*Artigo Compacto*

# Reurb-s e o direito à insurgência

## Land regularization and the right to the insurgency

**Bruna Pimentel Cilento,** PUC-Campinas, brunapimentel@aasp.org.br
**Wilson R dos Santos Junior,** PUC-Campinas, wilson@puc-campinas.edu.br

Como citar:

CILENTO, Bruna Pimentel; SANTOS JUNIOR, Wilson R dos. Reurb-s e o direito à insurgência. In: III SIMPÓSIO NACIONAL DE GESTÃO E ENGENHARIA URBANA: SINGEURB, 2021, Maceió. **Anais...** Porto Alegre: ANTAC, 2021. p. 510-516.
Disponível em: https://eventos.antac.org.br/index.php/singeurb/issue/view/14

**RESUMO**

O atual marco regulatório instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), alterou o modus operandi da política de regularização fundiária de interesse social (REURB-S). Contudo, após a vigência da nova lei, houve um refreamento da política de regularização fundiária voltada à população mais vulnerável, especialmente quanto às obras de infraestrutura básica desses espaços ocupados e à titulação dos possuidores de baixa renda (BRASIL, 2009). Compara-se a aplicação de referida lei no Eixo de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba, com o caso peruano, de titulação de terras, a partir das ideias do economista Hernando De Soto (2001). Demonstra-se neste artigo o embate do modelo de urbanização de De Soto e do aparelhamento antipolítico brasileiro que levou à edição da Lei 13.465/2017 - os quais negam a realidade social de um coletivo de pessoas pobres que não possuem moradia - com os movimentos coletivistas de insurgência, tais como a ocupação Marielle Vive! (Valinhos-SP) do MST, fruto de uma luta política, que nega a "naturalização" de uma sociedade de mercado.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária, Direito à cidade insurgente, "Marielle Vive!", MST, propriedade privada.

**ABSTRACT**

*The current regulatory framework established by Federal Law No. 13.465/2017 (BRASIL, 2017), changed the modus operandi of the social interest land regularization policy. However, after the new law came into effect, the land regularization policy aimed at the most vulnerable population was curbed, especially regarding the basic infrastructure works in these occupied spaces and the title of low-income holders (BRASIL, 2009). The application of that law in the Valinhos-Itatiba Land Irregularity Axis is compared with the Peruvian case of land titling, based on the ideas of economist Hernando De Soto (2001). This article demonstrates the clash of the De Soto urbanization model and the Brazilian anti-political apparatus that led to the enactment of Law 13.465/2017 - which deny the social reality of a collective of poor people who do not have a home - with the collectivist movements of insurgency, such as the Marielle Vive! (Valinhos-SP) of the MST, the result of a political struggle that denies the "naturalization" of a market society.*

**Keywords:** Land Regularization, right to the insurgent city, "Marielle Vive!", MST, private property.

## 1 INTRODUÇÃO

Estre trabalho é um recorte da tese, em fase de conclusão, de doutoramento em Arquitetura e Urbanismo, iniciada em 2018, que analisa os rumos da Regularização Fundiária de Interesse Social no Brasil, tendo como ponto de partida o novo marco regulatório instituído pela Lei Federal nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), o qual possui uma série de inovações legais, cuja constitucionalidade é questionada em uma Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Nesse sentido, observam-se que nos trechos rodoviários denominados Estrada Municipal dos Jequitibás (antiga Estrada Valinhos-Itatiba) e Estrada Municipal para o Clube de Campo (que nesta pesquisa será intitulado "Eixo de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba"), tiveram uma desaceleração da política de regularização fundiária urbana, sobretudo quando voltada para os núcleos urbanos irregulares compostos por populações de baixa renda nestes anos de vigência do novo marco legal.

Diante dessa desaceleração das políticas de REURB-S e Habitação Social, é necessário percorrer a seguinte pergunta: O novo marco legal afetou de forma positiva ou negativa a regularização dos núcleos urbanos informais de baixa renda concentradas no Eixo de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba?

## 2 LEI 13.465/2017 E O MODELO DE PREDOMIN NCIA DA TITULAÇÃO

O modelo de predomínio da titulação da posse evidenciado na Lei 13.465/2017 foi introduzido na política de regularização fundiária do Perú, na década de 1990, durante a gestão do Presidente, Alberto Fujimori, após as ideias do economista peruano Hernando De Soto (2001) terem visibilidade. Segundo o economista, o problema dos países em desenvolvimento no cenário capitalista seria a falta de acesso ao crédito de grande parte de suas populações, o que as impediria de, por exemplo, desenvolver uma capacidade empreendedora, ter acesso a crédito e mesmo a um imóvel financiado. Referida teoria expõe ideias para um capitalismo, supostamente, possível para países em desenvolvimento.

De acordo com as ideias de De Soto, o qual desenvolveu um discurso ideológico contrário à coletivização de terras propugnada pelo Sendero Luminoso, grupo guerrilheiro fundado em 1960 com forte atuação política no país de 1960 até os anos de 1990, com o processo de financeirização do capital, a titulação da propriedade gera um ativo financeiro para seus possuidores ao contrário das residências irregulares que equivalem a um "capital morto" (2001, p. 45). Para ele, esses títulos, concedidos em larga escala pelo Poder Público, passariam a ter liquidez no mercado formal, o que a informalidade não propicia. Essas ideias viraram Programa Político de regularização fundiária de habitações irregulares, ocupadas por pessoas pobres por todo o Perú, mas não viabilizaram a regularização plena.

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

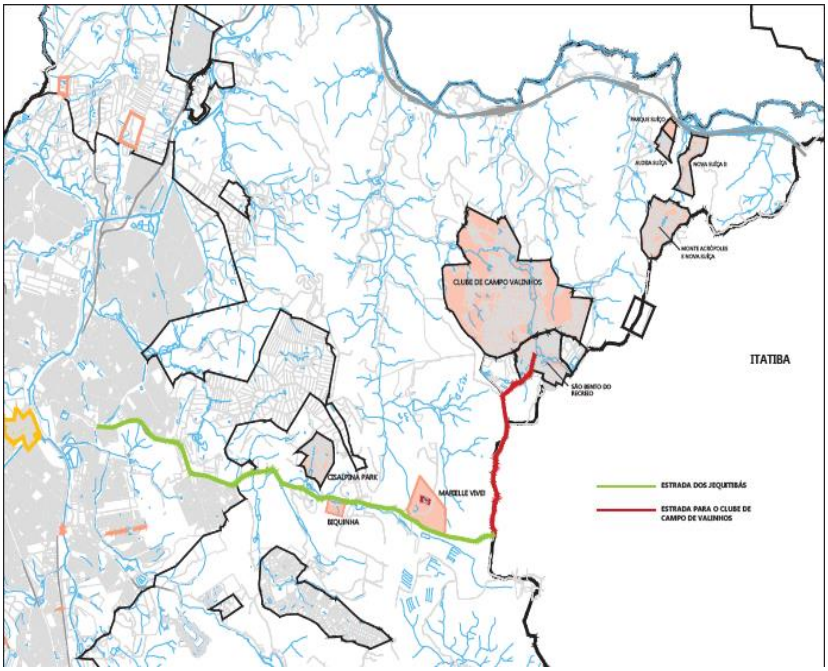
A nova diretriz da política urbana e de habitação social brasileira, que supostamente facilita a titulação (aquisição do direito real de propriedade), atende aos interesses dos mercados financeiro e imobiliário, de modo a descoletivizar os distintos modelos de ocupação da terra para fim de moradia e geração de renda existentes no Eixo em questão.

## 3 O EIXO DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA VALINHOS-ITATIBA

Para compreender melhor a dinâmica na qual se desenvolve a aplicação da Lei nº 13.465/2017 no Município de Valinhos, analisou-se o andamento dos procedimento de REURB-S e REURB-E, nos núcleos urbanos informais consolidados, inseridos na Macrozona Rural, em que se encontra o Eixo de Irregularidade Fundiária (Valinhos-Itatiba) e o contraste com a Ocupação do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) denominada "Marielle Vive!", consolidada posteriormente à edição da Lei 13.465/2017, e localizada no mesmo Eixo estudado, e que vem reivindicar justamente a manutenção dos aspectos rurais da terra ocupada, em meio a todas as urbanidades pungentes nessa conexão metropolitanizada.

Conforme apresenta-se na Fig. 01, há 05 (cinco) núcleos urbanos informais consolidados, sendo 03 (três) deles de interesse social, ou seja, ocupado por população de baixa renda, e que são o Biquinha, o Marielle Vive e o São Bento do Recreio, já os outros dois são de interesse específico, ocupados por população de alta renda. Somente o Marielle Vive se consolidou a dezembro de 2016, possuindo as demais ocupações com mais de 40 anos de existência.

Figura 1 – Eixo de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba




Fonte: Cilento, Bruna Pimentel (2021)

Dentre esses núcleos existentes neste Eixo de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba, o mais avançado nos procedimentos de REURB era o São Bento do Recreio, que inclusive já teve uma de suas quadras regularizadas pela Prefeitura de Valinhos, por intermédio do Programa Cidade Legal. Contudo, desde 2016, quando foi publicada a Medida Provisória nº 759/2016, convertida na Lei 13.465/2017, não houve qualquer continuidade em sua regularização, fazendo com que sua população ocupante permaneça sofrendo com a falta de uma série de equipamentos de infraestrutura, como rede de esgoto adequada, pavimentação asfáltica e galeria de águas pluviais nas vias públicas e iluminação pública.

O único processo de REURB aprovado no período de 2016 a 2020 foi a do núcleo urbano informal fechado denominado Green Golf, mediante o pagamento prévio de uma contrapartida milionária, feita pela associação de moradores desse empreendimento irregular de altíssima renda por exigência no processo administrativo nº 21.267/2017 - PMV. Entretanto, a aprovação não obteve o Certificado de Regularidade Fundiária - CRF, tampouco o licenciamento ambiental, por encontrar-se em área de APP – Área de Proteção Permanente. Igual tratamento não vem sendo dado às populações do Biquinha e do Marielle Vive, que também ocupam área ambientalmente sensível. Nenhum possui procedimento de REURB em análise e a infraestrutura de ambos é bastante precária, com falta de saneamento básico, de abertura de vias de circulação e com constantes exclusões dos serviços públicos essenciais, como educação, saúde e fornecimento de água potável.

## 4 OCUPAÇÃO MARIELLE VIVE

A ocupação MARIELLE VIVE, do MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, iniciada em 14 de abril de 2018, homenageia a Vereadora eleita pelo município do Rio de Janeiro, Marielle Franco, brutalmente assassinada no mês anterior.

A fazenda ocupada possui cerca de 1.000 pessoas, e 350 famílias, sendo que a maioria dos moradores habitam em barracos de lona e está localizada na Macrozona Rural Turística e de Proteção e Recuperação de Mananciais (de futura expansão urbana).

Segundo o processo de reintegração de posse movido pela empresa, o acampamento "Marielle Vive!" ocupa 245.000,00 m2 do total de 342.444,59 m², correspondente ao perímetro total da fazenda.

A diferença mais flagrante entre os núcleos urbanos informais do Eixo é que apenas a ocupação "Marielle Vive!" enfrenta a discussão da propriedade, as demais, partiram da iniciativa e/ou anuência direta de seus respectivos proprietários, que agiram para que o parcelamento irregular do solo da macrozona rural, acontecesse como se urbano fosse.

Constatou-se também que na mesma área ocupada pelo Marielle Vive, há um projeto desenvolvido pelo escritório do Arquiteto e Urbanista Jorge Wilheim, e contempla não só a área do acampamento "Marielle Vive!" como também outros imóveis lindeiros à ocupação, para futura implantação de 4.121 lotes de 1.800 m², sendo 3.953 lotes residenciais e 528 lotes comerciais, totalizando 11.414.423,18 m².

Nota-se que as conquistas da política de regularização fundiária urbana não conseguem vencer os entraves do direito de propriedade e do déficit habitacional relacionados aos mais pobres. E isso ocorre porque não rompem com a ideologia de dominação imposta em nosso país, e enaltecida na Lei 13465/2017. Neste sistema ideológico em que parte significativa da população brasileira está inserida se "naturaliza" o mercado da privatização do direito à habitação, criminalizando os movimentos por moradia.

Tal fato demonstra que a luta pelo direito à posse de ocupações no município de Valinhos passa pela intenção política daqueles que administram o território, os quais podem advogar a favor ou contra a ocupação em zona rural, a depender da classe social de seus ocupantes e dos interesses em jogo.

## 5 O DIREITO À INSURGÊNCIA

Há um movimento especulativo para a expansão do perímetro urbano no Eixo de Irregularidade Fundiária Valinhos-Itatiba que segue a lógica da Região Metropolitana de Campinas (RMC) para a reprodução do espaço e do capital imobiliário, valendo-se da produção de moradia para as classes sociais de maior poder aquisitivo.

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

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

A regularização de núcleos urbanos informais consolidados em áreas rurais, sem o necessário diálogo com as populações que reivindicam tanto moradia quanto a Reforma Agrária, parece estar contribuindo para a visão dispersa de cidade, sendo permissiva com relação à transformação dos territórios, especialmente os metropolitanos, em urbanos, sem discutir e ouvir a população sobre as possibilidades e as peculiaridades do campo, tampouco da pluriatividade rural e urbana.

Para Henri Lefebvre:

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

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

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

O comum, nesse sentido se constituiria como uma construção de interesses comuns, um meio de formar uma grande pluralidade de resistências contra o domínio ideológico das práticas sociais e das formas de expropriação do capital. (MENDES, 2012).

O movimento de insurgência pela garantia da moradia, que está em processo nas últimas décadas, tem o potencial de contestar os aspectos disjuntivos de nossa democracia, criando condições para a consolidação de um modelo capaz de diminuir desigualdades e injustiças históricas. (HOLSTON, 2013).

## 6 CONCLUSÃO

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

A Agroecologia e a agricultura urbanas desenvolvidas de forma coletiva por ocupações rurais/urbanas, em zonas rurais como a ocupação "Marielle Vive!", são alternativas em oposição ao acúmulo do capital especulativo do mercado imobiliário e do agronegócio e se opõem veementemente ao discurso da vocação natural desses imóveis à expansão urbana.

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

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Medida Provisória nº 759, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2016. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...), e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm. Acesso em: 16 jul.2021.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana (...), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 28 out. 2019.

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

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

GABRIELLI, Giovani. Planejamento e gestão de APA's: A Serra dos Cocais em Valinhos-SP. Dissertação de Mestrado: PUC-Campinas, 2018. Disponível em: http://tede.bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br:8080/jspui/handle/tede/1269> Acesso em: 10.set. 2019.

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

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

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

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

LEFEBVRE, Henri. Direto à cidade. 1ª Ed. – São Paulo: Editora Moraes, 1991.

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