barata da casa própria e, sim, como resultado de uma política pública falha, que liga o caminho da subsistência ao da ilegalidade. Maricato (2007) se aprofunda fazendo a ligação entre esse caminho e a abolição:

Apesar de o processo de urbanização da população brasileira ter se dado, praticamente, no século XX, ele conserva muitas das raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano (...) As resistências que, durante décadas, buscaram contrariar a abolição do trabalho escravo marcaram o surgimento do trabalho livre. (MARICATO, 2007, p. 155)

Assim, padrões de legalização implementados somente em algumas partes da cidade, favorecendo uma pequena parcela da população, criam uma “modernização” da cidade que é excludente e desigual (MARICATO, 2007).

## **2.2 – Regularização fundiária e autonomia**

A regularização fundiária é um processo que envolve questões legislativas, urbanísticas, sociais, ambientais e, muitas vezes, históricas. Conforme dito acima, as leis atuais de regularização, presentes nos códigos municipais, estaduais e federais, foram

elaboradas no espírito da Constituição de 1988 que trouxe, pela primeira vez no país, um capítulo sobre a política urbana. Esse princípio constitucional dá origem ao Estatuto da Cidade em 2001 e tem como foco o estabelecimento da função social da propriedade e do solo urbano e rural. Esse princípio permite à cidade ser entendida não como um acumulado de terras individuais, mas como um espaço sistêmico no qual as pessoas vivem e sobre o qual têm direitos. Acerca de direito à cidade, tema desenvolvido por Lefebvre em texto de 1968 e retomado por Harvey em artigo de 2003, republicado em 2008 (HARVEY, 2008) e desenvolvido no livro 'Cidades rebeldes', temos que:

Evidente que Urbano funciona como um espaço importante de ação e revolta política. As características atuais de cada lugares são importantes e a reengenharia física e social e a organização territorial dos lugares são armas nas lutas políticas. (HARVEY, 2014, p.213)

Assim, o direito à cidade não seria simplesmente um exercício de liberdade individual e o acesso aos recursos urbanos, mas um direito de influência direta na relação entre cidadão e cidade, em que um muda a outra e vice-versa. A mudança advinda dessa relação será produzida coletivamente, pois trata-se de remodelar as próprias relações sociais que engendram os cenários de exclusão e de direitos desigualmente distribuídos (HARVEY, 2008).

No plano diretor participativo da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) de 2005, a então secretária nacional de programas urbanos, arquiteta Raquel Rolnik, define a regularização como:

A regularização fundiária surge como a implementação de uma política para ampliar o acesso à terra urbana para a população de baixa renda em condições adequadas, elemento fundamental para enfrentar o passivo de destruição ambiental e exclusão social existente nas cidades do País. (ROLNIK, 2005, p. 9)

A regularização fundiária gera a titulação de posse de moradores de áreas ocupadas informalmente, garantindo a possibilidade de passar a propriedade como herança, observada como desejo de grande parte dos proprietários informais, além de permitir a integração da vida social dos indivíduos afetados por meio dos registros rotineiros e das práticas coletivas que automatizam grande parte da vida civil nas sociedades modernas, conforme também já anotado acima.

A regularização fundiária também prevê o reassentamento de famílias que habitam locais precários e de risco, além de pressupor adequações urbanísticas. Tal aspecto foi objeto

de certa alteração nas etapas para a regularização com a atualização da lei em dezembro de 2017, mas esse tema será melhor abordado à frente neste trabalho (PDE, 2014).

Sendo o foco deste estudo identificar as bases da regularização fundiária, julga-se de extrema importância o conhecimento sobre o processo, que não é simples, para que lideranças e moradores utilizem-se do conceito de insurgência dos direitos civis e políticos e possam aprender como usar a lei em toda a sua potencialidade como base para a legitimação de suas reivindicações de terra e moradia (HOLSTON, 2013). Podendo orquestrar seus processos de forma não somente participativa, mas autônoma. Como Lopes, Kapp e Baltazar argumentam:

No horizonte dessa avaliação está a ideia de autonomia coletiva, entendida como o direito e a capacidade de os grupos definirem as normas que regem a produção do seu espaço. Autonomia é, assim, bem mais do que participação popular. Enquanto essa última sugere moradores convidados num processo cuja estrutura foi definida pelos profissionais ou pelo Estado, autonomia implica processos orquestrados pelos moradores, nos quais os profissionais e o Estado seriam os (eventuais) convidados (LOPES, 2010).

Dessa forma, sobre um tema que por muitas vezes pauta sua vida, o morador deve ser um ator ativo no processo. Sendo um processo que muitas vezes esbarra em dificuldades institucionais, conjunturais ou não, é necessário também que as lideranças atuem de forma a utilizar a seu favor (insurgência) as normas legais existentes.

### **2.3 – Marco Legal: Mudanças de legislação 2016 x 2017 e Plano de Bairro**

A mudança na lei de regularização fundiária durante a gestão do Presidente Michel Temer é um ponto crucial para pensar a regularização em áreas urbanas. Sua perfeita compreensão permitirá identificar as medidas adequadas para o caso do Jardim Piratininga, território objeto deste estudo.

A Lei Federal 13.465/17, resultado de uma medida provisória, que substituiu a Lei 11977/09 é, segundo Rosane Tierno (2017), consultora em direito ambiental e urbanístico, complexa e acabou paralisando os processos de regularização fundiária que já estavam abertos. Essa lei carrega uma outra significação de regularização fundiária, que prioriza a titulação e mede sua “eficiência” pelo número de regularizações obtido, deixando a regularização urbanística como uma etapa secundária.

Por exemplo, anula a obrigatoriedade da dignificação das condições de moradia e infraestrutura ser realizada juntamente com a regularização fundiária. Dessa forma, o poder público posterga a urbanização mediante projeto, priorizando a titulação. Nesse sentido é possível mencionar Harvey (2014):

A economia convencional costuma tratar o investimento no ambiente construído em geral, e a moradia em particular, junto com a urbanização, como algo secundário, como algo secundário aos assuntos mais importantes que pertencem a alguma entidade fictícia chamada de economia nacional. (HARVEY, 2014, p. 68)

Abre-se desta forma uma lacuna que pode ser preenchida com a utilização de uma ferramenta como o plano de bairro, vindo do Estatuto da Cidade (2001) e previsto nos Planos Diretores Municipais, para orquestrar, com os moradores, a urbanização que a nova regularização posterga. Tal ferramenta vem sendo desenvolvida pela grupo de pesquisa Q.Urb no território de estudo, juntamente com as lideranças do bairro, desde 2015. O grupo sintetiza plano de bairro nos seguintes termos:

O bairro aparece como uma escala local do desenvolvimento urbano, em que tal participação se concretiza e o instrumento 'plano de bairro' é uma das formas estabelecidas para contemplar tal finalidade. O plano de bairro, além de constituir um nível de reflexão e ação do cidadão em relação a sua realidade imediata representa também a possibilidade de estabelecer uma ligação com o planejamento geral da cidade. (CLARO e outros, 2018, p.13)

Assim, o planejamento da cidade, com os moradores que são seus usuários, principalmente de suas realidades imediatas, se torna um grande ganho no espaço que a nova legislação trazida pela Lei 13.465/17 coloca em posição secundária no processo de regularização. Este é um caminho para a prática do direito à cidade já que atuando na sua realidade o sujeito muda a si e à própria cidade.

### **3. METODOLOGIA**

A pesquisa buscou esclarecer o papel da regularização fundiária, seus impactos como processo e, mais especificamente, as ações operadas nesse campo na cronologia do Jardim Piratininga.

Num primeiro momento, visitando a área e entrando em contato mais próximo com os moradores em questões por vezes outras que a regularização (educação, segurança, drenagem, etc) foi possível entender melhor como os assuntos se relacionam: o sistema de

organização da associação de moradores promove o diálogo e junta pessoas mesmo que com opiniões divergentes em torno do que acreditam ser o bem maior do bairro. Desde o início do contato do grupo de pesquisa q.URB com os moradores, por intermédio de suas lideranças, afirmou-se a demanda da regularização fundiária. Por esse motivo era um tema presente nos encontros.

Paralelamente ao conhecimento do território de estudo foi realizada a leitura da bibliografia com estudos de um caso similar de regularização, no Jardim Camélias, apresentado criticamente por Holston no livro 'Legalizando o ilegal', o que possibilitou o melhor entendimento dos processos históricos que acabaram resultando na necessidade de regularização fundiária em assentamentos precários e como ambos andaram juntos desde a constituição dos territórios precários nas periferias da cidade.

Em seguida aprofundou-se a leitura sobre os conceitos de direito à cidade, com Harvey e Lefebvre, e também o conhecimento do marco legal regulatório pertinente (Estatuto da Cidade e Plano Diretor Estratégico). Num outro momento foram realizadas reuniões com profissionais técnicas que pertenceram aos quadros da SEHAB-SP recentemente (a advogada Hidely Fratini e a assistente social Márcia Terlizzi), ambas personagens ativas na história do bairro durante os períodos de maior avanço da regularização na área.

Por meio dessas entrevistas foi possível compreender mais sobre o tema na prática, obter documentos e relatos de reuniões com os moradores, informar-se sobre medidas da prefeitura na área, discutir a aplicação da legislação vigente.

Acompanhamos ainda os estudos para a montagem de um plano para ser apresentado a SEHAB para o estabelecimento de convênio entre ela e a Universidade Mackenzie para o treinamento de alunos e o auxílio à SEHAB em ações concretas visando a retomada dos procedimentos de regularização para a área.

Nesse momento foram elaborados mapas e consultados processos (em sua maioria do ano de 2016, mas também de períodos anteriores, que tinham relação com a situação fundiária do local para a elaboração do quadro descritivo que será apresentado ao final deste estudo.

Foram realizadas reuniões com a Coordenadoria de Regularização Fundiária e com o secretário da SEHAB como parte das tratativas para uma experiência-piloto numa quadra de baixa complexidade urbanística e registrária, consistindo tal ação na retomada efetiva do procedimento formal de regularização das áreas em estudo.

Numa etapa final foram estabelecidos os fichamentos de apoio teórico que seriam considerados e as entrevistas com atores sociais com vistas à criação de uma linha do tempo.

Dessa forma foi possível produzir o que pode vir a ser um documento útil e uma ferramenta para os que forem estudar ou reivindicar a regularização na área de modo que sua história não esteja difusa e seja de fácil entendimento, facilitando as ações necessárias no futuro.

## **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **4.1 – Personagens da história e documentos do processo**

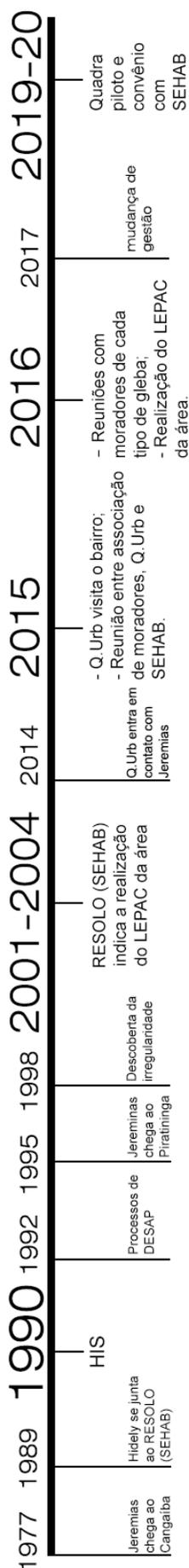
Uma história sem personagens não acontece e o processo da regularização fundiária no Jardim Piratininga não é diferente. Aqui apresentamos alguns dos atores sociais a partir dos quais parte dessa história pode ser delimitada: Jeremias das Neves (líder da associação dos moradores do Jardim Piratininga), o grupo Q.Urb, Márcia Terlizzi (assistente social e coordenadora de regularização fundiária da SEHAB entre 2015 e 2017), Hidely Fratini (advogada especializada em direito fundiário) e Antônio Pires (arquiteto que trabalhou na SEHAB em vários períodos desde os anos 1990-2000).

Foi possível neste capítulo traçar uma linha do tempo a partir destas perguntas: Como você entrou em contato com a área? / Como entrou em contato com o grupo Q.Urb/Jeremias das Neves/SEHAB? / Qual seu envolvimento no processo de regularização na área?

O Jardim Piratininga é um assentamento com mais de 50 anos de existência, com cerca de 14.000 habitantes, pertencente ao distrito do Cangaíba (subprefeitura da Penha). Repousa sobre a várzea do Rio Tietê e é contíguo ao Parque Ecológico do Tietê (PET). É circundado a norte por um canal de circunvalação, que o separa do Parque, e a sul pela Linha 12 da CPTM, que o separa da área consolidada de habitações na colina do Cangaíba, a sul.

Em 1977, Jeremias das Neves chegou ao Cangaíba, onde morou até 1995, quando se muda para o Jardim Piratininga, tendo adquirido um terreno onde construiu sua casa com o dinheiro da rescisão de seu emprego de terceirizado no Banespa (banco estadual), após a mudança para a gestão Mário Covas, quando todos os funcionários terceirizados foram demitidos. Nesta época o lugar abrigava culturas vegetais e a criação de animais dos grileiros, uma lagoa e um local onde eram descarregados caminhões de aterro.

Em 1990 a prefeitura entrou com a proposta de construção de habitação de interesse social na área e, para isso, abriu seis processos de desapropriação. O projeto não prosperou pois



foram encontrados problemas técnico-ambientais que impossibilitaram a construção de edificações. A prefeitura só conseguiu reverter quatro das seis desapropriações e, com o terreno vazio durante esses trâmites, as áreas foram loteadas ou ocupadas por incentivo dos proprietários e grileiros. O Jardim Piratininga tornou-se um lugar de ocupações irregulares em áreas públicas e privadas.

A descoberta da irregularidade da área veio somente em 1998, quando um morador dirigiu-se à SEHAB para pedir o desmembramento de seu terreno, sendo informado da não regularidade do mesmo. Com essa informação moradores começaram então a levantar e entregar documentos à prefeitura para tentar obter a documentação de propriedade. Não houve, no entanto, um andamento considerável em direção à resolução. Segundo o líder Jeremias das Neves, era uma questão que afetava também a autoestima dos moradores, que iam reivindicar seus direitos à subprefeitura e eram taxados de “clandestinos” por não possuírem registro cartorial.

Em 2000 o senhor Jeremias das Neves tornou-se líder da associação de moradores. No período se juntou a outras pessoas do bairro para reivindicar à SABESP a instalação de rede de água e esgoto, parcialmente instalada. Conseguiram também, durante a gestão Marta Suplicy, a pavimentação de cinco ruas e iluminação pública.

No mesmo período, o departamento de regularização fundiária da SEHAB (à época chamado Resolo) realizou estudos para abertura de processo de regularização e indicou a realização do Levantamento Planialtimétrico e Cadastral (LEPAC) e a inclusão das áreas nos programas de infraestrutura existentes, cujas contratações e execução das respectivas obras ultrapassaram a sua gestão.

Figura 1: Linha do tempo sobre o caminho da regularização fundiária no Jardim Piratininga. Fonte: Imagem produzida pela autora.



Tais reuniões chegavam a ter por volta de 100/200 pessoas. Além disso foram coordenadas visitas de vereadores e do secretário de habitação e foi contratado um novo LEPAC da área, tendo sido realizado um voo para as fotografias aéreas em maio de 2016 e tendo sido o estudo final entregue à SEHAB, já no formato digital apropriado (ortofotos e mapas DWG), em julho de 2016.

Segundo Terlizzi, o fato de haver mobilização dos moradores da área foi, em sua gestão, um parâmetro considerado para a retomada por SEHAB do procedimento de regularização já que não há verba disponível para o atendimento da demanda total: na época havia mais de dois mil processos de regularização abertos. Uma organização de moradores geraria uma melhor adesão dos resultados da regularização fundiária.

Com a mudança de gestão, em 2017, a regularização da área sofre interrupção. A mobilização haida por parte dos moradores do bairro foi algo positivo, porém a interrupção do processo causa desgaste para as lideranças que levaram à frente a demanda, assim como também ao Poder Público.

Em 2019, o Q.Urb retomou contato com a prefeitura sobre o tema e estabeleceu-se um projeto de regularização em uma quadra-piloto, com apoio dos alunos de arquitetura e direito da Universidade. Para tanto se está estabelecendo convênio entre SEHAB e Universidade Mackenzie. A redação desse convênio iniciara em 2016, porém só em 2018 foi retomada. Na data de hoje, setembro de 2020, ainda encontra-se na fase final de redação esperando-se que seja celebrado em breve.

#### **4.2. Descrição das áreas a serem regularizadas**

Neste tópico serão apresentadas as soluções processuais em etapas para as situações fundiárias das glebas do Jardim Piratininga. Para efeitos fundiários, o Jardim Piratininga é dividido entre áreas particulares, públicas municipais, áreas particulares e áreas do DAEE (área pública estadual). Neste subcapítulo serão listadas as etapas dos processos fundiários necessários para cada tipo e haverá uma explicação dos processos já abertos na SEHAB relativo a cada uma delas.

Por conta das características de cada trecho/propriedade e por haver a necessidade dos moradores solicitarem a isenção e remissão (perdão da dívida) do IPTU, em 2016 foi proposta, por Frattini, a abertura de mais dois processos administrativos para as áreas que ainda não os tinham abertos. Por isso há processos de regularização abertos em 2016, apesar da ocupação das áreas remontar aos anos 1990. Foram resgatados todos os processos

existentes e os encaminhamentos que o departamento havia dado até aquele momento para o local.

Além disso, como a CRF trabalhava com regularização fundiária com base na Lei 11.977/09, porque a atual Lei 13.465/17 ainda não existia, a coordenação e a assessoria de CRF, em decisão conjunta, propuseram a abertura de um processo geral para a realização dos estudos para a demarcação urbanística de todas as áreas de propriedades existentes do Piratininga. Por conta disso a CRF também contratou, em 2016, o LEPAC já referido para todo o local.

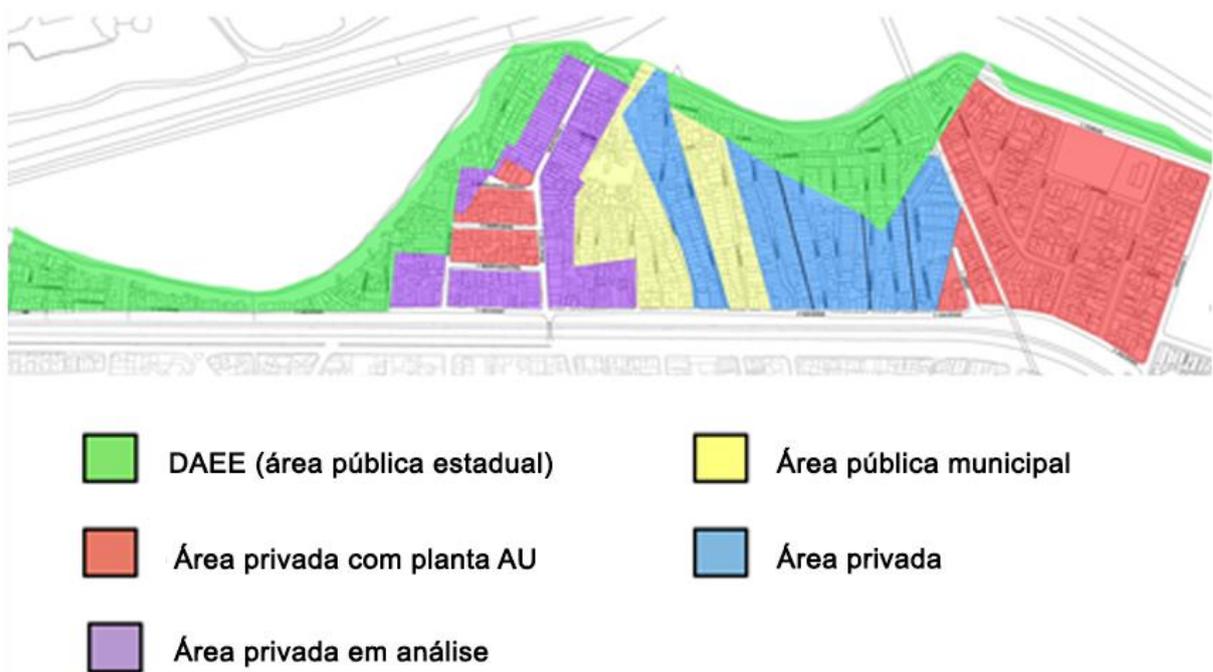


Figura 3: Mapa estabelecido das situações fundiárias de glebas do Jardim Piratininga. Fonte: Q.Urb / Aya Saito / CRF-SEHAB, 2017.

#### 4.3 – Medidas para cada gleba:

Apesar de haver novos instrumentos de regularização aprovados na Lei Federal 13.465/17 (lei que trata de normas para a regularização fundiária de núcleos urbanos irregulares), a utilização da demarcação urbanística poderá ser uma boa ferramenta para a resolução da regularização fundiária do Jardim Piratininga por conta das glebas terem problemas de titulação, ou seja, não terem registro específico ou o registro existente ser deficitário gerando confusão nos limites dos títulos uns com os outros, causando sobreposições quando confrontados com os lotes existentes. Com a demarcação, torna-se possível o registro de todas as áreas do assentamento em uma única matrícula.

Os passos para tal são a sobreposição da situação fundiária ao LEPAC já existente, a criação de planta específica de demarcação, a elaboração de memorial descritivo de toda a área do assentamento seguido da abertura de processo de demarcação, da notificação dos proprietários pelo cartório e da abertura de matrícula de toda a área demarcada. Esse procedimento tem suas vantagens ao dispensar ações judiciais para correção dos títulos ou, posteriormente, para a propositura de usucapião dos lotes, pois o registro dos lotes poderá ser realizado diretamente no cartório competente em nome dos beneficiários.

#### **4.3.1 – Planta AU**

As áreas com planta AU (áreas privadas urbanizadas/regularizadas e com sistema viário oficial) estão em sua maior parte com desdobro de lote e alguns trechos com ocupação de via pública; portanto, necessitam de estudos urbanísticos e fundiários específicos para, se necessário, serem realizados ajustes na planta e a titulação dos lotes que ainda não tiverem sido registrados em nome do ocupante. Portanto, a primeira etapa dos trabalhos é a realização desses estudos, para posterior decisão dos próximos passos.

#### **4.3.2 – DAEE (área pública estadual)**

A área do DAEE precisa de resolução da propriedade por parte desse órgão, por ter sido desapropriada e ainda não estar registrada em seu nome. Uma proposta viável seria a prefeitura receber essas áreas mediante cessão de posse e/ou doação. Outra seria fazer da área objeto de demarcação urbanística juntamente com as demais glebas – desde que haja concordância daquela autarquia. Para isso é preciso que sejam realizadas tratativas com a autarquia e uma análise urbano-ambiental e jurídica da área - em conjunto com todo o assentamento -, para que o projeto de regularização fundiária e urbanística seja desenvolvido e aprovado.

#### **4.3.3 – Privado**

Os passos da regularização das glebas privadas devem seguir as mesmas orientações das demais áreas, podendo até serem regularizadas em conjunto se o projeto de regularização assim indicar. Para isso, poderão ser seguidas as indicações contidas nos itens 4.3 e 4.3.5.

#### **4.3.4 – Pública municipal**

Para as duas glebas públicas municipais as etapas necessárias devem seguir os mesmos passos das demais áreas (ver itens 4.3 e 4.3.5), que poderão ser regularizadas em

conjunto com as demais, desde que o projeto de regularização indique esse procedimento, pois os lotes confrontantes das glebas ocupam também o imóvel da propriedade ao lado.

O que diferencia estas glebas das demais é a necessidade da prefeitura registrá-las em seu nome, pois foram desapropriadas e ainda tramita processo judicial de desapropriação. Segundo informações do Departamento de Desapropriação (DESAP) somente uma das glebas foi registrada em nome da municipalidade de São Paulo.

Por serem áreas públicas municipais, a titulação dos lotes em nome dos moradores dependerá do disposto em legislação municipal específica, apesar de ser possível a utilização da legitimação fundiária (tipo de titulação que transfere a propriedade diretamente ao ocupante), conforme o previsto na Lei Federal 13.465/17.

#### **4.3.5 – Regularização fundiária das áreas**

Após a realização dos estudos e diagnósticos indicados acima, o processo de regularização das áreas deverá ser retomado a fim de ser proposto e aprovado o projeto de regularização fundiária, que deverá indicar as ações jurídicas, ambientais, urbanísticas e sociais, bem como as medidas de reassentamento para as áreas de risco identificadas, as obras de infraestrutura e as etapas dos trabalhos a serem executados. Dentre as ações urbanísticas e jurídicas que poderão ser utilizadas no processo de regularização fundiária estão vários instrumentos previstos na Lei Federal 13.465/17 e na legislação municipal, sendo os principais os seguintes:

- Elaboração de diagnóstico jurídico e urbano-ambiental do assentamento;
- Expedição de declaração de interesse social do assentamento;
- Elaboração e análise do projeto de regularização fundiária, com previsão das etapas de execução e cronograma das obras;
- Indicação da necessidade da elaboração de demarcação urbanística ou da regularização em ato único (sem a demarcação);
- Expedição de certidão de regularização fundiária (CRF) certificando a aprovação do projeto de regularização e a forma da sua execução, com a indicação ainda dos moradores que terão seus lotes titulados;
- Elaboração de plantas e memoriais;

- Indicação do tipo de instrumento jurídico para a titulação dos lotes aos beneficiários, como a legitimação fundiária, legitimação de posse, concessão de uso especial para fins de moradia (CUEM), doação, etc.;
- Elaboração da listagem dos beneficiários que terão seus lotes registrados junto ao cartório competente;
- Registro da CRF, do projeto de regularização fundiária, da planta e memoriais junto ao cartório competente.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve o intuito de realizar um levantamento técnico e teórico acerca do tema da regularização fundiária, mais especificamente do seu processo dentro da história do Jardim Piratininga, que resultasse em um documento que pudesse servir de apoio ao exercício da autonomia dos moradores que já têm uma mobilização prévia e que trouxeram como principal demanda a regularização do bairro.

Partindo dessa aproximação, foi possível perceber que a necessidade da regularização fundiária vem de um histórico de desigualdades em relação à terra concomitante ao histórico da formação da cidade de São Paulo, como Holston apresenta na fala de um deputado durante a Assembleia Constituinte de 1935, “A política de terras de S. Paulo (...) foi, sempre para evitar os grilos futuros, revalidar os grilos passados” (BAYMA apud HOLSTON, 2013, p. 277) como resposta à grilagem extremamente presente na história dos assentamentos como Jeremias das Neves mesmo aponta (ao chegar ao Piratininga, em 1995, havia áreas destinadas somente à plantação e criação de animais dos grileiros).

A presença da regularização atrelada ao Estatuto da Cidade e à Constituição de 1988 mostra-se como um grande avanço em direção a uma melhor política urbana no país. No entanto a interrupção de processos durante trocas de gestão parece afetar e interromper o avanço de regularização que fica subordinada, por vezes, à vontade dos gestores do período para sua realização, o que pode causar o enfraquecimento da mobilização dos moradores, por criar uma descrença relativamente à ação do poder público e à ação das lideranças diretas da área.

A regularização mostrou-se também, durante a pesquisa, estar diretamente ligada à autoestima dos moradores, como a legalidade da moradia é premissa para aspectos fundamentais para a vida de todo cidadão. Para além dos aspectos práticos (não menos importantes) a falta dessa documentação faz com que a ideia de exclusão seja não só

relacionada ao conceito geográfico de margem e centro, mas, também, em relação a direitos básicos e possibilidades de vida e trabalho.

Assim, no processo da regularização fundiária, a teorização e o levantamento de acontecimentos sobre a legalidade e sobre a história do bairro se tornam ferramentas para a autonomia da população do Jardim Piratininga, que precisa saber de sua história, de suas conquistas e sobretudo ter uma noção jurídica do que cobrar ao poder público sobre um tema que os atinge tão diretamente, mas que no entanto, além de mobilização que publicize a demanda, necessita também de profissionais especializados para sua resolução de forma a barrar a permanência das desigualdades presentes em sua história.

Para finalizar este estudo, mais uma questão precisa ser colocada. Durante as entrevistas foi possível notar uma correspondência de informações, mesmo que com mais de trinta anos de distância, dos acontecimentos do Jardim Piratininga com o relato de Carolina Maria de Jesus em seu livro 'Quarto de despejo', de 1960.

Carolina e Jeremias descrevem cenas muitíssimo similares sobre o cenário do assentamento precário na cidade de São Paulo. O líder da associação de moradores conta que, em 1995, "...não tinha energia até juntar dinheiro novamente e um rapaz que se dizia responsável pela energia fazer a ligação" e que "havia uma torneira na rua que todos usavam". Carolina, nos anos 1950, fala em "buscar água" em um único ponto disponível, dezoito vezes no livro e diz: "Hoje o tal Orlando Lopes veio cobrar a luz. (...) Disse que ligou a luz para mim e não cobrou depósito. Mas o depósito já foi abolido desde 1948. Ele disse que pode cobrar depósito porque a Light deu-lhe plenos poderes. Que ele pode cobrar o que quiser dos favelados".

Pode-se perceber como as desigualdades permanecem muitas vezes quase que intocadas na história na cidade de São Paulo.

## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em: 29 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 13.465, de 1 de julho de 2017**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm). Acesso em 29 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm). Acesso em: 29 abr. 2020.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de muros** – crime, segregação e cidadania em São Paulo. 2ª ed. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2003. 399 p.

CLARO, Mauro, CALVO, Ana Paula, SAITO, Aya, MENDES, Guilherme José Gonzaga. Formas de ação e participação: método para elaboração de plano de bairro em assentamento precário na cidade de São Paulo. In: MOURAD, Laila Nazem (org.); TEIXEIRA, Aparecida Netto (org.). **Seminário Nacional de Urbanização de Favelas: Anais do III UrbFavelas**, Universidade Católica do Salvador, Programa de Pós-Graduação, em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Curso de Arquitetura e Urbanismo, nov. 2018. 3220 p. Disponível em <http://www.sisgeenco.com.br/sistema/urbfavelas/anais2018a/ARQUIVOS/GT1-273-14020180820095121.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2020.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014. 294 p.

\_\_\_\_\_. The right to the city. **New Left Review**, n. 53, 2008. Disponível em: <https://newleftreview.org/issues/1153/articles/david-harvey-the-right-to-the-city.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente** – disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. (485 p.) p. 265-301. Legalizando o ilegal. / p. 302-45. Cidadãos urbanos.

JESUS, Carolina Maria de. **Quarto de despejo** – diário de uma favelada. São Paulo: Francisco Alves, 1960.

KAPP, Silke, et al. Arquitetos nas favelas: três críticas e uma proposta de atuação. **IV Congresso Brasileiro e III Congresso Ibero-Americano: Habitação Social, Ciência e Tecnologia, Inovação e Responsabilidade**, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo (UFSC), Associação Catarinense de Engenheiros, 12-15 novembro 2012, Florianópolis. Disponível em [http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arg\\_interface/2a\\_aula/MOM\\_CTHab\\_2012.pdf](http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/arg_interface/2a_aula/MOM_CTHab_2012.pdf). Acesso em: 15 fev. 2020.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia, VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único** – desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2007. (192 p.) p. 121-92. Acesso em: 10 jun. 2020. Disponível em: <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/07.-MARICATO-E.-As-id%C3%A9ias-fora-do-lugar-e-o-lugar-fora-das-id%C3%A9ias.pdf>.

MOYA, Maria Encarnación. Os estudos sobre a cidade: quarenta anos de mudança nos olhares sobre a cidade e o social. In: KOWARICK, Lúcio, MARQUES, Eduardo (orgs.). **São Paulo: novos percursos e atores** – sociedade, cultura e política. São Paulo: Editora 34/Centro de Estudos da Metrópole, 2011. (398 p.) p. 25-50.

**O ESTATUTO DA CIDADE COMENTADO**. São Paulo: Aliança das Cidades/Secretaria Nacional de Programas Urbanos/Ministério das Cidades, 2010. 120 p. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portuques.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portuques.pdf). Acesso em: 15 fev. 2020.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Fapesp/Nobel, 1997. 242 p.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: BRASIL. **Regularização fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: [https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Rregularizacao\\_Fundiaria\\_SNPU\\_2006.pdf](https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/RegularizacaoFundiar/Rregularizacao_Fundiaria_SNPU_2006.pdf). Acesso em: 10 jul. 2020.

SAITO, Aya. Regularização fundiária e plano de bairro no Jardim Piratininga: um caso de urbanização alternativa em assentamento precário. XV Jornada de Iniciação Científica, **Universidade Presbiteriana Mackenzie**, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, professor orientador Mauro Claro, São Paulo, 2018. Disponível em: <http://eventoscopq.mackenzie.br/index.php/jornada/xivjornada/paper/viewFile/1193/770>. Acesso em: 1 mai. 2020.

SÃO PAULO (cidade). **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo** – Lei n. 16.050, de 31 de julho de 2014 – Texto da lei ilustrado. São Paulo: Prefeitura, 2014. 248 p. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wpcontent/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-dejulho-de-2014-Texto-da-lei-ilustrado.pdf>. Acesso em: 24 mar. 2020.

TIERNO, Rosane. 10 perguntas e respostas sobre a nova lei de regularização fundiária urbana. [Entrevista]. **Terra de Direitos**, 2017. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/10-perguntas-e-respostas-sobre-a-nova-lei-de-regularizacao-fundiaria-urbana/22705>. Acesso em: 25 abr. 2020.

**Contatos:**

Alana Domingues Bertoni – [alanabertoni@hotmail.com](mailto:alanabertoni@hotmail.com)

Mauro Claro – [mauro.claro@mackenzie.br](mailto:mauro.claro@mackenzie.br)