

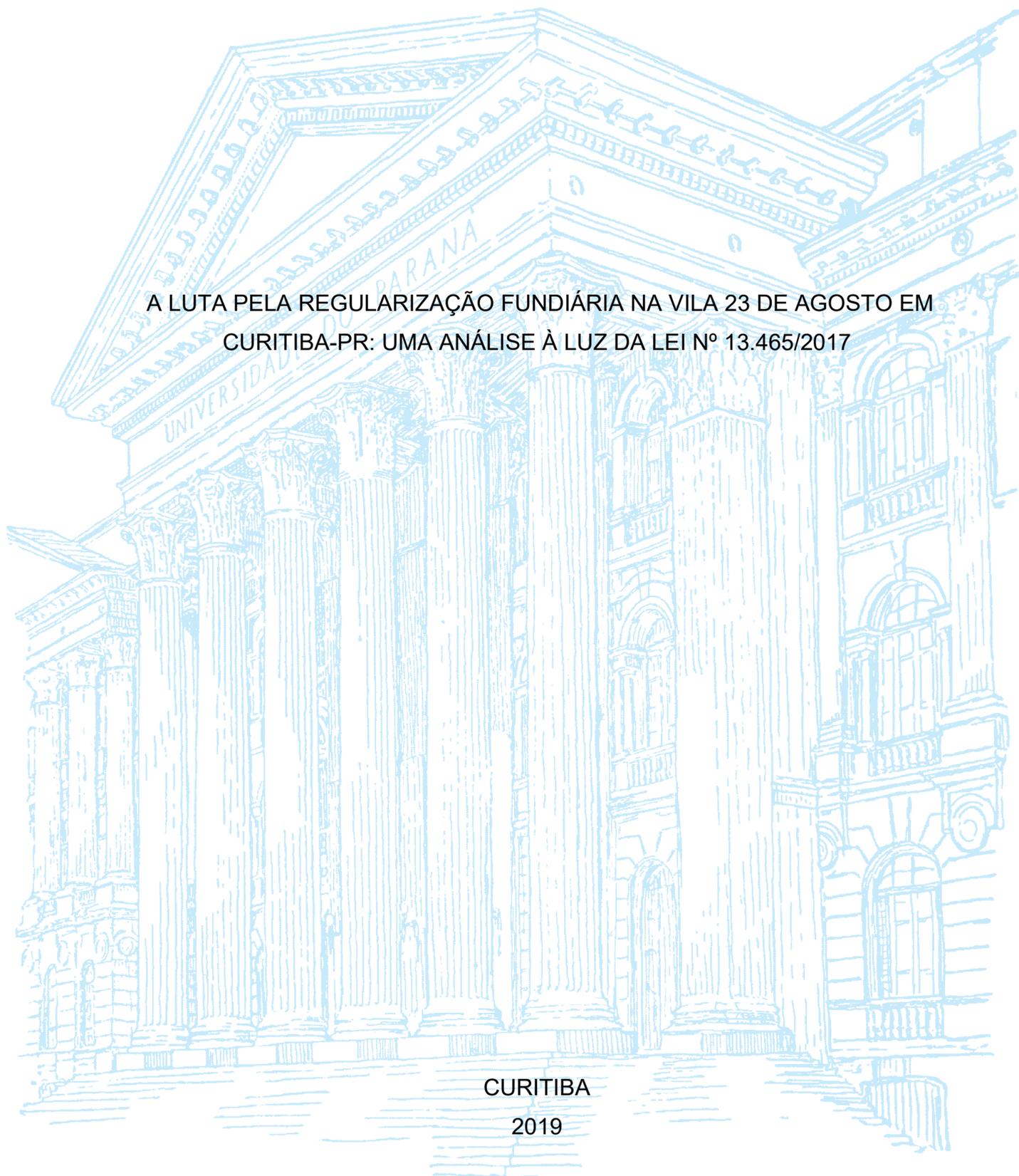
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

VALÉRIA FIORI DA SILVA

A LUTA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA VILA 23 DE AGOSTO EM
CURITIBA-PR: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI Nº 13.465/2017

CURITIBA

2019



VALÉRIA FIORI DA SILVA

A LUTA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA VILA 23 DE AGOSTO EM
CURITIBA-PR: UMA ANÁLISE À LUZ DA LEI Nº 13.465/2017

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito, do Setor de Ciências Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Titular Dr. José Antônio Peres Gediel.

CURITIBA

2019

TERMO DE APROVAÇÃO

VALERIA FIORI DA SILVA

**A LUTA PELA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA VILA 23
DE AGOSTO EM CURITIBA-PR: UMA ANÁLISE À LUZ DA
LEI Nº 13.465/2017**

Monografia aprovada como requisito parcial para
obtenção de Graduação no Curso de Direito, da Faculdade de
Direito, Setor de Ciências jurídicas da Universidade Federal
do Paraná, pela seguinte banca examinadora:



JOSÉ ANTÔNIO PERES GEDIEL
Orientador

Coorientador



DANIELE REGINA PONTES
Primeiro Membro



LAWRENCE ESTIVALET DE MELLO
Segundo Membro

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Coletivo Alicerce, ao MAJUP Isabel da Silva, ao Fórum das Comunidades por Igualdades e Direitos Sociais e todos os espaços de militância que me deram a oportunidade de construir uma visão social do direito, diferente do direito dominante.

Agradeço à história das moradoras e moradores da Vila 23 de Agosto por ser resistência e referência na luta por moradia da cidade. Em especial, agradeço a Vera e Leonice, por compartilhar suas vidas e trajetórias, que se confundem com a história da própria Vila.

Agradeço à todas e todos que me acompanharam nos longos anos percorridos na graduação, à minha família e amigos que foram fortaleza diante das mais diversas adversidades enfrentadas.

Agradeço ao professor Gediel pela orientação e reflexões, e aos amigos da banca, Law e Dani, por fazerem parte deste e de outros momentos tão importantes em minha trajetória acadêmica.

Agradeço, por fim, a universidade pública, gratuita e de qualidade, que me formou e me transformou, para que ela possa formar e transformar ainda muitos outros estudantes.

LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

- COHAB-CT - Companhia de Habitação Popular de Curitiba
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPPUC - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 A VILA 23 DE AGOSTO E A PROBLEMÁTICA DA MORADIA	19
2.1 HISTÓRICO DE LUTAS E RESISTÊNCIAS	21
2.2 SITUAÇÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE.....	25
3 A PRODUÇÃO DA (I)LEGALIDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS	31
3.1 A PRODUÇÃO NORMATIVA SOBRE A CIDADE.....	34
3.2 A DIMENSÃO MUNICIPAL: O CASO DE CURITIBA.....	38
4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL PREVISTA NA LEI Nº 13.465/2017	42
4.1 O CONTEÚDO NORMATIVO DA NOVA LEI	45
4.2 AS CONSEQUÊNCIAS DA NOVA LEI PARA AS OCUPAÇÕES URBANAS	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS	58

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho consiste em um estudo de caso da Vila 23 de Agosto, área de ocupação irregular em Curitiba/PR, localizada no bairro Ganchinho. O objetivo consiste em resgatar a luta pela regularização fundiária da comunidade, a fim de compreender a situação jurídica e fundiária da vila, bem como os problemas enfrentados na busca da concretização do acesso à moradia e à cidade.

A aproximação com o caso a ser estudado se deu pelo trabalho de assessoria jurídica e mobilização popular realizado na comunidade pelo projeto de extensão da pós-graduação da UFPR Fórum das Comunidades por Igualdade e Direitos e pelo Coletivo Alicerce, em torno de pautas políticas como o acesso a direitos: educação, regularização fundiária, serviços e equipamentos públicos e etc. A atuação política na comunidade motivou a produção do trabalho, a fim de compreender os processos e intervenções ocorridos na Vila 23 de Agosto, relacionando o caso com a política de planejamento urbano e fundiário da cidade, e também do país.

Além disso, outra motivação para o trabalho consiste na promulgação da Lei nº 13.465 em 2017, que ensejou a necessidade de analisar os preceitos trazidos pela nova legislação, considerando que altera significativamente a previsão jurídica que regia a questão da regularização fundiária em nosso ordenamento. Assim, pretende-se compreender o contexto que levou a aprovação da lei, bem como explanar as novas medidas jurídicas implementadas para regularização de núcleos urbanos informais, avaliando a possibilidade de utilização dos mecanismos previstos para efetivação da regularização fundiária da Vila 23 de agosto.

Para a abordagem desta pauta adota-se uma determinada perspectiva, a qual considera os processos históricos de formação das cidades, bem como os fatores que levaram à uma ocupação desigual do solo urbano no Brasil, conforme a leitura de Milton Santos (1993) sobre o território. O problema da moradia, portanto, é compreendido a partir da ideia da segregação e da lógica proprietária, na qual apenas aqueles que possuem condições de acessar o mercado formal de habitação têm seus direitos garantidos, enquanto a população de baixa renda possui como única alternativa a ocupação informal de áreas periféricas à margem da cidade.

Diversos nomes podem ser utilizados para referir-se a estas áreas marginalizadas que não se encaixam no padrão proprietário e urbanístico definido

pela ordem jurídica: O IBGE denomina como “aglomerados subnormais”¹ ; a nova lei sobre regularização fundiária, lei nº 3.465/2017 utiliza a expressão “núcleo urbano informal”² ; ainda, outras expressões como ocupações urbanas, favelas, periferia e comunidades podem ser utilizadas. Todos os referidos referem-se aos espaços da cidade nos quais não há a devida titulação da propriedade, conjugada à precariedade urbanística e falta de serviços públicos.

Este fenômeno da formação de áreas informais de moradia deve ser compreendido como um processo multicausal, que possui influência de diversos processos políticos e socioeconômicos para produção e manutenção da ilegalidade. Pode-se afirmar que o mundo jurídico possui grande relevância para a formação de um padrão segregador que colabora para a formação destes núcleos de moradia informais, exercendo um papel determinante na decisão dos processos de planejamento urbano e ocupação da cidade. Por isso, pretende-se analisar a legislação urbanística do ordenamento, considerando que os institutos e instituições jurídicas são essenciais para compreensão da questão da informalidade da moradia.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco na legislação brasileira, provocando significativas mudanças que representaram um giro na forma de tratamento da questão urbana no Brasil. Os autores Betânia Alfonsin (2016) e Edésio Fernandes (2011) abordam a importância deste e de outros marcos regulatórios da política habitacional, como o Estatuto da Cidade (Lei n.10.257/2001) e o Programa Minha Casa, Vida – PMCMV (Lei Federal nº 11.977/2009).

A constituição delegou importantes funções ao Município acerca da implementação e planejamento da política urbana e habitacional, por isso o presente trabalho também busca compreender e analisar a política desempenhada por órgãos como a Prefeitura Municipal de Curitiba e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), empresa de economia mista responsável pela habitação de interesse social na capital, a partir do debate de autoras como Rosa Moura (2014) e Aline Albuquerque (2007).

¹ “O conceito de aglomerado subnormal foi utilizado pela primeira vez no Censo Demográfico 1991. Possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grota, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros.” (IBGE, 2011, p. 26)

² A lei nº 3.465/2017 define em seu artigo 11, inciso II, o núcleo urbano informal como: “aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização.” (BRASIL, 2017).

Por fim, destacam-se as mudanças trazidas pela lei nº 3.465/2017 que dispõe sobre a regularização fundiária urbana de interesse social. A nova legislação altera a ordem jurídica que ainda estava se consolidando no país, instituindo novos referenciais, que apesar de apresentarem algumas inovações, não trazem verdadeiras mudanças para as ocupações de baixa renda. A legislação mantém o município com controle da política habitacional, o qual age de maneira discricionária, sem possibilitar que as comunidades interessadas participem de decisões sobre a política urbana e mantendo os fatores que produzem a informalidade.

Em relação à metodologia do trabalho, busca-se considerar as experiências locais, a partir do caso concreto da Vila 23 de Agosto, e relaciona com a política urbana geral e os processos históricos que geram as ocupações urbanas como um todo. As entrevistas foram utilizadas como técnica para recuperar depoimentos que revelam situações subjetivas mesclando a experiência individual com a realidade histórica. O objetivo da adoção desta metodologia é a compreensão coerente e integrada dos processos sociais a partir da narrativa daqueles que os vivenciaram, reconhecendo o local de fala das militantes.

A reconstrução histórica dos processos essenciais da luta pela efetivação do direito à cidade na vila é baseada essencialmente nas entrevistas semi estruturadas realizadas com duas lideranças femininas que são referência para a luta pela moradia não só no local, mas em toda Curitiba. Este critério conduziu a escolha das entrevistadas, que além de serem moradoras da Vila, participam ativamente das mobilizações, mantendo a luta permanente por direitos. Além dos relatos das moradoras, demais dados foram coletados por meio de documentos e registros oficiais de órgãos como Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) e COHAB³, a fim de buscar números e dados sobre a conformação da área e as iniciativas de regularização fundiária já desempenhadas no local.

Justifica-se o início do trabalho pela história da Vila 23 de Agosto, pois a partir da realidade de uma ocupação urbana é possível encontrar diversas contradições e elementos que consistem um padrão das áreas de moradias informais no país. No caso concreto da comunidade estão presentes os pressupostos que serão explanados nos demais capítulos.

³ A fim de obter mais informações sobre a Vila 23 de Agosto foi protocolada a solicitação nº 60574/201920 na COHAB Curitiba, a qual não foi respondida pela Companhia.

2 A VILA 23 DE AGOSTO E A PROBLEMÁTICA DA MORADIA

A negação do direito à moradia digna para a população de baixa renda é um problema central e estruturante das cidades brasileiras. Em 2010 o censo realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE revelou que cerca de onze milhões e meio de pessoas vivem em condições subnormais de habitação no país. Ainda, de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD de 2015, 18,7 milhões de domicílios urbanos não possuem um dos serviços de saneamento básico considerados como essenciais, qual seja, acesso a rede de água, esgoto ou coleta de lixo.

Em Curitiba, cidade a ser analisada de forma mais profunda no presente trabalho, a realidade em relação à precariedade habitacional não é diferente. Segundo dados do Plano Municipal de Habitação de Curitiba “Em 2000, o número de domicílios em ocupações irregulares era de 57.333, o que correspondia a 12,17% do total de domicílios de Curitiba”. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2008, p. 26).

Tais números demonstram que o acesso a condições adequadas de habitação não é universal. A moradia é um direito essencial e estruturante, pois é apenas a partir dele que se pode concretizar outros direitos também fundamentais como educação, alimentação, emprego e renda. Por isso, a negação do direito à moradia a milhões de brasileiros afeta também o acesso a diversos outros direitos, aprofundando a pobreza e a miséria, sendo fator essencial na produção da segregação e desigualdade no país.

A propriedade privada torna-se, portanto, a única forma de acessar o mercado formal, sendo que a garantia da segurança jurídica da moradia foi forjada com base neste modelo proprietário e individual. (PONTES, 2012, p.14). A partir deste modelo, o acesso ao mercado imobiliário e conseqüentemente à moradia de qualidade ocorre apenas por meio da aquisição da propriedade privada, mediante o pagamento de um preço propositalmente inacessível para a população de baixa renda. Como afirma Daniele Pontes: “A colonização jurídica, mais recentemente estabelecida com a propriedade moderna, ignorou a terra morada e as condições de vida, normatizando a partir de significados outros uma única e possível forma de apropriação”. (PONTES, 2012, p.23).

Assim, as camadas mais baixas e precarizadas da população, ao não possuir condições financeiras, não possui também opções viáveis de moradia dentro do mercado, passando a constituir suas casas à margem do sistema formal, a fim de garantir sua sobrevivência. Passam, então, a habitar em locais que são considerados pelo poder estatal como impróprios para habitação, ocupação e uso no geral, e por essa razão restam como terras sem valor de troca no mercado formal, abandonadas pelo estado e pelo mercado imobiliário. É este processo que gera a divisão dual⁴ entre dois territórios que conformam uma cidade ilegal - simultaneamente marginal e estrutural do espaço urbano (MAGALHÃES, 2013, p. 28) – e uma cidade legal, exclusiva para aqueles que podem pagar pelos benefícios da urbanização.

A Vila 23 de Agosto em Curitiba- PR, a ser estudada no presente trabalho, é uma destas milhares áreas de ocupações irregulares do Brasil que são invisibilizadas pelo Poder Público e pelo ordenamento jurídico de diversas formas. Isso porque a constituição destas ocupações tem como base a posse, contrariando o sistema legal liberal e civilista baseado na propriedade. (MAGALHÃES, 2013, p.43). É o ordenamento jurídico que define os padrões daquilo que é considerado legal e ilegal, utilizando como princípio regulador da ocupação da cidade a titulação individual dos imóveis, em detrimento da realidade fática que consiste na posse como forma de acesso à habitação.

Não se trata, entretanto, de uma completa inação dos atores jurídicos e políticos, pois estes territórios são historicamente objeto de intervenções do direito e do estado (MAGALHÃES, 2013, p. 28). No entanto, estas iniciativas, tanto dos agentes públicos como privados, em sua maioria reafirmam o modelo proprietário, contribuindo para a produção das desigualdades urbanas.

Tal modelo jurídico estruturou territorialmente a forma de ocupação da cidade, garantindo acesso a serviços públicos de qualidade apenas nas regiões centrais, onde os moradores possuem o registro formal de suas propriedades. Enquanto isso, as regiões periféricas se tornaram regiões marcadas pela falta. Falta da propriedade formal, que gera a falta de equipamentos públicos, de empregos

⁴ Esta divisão dual entre a cidade legal e ilegal é conceituada por importantes doutrinadoras da área como Raquel Rolnik (2006) e Ermínia Maricato (2002).

formais, de direitos, de segurança etc. São espaços caracterizadas sempre pelo que falta, e não pelo que efetivamente são:

Nessa perspectiva, a legislação sobre favelas, pelo menos até a década de 1960, teria contribuído decisivamente para aprofundar a dualidade entre favela e cidade. Essa legislação, ao promover a associação sistemática entre favelas e ilegalidades excluindo-as da chamada 'cidade formal' e do campo jurídico, sempre comportou a possibilidade de erradicação de favelas, confinando-as legalmente ao constituí-las como espaços oficialmente inexistentes, o que criou entraves formais ao investimento público nas favelas, bem como à regularização das edificações e dos estabelecimentos comerciais aí fixados. (MAGALHÃES, 2013, p. 28)

O caso da Vila 23 de Agosto se insere dentro deste panorama, pois após 28 anos de ocupação os moradores permanecem sem a segurança jurídica da posse e sem acesso a infraestrutura urbana de qualidade. Mesmo com a mobilização permanente dos moradores, que protagonizaram importantes movimentos pela regularização fundiária no decorrer dos anos, a atuação dos gestores públicos reforçou a marginalização da comunidade de diversas formas, tanto por intervenções pontuais que não solucionaram os problemas dos moradores, como pela negação de diversos direitos, tal qual a regularização fundiária.

Durante os quase trinta anos de ocupação, os moradores organizaram-se coletivamente a fim de reivindicar melhorias na qualidade de vida. A reconstrução histórica destas mobilizações ocorreu pelas entrevistas com Vera Lucia Soares Peres, atual presidente da associação de moradores da Vila 23 de agosto, que participa da coordenação e liderança do movimento desde as primeiras reuniões para organização da ocupação; e Leonice Silva que participa do movimento comunitário, impulsionando as lutas recentes na vila, sendo uma liderança política também em outros espaços de militância e organização, como no Partido dos Trabalhadores.

O movimento comunitário organizado por meio da Associação de Moradores obteve diversas conquistas neste conflito, que envolve diversos agentes, tanto por públicos como privados, conforme será explanado a seguir.

2.1 HISTÓRICO DE LUTAS E RESISTÊNCIAS

A Vila 23 de Agosto é um núcleo urbano informal localizado no bairro Ganchinho, na região sul de Curitiba/PR, próxima ao rio Ribeirão dos Padilhas. Foi

ocupada em 1991 com cerca de 800 famílias organizadas na luta pelo direito à moradia. Não por acaso a região onde foi constituída a comunidade é reconhecida por abrigar diversas ocupações informais com população de baixa renda. Localizado a cerca de dezessete quilômetros do centro da cidade, o desenvolvimento e urbanização desta região periférica foi sempre precário e impulsionado pelas ocupações irregulares, o que é evidenciado ao considerar que cerca de metade dos domicílios do bairro Ganchinho faz parte das Moradias 23 de Agosto. (IPPUC, 2017).

Na década de 90 a região sul de Curitiba consistia em uma zona agrícola (IPPUC, 1992, p. 20), distante da malha urbana e equipamentos públicos. Com a crescente demanda por moradia, diversas ocupações surgiram na região conferindo função social a extensas áreas que se encontravam abandonadas. Os dados do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC) analisados pela arquiteta e urbanista Aline Figueiredo de Albuquerque, em sua dissertação de mestrado na Universidade de São Paulo, confirmam este crescimento da cidade informal no período, não apenas no Ganchinho, mas em toda Curitiba:

Aqui devemos destacar que, do incremento de 38 mil domicílios irregulares registrados no período de 1979 a 1992, 20 mil foram construídos apenas nos dois primeiros anos da década de 90. Foi, portanto entre 1990 e 1992 que se deu o maior crescimento de domicílios irregulares em Curitiba, cerca de 35% do estoque de domicílios irregulares – existentes até 2000 – formaram-se nos dois primeiros anos da década de 90. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 45)

Segundo as moradoras entrevistadas, a ocupação foi formada por várias pessoas oriundas do interior do estado do Paraná e de outros bairros da própria capital e região metropolitana, que se uniram pela impossibilidade de arcar com os custos do aluguel de suas casas sem comprometer a qualidade de vida de suas respectivas famílias.

Aqui na região sul de Curitiba tinha uma organização chamada Xapinhã (xaxim, pinheirinho e alto boqueirão). Essa organização tinha várias associações de moradores, movimentos sociais, grupos de mulheres, saúde, educação, igrejas, que participavam. E aí sentiram com o grito do povo que o aluguel tava muito alto, que as pessoas não tinham mais condições de estar pagando aluguel e o sonho de ter uma casa própria. Mas a prefeitura não tinha projetos, nessa época COHAB já era falida.

Eles começaram a organizar a povo a partir da vontade do povo mesmo. Começaram a organizar em grupos, nas comunidades católicas (CEBs), nas associações de moradores etc. (Entrevista PERES, 2019).

A organização Xapinhal foi fruto do trabalho de dezesseis entidades comunitárias dos bairros Xaxim, Pinheirinho, Sítio Cercado e Alto Boqueirão que durante a década de 80 teve intensa atuação nessa região, em especial por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) e outros setores progressistas da Igreja Católica. Por meio da organização foram estabelecidos diversos diálogos com o município para execução de um projeto popular de habitação, que não foi implementado por falta de financiamento. Em 1989, considerando a falta de expectativas de acessar a habitação por meio do poder público o movimento decidiu pela ocupação, que ficou conhecida como Xapinhal. Localizada no Sítio Cercado, a ocupação assentou o expressivo número de 3.200 famílias, servindo como exemplo para todo o movimento popular da cidade, em especial para a formação futura da Vila 23 de Agosto. (MIRANDA, 2019, p. 09).

Tal característica é um elemento diferenciador de diversas outras ocupações espontâneas que surgiram na cidade, e inclusive na própria região. O fato da ocupação ter sido organizada coletivamente explicita a intenção do movimento de configurar-se como uma manifestação política em defesa da moradia e dos trabalhadores, e não apenas uma forma de suprir necessidades que deveriam ser garantidas pelo Município, isentando o poder público de seu dever legal.

Nos dois anos subsequentes a organização seguiu realizando reuniões periódicas nas paróquias que integravam o movimento, dando continuidade à mobilização comunitária. Além de negociar a regularização da área já ocupada, a organização seguiu com diálogos para implementar projetos de moradia popular via prefeitura, sendo que todas as tentativas restaram infrutíferas. Mais uma vez, diante da falta de opção pública de moradia digna, o movimento realiza mais uma ocupação, no dia 23 de agosto de 1991, como foi batizada.

Após a primeira ocupação do Xapinhal, o movimento por moradia continuou sua organização popular. A fim de concretizar a desapropriação de uma nova área com lotes urbanizados, intensificaram o diálogo com a prefeitura, mas, sem um retorno, resolveram realizar uma nova ocupação. Seguindo os passos da outra ocupação, mantiveram a articulação com as CEBs, participando apenas famílias que realmente precisavam de moradia. Tanaka (2016) relata como ocorreu a ocupação: no dia 23 de agosto de 1991, Kombis e caminhões saíram da Vila São Pedro (mas não somente) em direção ao terreno entre a Av. Eduardo Pinto da Rocha, a linha do trem e o Ribeirão dos Padilhas. Cerca de 800 famílias descarregavam seus pertences e quando os proprietários apareceram em torno das 2h da manhã, passaram por cima dos barracos. As famílias voltaram para a beira da estrada e só no dia seguinte pela manhã que voltaram ao terreno, concretizando a ocupação. Desta forma, a Prefeitura foi obrigada a negociar a desapropriação da área com o proprietário e foram programados o arruamento e a divisão dos terrenos. (MIRANDA, 2019, p. 09)

Assim, no momento da ocupação conhecida hoje como Vila ou Moradias 23 de Agosto foi realizada a divisão dos terrenos de cada família, medindo cerca de 160m² cada um, desde o princípio também foi demarcado o local das ruas, dos equipamentos públicos e comunitários. A vila é até hoje um verdadeiro exemplo de organização, que desde os seus primórdios buscou garantir o acesso a moradia permanente e de qualidade para as famílias por meio da luta coletiva por direitos.

As moradoras relatam que uma das maiores dificuldades enfrentadas pelo movimento foi o medo de serem retirados do local, relatando diversos episódios de violência por parte da polícia e dos proprietários privados, que de tão grave levaram algumas famílias a desistir do movimento. (Entrevista SILVA, 2019). No entanto, a organização dos moradores que permaneceram na ocupação seguiu se consolidando e em fevereiro de 1992 foi formada a associação de moradores. Naquele momento a associação era vista como entidade essencial a ser fundada para a impulsionar a mobilização dos moradores na busca da regularização fundiária bem como no pleito pela instalação de equipamentos e serviços públicos, considerando que a comunidade não possuía acesso a infraestrutura urbana mais básica.

No começo o fornecimento de água ocorria por meio de uma torneira comunitária instalada na rua principal, enquanto a rede de energia elétrica foi instalada de forma irregular (Entrevista SILVA, 2019), e só foi regularizada pela COPEL em 2003. Assim, é possível afirmar que a infraestrutura do local foi sendo constituída com o decorrer dos anos, de acordo com a demanda e reivindicação coletiva dos moradores da Vila, o que foi determinante para a urbanização de todo o bairro.

Em 1992, dos 720 domicílios das Moradias 23 de Agosto, como denominado pelo IPPUC, apenas 35% tinham acesso a canalização da água, 7% à rede de energia elétrica e nenhuma casa possuía devido tratamento sanitário para o esgoto (IPPUC, 1992). Já no último censo, realizado pelo IBGE em 2010, quase a totalidade dos domicílios do bairro ganchinho possui acesso a energia elétrica (99,81%), rede de água (95,93%), coleta de lixo (99,16) e 83% é atendido por rede de esgoto. (IPPUC, 2017).

Este panorama revela a importância da organização comunitária para o acesso a direitos e até mesmo para o planejamento urbano da cidade, o que pode ser observado com a criação do projeto Bairro Novo em 1997. A prefeitura, temendo que mais áreas da região fossem ocupadas, promoveu a criação da regional Bairro Novo, envolvendo os bairros do Sítio Cercado, Ganchinho e Umbará, prevendo um plano de urbanização para a área. (Entrevista PERES, 2019). Juntos, os três bairros comportam 52 ocupações irregulares, segundo dados da COHAB de 2016 (IPPUC, 2017).

No entanto, a precariedade dos serviços públicos ainda é perceptível, considerando diversos problemas de infraestrutura, como no transporte, pois 30% dos moradores do bairro Ganchinho residem fora do perímetro de abrangência do transporte público, serviço público essencial para qualquer pessoa, em especial para população de baixa renda, como no local. Ainda, um alto número de domicílios do bairro apresenta condições insalubres em seu entorno, sendo que 5,10% famílias convivem com a presença de esgoto a céu aberto e 4,97% com a presença de lixo acumulado, números que são expressivamente maiores que dos demais bairros da regional. (IPPUC, 2017).

Com o decorrer dos anos a comunidade já obteve muitas vitórias, todas conquistadas por meio das mobilizações coletivas dos moradores, organizadas em sua maioria pela associação de moradores, que se constitui como um espaço de atuação política permanente na vila até os dias atuais. Apesar da constante pressão exercida tanto perante ao poder público como privado, a área ainda sofre com a falta de infraestrutura, e em especial com irregularidade documental da área, que gera a negação de diversos outros direitos, como será abordado a seguir.

2.2 SITUAÇÃO JURÍDICA DA PROPRIEDADE

A Vila 23 de agosto conta com área total de 8.919,01m², situada em um terreno de propriedade privada, que de acordo com informações constantes na matrícula nº 131.058, registrada na 8ª Circunscrição Imobiliária da capital, apresenta o alto número de 59 proprietários. Ressalta-se que a matrícula foi aberta apenas em 2008 com a numeração acima referida, não sendo possível compreender quais processos levaram à abertura de novo número matricial neste ano, considerando que a área já se encontrava ocupada há mais de 10 anos por pessoas distintas dos proprietários registrais.

Antes de ser ocupadas pelas famílias organizadas a área consistia em um vazio urbano, que se encontrava subutilizado por décadas. Tal situação de abandono foi um dos fatores que ensejou a ocupação, que por meio do uso para moradia passou a conferir uma função social ao imóvel. Desde o princípio os moradores tentaram negociações tanto com os proprietários como com o poder público na busca da segurança jurídica de posse, no entanto, não houve qualquer possibilidade de diálogo entre as famílias e os proprietários, sendo necessário intervenção da Curia da Igreja Católica de Curitiba para efetivação de negociações em busca da regularização fundiária. (Entrevista PERES, 2019).

Os proprietários buscaram a imobiliária G. Laffitte para organizar a regularização da área, transferindo para um agente privado processos que deveriam ser realizados pelo poder público, por tratar-se de interesse social e de acesso a direitos. Na década de 90 a imobiliária passou a coordenar a negociação com os moradores, realizando o loteamento do terreno e individualização dos lotes que foram vendidos para as famílias ocupantes forma parcelada, com valor de cada cota fixado de acordo com porcentagem do salário mínimo. (Entrevista PERES, 2019).

No decorrer dos anos, diversos diálogos foram realizados com a imobiliária e a Companhia de Habitação Popular de Curitiba em busca da titulação das famílias posseiras. A associação de moradores foi protagonista na pauta da regularização fundiária, mobilizando a comunidade na busca da efetivação deste direito e de todos os demais que se consolidam com a segurança jurídica da posse.

Após anos de pressão popular os moradores conquistaram o Decreto nº 915/2015, que aprovou o loteamento da Vila 23 de Agosto, na gestão do prefeito Gustavo Fruet. A COHAB-CT foi a responsável por elaborar o projeto de loteamento, que definiu publicamente a área como de interesse social e aprovou a criação de 693 lotes familiares.

Este decreto municipal representa um importante avanço, pois a aprovação do loteamento representa uma das principais ações para efetivar a regularização fundiária, sendo um dos procedimentos que depende necessária e exclusivamente de uma ação do poder público municipal para ser realizada. Em reunião realizada no ano de 2017 os representantes da imobiliária G. Laffitte informaram aos representantes dos moradores da Vila 23 de Agosto que a maior parte das famílias finalizou o pagamento.

No entanto, o decreto publicado pela prefeitura não é suficiente para conferir a propriedade privada e individual para as famílias. Após aprovação do loteamento ainda é necessário o registro do loteamento em cartório, bem como a abertura de novas matrículas individualizadas para cada um dos lotes familiares. Segundo a lei nº 6766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, é responsabilidade do loteador, no caso a imobiliária G. Laffitte, realizar o devido registro em cartório, transferindo a propriedade para o nome das famílias. Tanto os moradores quanto a própria COHAB-CT já realizaram diversos questionamentos à G. Laffitte sobre o motivo da demora no registro.

Em reuniões realizada no ano de 2017 e 2019 os representantes da imobiliária G. Laffitte informaram aos moradores da Vila 23 de Agosto que os entraves para a realização não consistem na falta de pagamento das parcelas, como parte dos moradores acreditavam, pois a maior parte das famílias finalizou o pagamento, restando cerca de 15% dos lotes a serem quitados. A justificativa para a morosidade da questão, segundo a funcionária presente na reunião, ocorre devido à entraves processuais relacionados a trâmites sucessórios. Considerando que o conflito se estende ao decorrer de tantos anos, cerca de seis proprietários registrais faleceram durante este processo, sendo necessário aguardar a finalização da ação de inventário que ainda está em andamento para realizar a devida transferência da propriedade.

Além desta área que já foi objeto de regulação por parte do poder público, existe uma outra parcela de moradores da comunidade que estão em uma situação ainda mais precária e mais atrasada em relação ao longo procedimento de regularização fundiária. Trata-se de uma área ocupada ainda na década de 90, após a constituição da Vila, a cerca de 200 metros do leito do rio Ribeirão dos Padilhas. O local é considerado como área de preservação ambiental, sendo objeto de intervenções da prefeitura municipal de Curitiba que realizou a realocação destas

famílias que viviam em área de risco. Sob a justificativa de que estas moradias estavam em local impróprio para ocupação e habitação, as famílias que se encontravam a 200 metros do leito do rio foram reassentadas para uma outra vila próxima, chamada Madre Teresa. A realocação foi realizada para lotes urbanizados, onde não havia casas construídas, intermediado pela COHAB e efetivado pela imobiliária Laffite, por meio da compra e venda.

Mesmo após a retirada da faixa de moradores irregulares próxima ao rio Ribeirão dos Padilha, não houve nenhum tipo de revitalização da área, seja um espaço público para uso da população ou apenas o reflorestamento, a fim de garantir sua função de proteção ambiental. Diante disso, houve nova ocupação do leito do rio, por famílias que se encontravam em situação extremamente precária, formando favelas palafitas nas margens lamacentas do Rio Ribeirão dos Padilhas, acentuando ainda mais a favelização da região.

Mais uma vez a Prefeitura de Curitiba interviu realizando a realocação dessas famílias, mas desta vez retirando apenas as moradias localizadas a 100 metros das margens do rio, enquanto os demais moradores permaneceram no local. Os moradores que se encontravam mais próximos do rio foram transferidos para o empreendimento habitacional denominado Moradias Jandaia, no bairro Ganchinho, que conta com um total de 405 moradias⁵ (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2013). As casas foram entregues gradativamente para as famílias, na medida em que as obras eram finalizadas, abrigando moradores das Vilas Osternack, Campo Cerrado, 23 de Agosto, Ulisses Guimarães e Vila Nova. O empreendimento foi executado com verbas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em conjunto com aportes municipais e foi finalizado no ano de 2013.

Estas iniciativas do município geraram duas graves consequências para a comunidade: a formação de uma extensa área abandonada nas margens do Rio Ribeirão de Padilha, cerca de 2 km, que se tornou um local de acúmulo de lixo e entulhos; outra consequência foi a formação de uma parcela dos moradores em condição desigual ao restante da vila, que permaneceu na área por estarem mais distantes do leito do rio, mas sem qualquer perspectiva de regularização. Esta área

⁵ Disponível em <<https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/moradores-de-area-de-risco-sao-transferidos-para-novas-casas/30395>>. Acessado em 29 out. 2019

pertence à outro proprietário, com matrícula e indicação fiscal distinta e por isso não foi incluída no decreto publicado pela prefeitura, mas também está sendo negociada por meio da imobiliária G. Laffitte, sem previsão para finalização.

A fim de solucionar a situação de irregularidade fundiária da Vila 23 de Agosto foi instaurado procedimento administrativo no Núcleo Itinerante das Questões Fundiárias e Urbanísticas da Defensoria Pública do Estado do Paraná, coordenado pela Dra. Olenka Lins. Neste procedimento (nº 14/2017) foram enviados ofícios para a Imobiliária G. Laffitte e para a COHAB solicitando informações acerca da situação fundiária da comunidade.

A imobiliária respondeu afirmando que não poderia prestar esse tipo de informação, pois a competência para a regularização seria da Companhia de Habitação Popular de Curitiba. Além disso, a empresa forneceu os dados dos advogados da família proprietária do terreno, que estão responsáveis pelos trâmites sucessórios que supostamente impedem a resolução do problema. Em contato com a advogada, a responsável se recusou a realizar qualquer diálogo, afirmando que todas as tratativas deveriam ser mediadas pela imobiliária.

Em contato com a COHAB, a companhia afirmou que a Vila 23 de agosto foi aprovada pelo Decreto Municipal nº 915/2015, e que após a aprovação do loteamento como área de interesse social, não há mais qualquer responsabilidade da Prefeitura Municipal de Curitiba em relação a regularização da área. Tendo em vista que a propriedade do terreno ainda é de pessoas privadas e que os proprietários delegaram para a imobiliária G. Laffitte a iniciativa de regularização fundiária, a finalização do processo e titulação individual depende de atuação específica da empresa, que não atende como prioridade as demandas populares.

Os moradores, inconformados com as respostas insuficientes da imobiliária solicitaram a realização de assembleia na comunidade a fim de explicar para todos os moradores os entraves à efetivação da regularização. Em 2019 foi realizada a referida assembleia na sede da associação de moradores, contando com mais de 60 pessoas que cobraram respostas da empresa acerca da morosidade dos trâmites. A imobiliária justificou o problema com base nos já mencionados processos de inventário dos proprietários registraes, prevendo como prazo para finalização da questão em julho de 2020.

Assim, diante do panorama exposto, é possível afirmar que a intervenção da Prefeitura de Curitiba na Vila 23 de Agosto se limitou a questões pontuais, que

assim como nas demais ocupações coletivas e organizadas da cidade, apenas passou a garantir a infraestrutura e equipamentos urbanos nas comunidades devido à luta comunitária e associativa dos movimentos populares que pressionam a municipalidade para a garantia de direitos e para a regularização fundiária. A iniciativa privada também pode ser criticada, considerando a morosidade para resolução da irregularidade da área, mesmo tendo sido contratada pelos proprietários para efetivar a regularização fundiária do local.

3 A PRODUÇÃO DA (I)LEGALIDADE NAS CIDADES BRASILEIRAS

Compreender a história da Vila 23 de Agosto é também compreender a forma de produção do espaço urbano de todo o país, marcado “por um longo período de urbanização social e territorialmente seletiva” (SANTOS, 1993, p.01), que se desenvolve no período entre os séculos XVIII e XIX e de forma mais intensa e concentrada a partir de 1950. (SANTOS, 1993, p.69). A concentração fundiária é a estrutura fundante da forma de ocupação do território brasileiro, que ocorreu de forma não homogênea em todo o país, apresentando a desigualdade como padrão da formação socioeconômica e espacial nacionalmente.

A cidade passa a ser o suporte do modelo capitalista que estrutura a sociedade e coloca a terra, habitação e o território como mercadorias que só podem ser acessadas por alguns. O modelo de desenvolvimento pautado pela acumulação de riquezas se reproduz também na dinâmica de formação e reprodução das cidades, onde os aspectos econômicos determinam o planejamento urbano, influenciadas pelo capital internacional. (SANTOS, 1993, p. 22).

Tal panorama impactou na forma de estruturação das cidades brasileiras, que desde o princípio da urbanização demarcaram o espaço do rico e do pobre, do proprietário e do posseiro, do negro e do branco. Ao lado de uma cidade formal, construída para ser o novo polo de poder econômico político e social, concentrando poder e riqueza, surge também à sua margem uma cidade informal, formada pela segregação e marcada pela negação de direitos e pobreza.

A cidade em si, como relação social e como materialidade torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é o suporte como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias (e dos cortiços) pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas também, do modelo espacial (SANTOS, 1993, p.10)

Assim, coloca-se a segregação territorial e a desigualdade como chaves analíticas essenciais para compreender as cidades brasileiras e os problemas urbanos que temos hoje, em especial, para compreender os processos que levaram a garantia de direitos apenas para alguns. (MILANO, 2015, p. 17). Pode-se afirmar, portanto, que a formação de diversas ocupações informais, como a Vila 23 de

agosto, são processos multicausais, envolvendo fatores históricos, econômicos, políticos e jurídicos que se reproduzem no seio das relações sociais.

Esta política gera impacto na geografia da cidade e na realidade das comunidades informais, associando a irregularidade da habitação ao caráter de seus moradores, generalizando a ilegalidade fundiária à ilegalidade dos corpos que aí vivem. Esse imaginário dominante afeta a própria subjetividade individual daqueles que residem nos locais considerados ilegais, que ao terem seu direito à cidade negado veem restringida também a sua própria cidadania. A autora Giovanna Milano utiliza o termo “cidadania subalterna” (MILANO, 2015, p. 51) para explicar a condição de negação de direitos daqueles que são posseiros e não proprietários e por isso são vistos como inimigos, pois ilegais.

A figura do proprietário passa a fundir-se com a do cidadão, sendo possível o acesso a direitos apenas para os sujeitos inseridos no mercado formal da habitação. Assim, aprofunda-se a pobreza e a segregação, pois a intervenção estatal e jurídica que resta para os espaços informais e as coletividades que os conformam é a sua face repressora. Por meio do direito penal criminaliza-se não apenas o indivíduo, que é taxado como favelado, inimigo ou criminoso, mas também a sua existência localizada. Criminaliza-se toda a cidade informal, os movimentos sociais que a constroem e seus residentes.

As moradoras da Vila 23 de agosto relatam na entrevista concedida para o presente trabalho que a repressão foi um elemento marcante na ocupação, em especial no começo da organização comunitária⁶. Tanto a repressão policial, como por parte de proprietários privados, foi realizada com uso de meios ilegais, considerando que casas foram destruídas e tiros foram disparados a fim de amedrontar os moradores e forçar a desocupação da área, em uma ação planejada por estes poderes dominantes e à margem da previsão legal. A repressão sofrida evidencia o imaginário que associa as ocupações e os movimentos sociais ao crime e à desordem, identificando o posseiro como invasor e descredibilizando a luta por moradia.

⁶“Tinha um microfone perto da igreja pra avisar se a polícia tava vindo, se revezavam pra cuidar e fazer a segurança. Se vinha a polícia avisavam, as crianças e mulheres grávidas ficavam na frente e os homens pra trás, pra polícia não bater e tirar as pessoas. Não tiraram nem uma pessoa, ninguém arredou o pé.” (Entrevista SILVA, 2019)

Assim, é possível afirmar que a norma jurídica aplicada aos territórios é seletiva, sendo que a face jurídica aplicada à cidade ilegal estabelece e fortalece relações de poder que intensificam a segregação não apenas territorial, mas também cultural e socioeconômica, estigmatizando a periferia e seus moradores. As formulações do direito para esses espaços é para defini-los como irregulares, ilegais, e, portanto, perigosos, e é assim que também é construído o discurso dominante, colaborando para essa criminalização da imagem do favelado.

A ilegalidade é portanto funcional - para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor. Dependendo do ponto de vista, no entanto, ele é muito disfuncional: para a sustentabilidade ambiental, para as relações democráticas e mais igualitárias, para a qualidade de vida urbana, para a ampliação da cidadania. A segregação territorial e todos os corolários que a acompanham - falta de saneamento ambiental, riscos de desmoronamentos, risco de enchentes, violência - estão a ele vinculados. (MARICATO, 2000, p.123).

Ressalta-se que classificar as ocupações como ilegais, irregulares é uma opção política e ideológica do ordenamento jurídico e do Estado que ignora a realidade fática e revela uma opção intencional e sistemática de segregação. É a negação de uma política fundiária para os assentamentos de baixa renda como política efetuada. O crescimento desordenado e precário das periferias é fruto da política do capital que estrutura as cidades brasileiras por meio de um “mercado imobiliário excludente e a ausência de políticas sociais”. (MARICATO, 2000, p.152). O plano orquestrado pelos agentes dominantes da política urbana é exitosamente reproduzido a fim de manter o status quo, o modelo proprietário e consequentemente a segregação urbana.

A cidade informal, com acesso precário a serviços e equipamentos urbanos, adota a autoconstrução da moradia e da própria infraestrutura urbana como única alternativa à incapacidade do estado e do mercado em garantir direitos à população de baixa renda. Isso porque, a irregularidade da moradia afeta também o acesso a outros direitos, como saúde, educação e outros serviços públicos, que compõem o que se pode chamar de moradia digna e de qualidade.

Assim, a compreensão da formação das áreas de ocupações irregulares passa por compreender a formação histórica do território brasileiro, bem como os fatores políticos, econômicos, sociais e jurídicos que exercem influência na questão urbana do país. Para o presente trabalho, é essencial considerar a importância do

aspecto jurídico na produção da segregação e da informalidade, pois é o direito que define os padrões do que é legal e ilegal, além de estabelecer o que pode ser tolerado e o que deve ser reprimido no território, de forma seletiva. Diante disso, faz-se necessário uma análise detalhada do ordenamento jurídico vigente a fim de explanar a produção legislativa pertinente ao debate.

3.1 A PRODUÇÃO NORMATIVA SOBRE A CIDADE

Como detalhado no tópico anterior, a ocupação do espaço urbano foi historicamente marcada pela produção informal de moradias com base na posse, realidade fática que sempre esteve em detrimento com as formulações legais, considerando um marco regulatório civilista e baseado na propriedade, que segrega a população de baixa renda que edificou sua moradia com base na posse. Este modelo jurídico proprietário é uma das causas da informalidade e segregação, que apenas sofreu alterações após a Constituição de 1998, quando a ideia da propriedade irrestrita dá lugar ao princípio da função social.

A Constituição Federal de 1988 e, posteriormente o Estatuto da Cidade de 2001 são os principais marcos legais que representam uma ‘nova ordem jurídica urbanística’⁷ e um giro no olhar sobre o urbano. Pode-se afirmar que o Brasil apresenta um avançado marco legal em matéria urbanística, que apresenta diversos institutos para efetivação da regularização fundiária e proteção do direito à moradia.

Desde os anos 2000 o direito à moradia integra o ordenamento jurídico brasileiro como um direito social fundamental constitucionalmente previsto. A Emenda Constitucional nº 26/2000 alterou o artigo 6º da Constituição Federal de 1988, incluindo a moradia no rol dos direitos sociais.⁸ Essa inclusão foi essencial para o debate travado no presente trabalho, pois significa o reconhecimento do direito à moradia como imprescindível para o desenvolvimento de políticas sociais e de planejamento urbano.

Além disso, o capítulo II da Constituição Federal, denominado “Da política urbana” traz dois breves artigos que também são de relevantes para a

⁷ Termo cunhado por Edésio Fernandes (FERNANDES, 2005).

⁸ Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (BRASIL, 1988)

análise da questão da cidade e que foram incluídos pelo constituinte devido as reivindicações dos movimentos sociais populares pela Reforma Urbana. (ALFONSIN, 2016, p.427). Dentre os diversos institutos trazidos pelos artigos 182 e 183 da Carta Magna Federal, destaca-se para o debate da regularização fundiária a ideia de “função social da propriedade”⁹. Tal expressão representa a mudança da análise individualista da cidade para a compreensão de que a coletividade é afetada pelos processos que conformam o urbano, pregando a necessidade de uma distribuição justa dos benefícios da valorização imobiliária. Segundo Edésio Fernandes:

A discussão sobre a regularização fundiária urbana ganhou outro fôlego com a Constituição Federal de 1988, que reconheceu o direito da população à regularização fundiária nos casos estipulados, através da usucapião especial urbano nas terras privadas, mencionando também a “concessão de uso” de terras públicas. A Emenda Constitucional nº 26/2000 incluiu o direito de moradia no rol dos direitos sociais. O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220, ambos de 2001, consolidaram e ampliaram essa ordem jurídica. (FERNANDES, 2011, p. 181).

O Estatuto da Cidade, lei nº 10.257/2001 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Consiste em um marco jurídico essencial para análise da produção legislativa brasileira sobre o espaço urbano, detalhando os preceitos da Constituição Federal. Foi delegado ao legislador ordinário a produção normativa à respeito da cidade, tendo em vista que a carta magna apresenta apenas estes dois artigos sobre o assunto. Editado apenas em 2001, treze anos depois da promulgação da Constituição, o Estatuto da Cidade traz diversos princípios progressistas que buscam a justiça urbana e inclusão social, baseados no princípio da função social da propriedade urbana¹⁰.

O reconhecimento das posses em relação à propriedade também se fez nas manifestações relativas ao cumprimento de função social da propriedade e ao reconhecimento de interesses sociais que superassem interesses individuais formais. (PONTES, 2012, p. 186).

⁹Art. 186, § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988).

¹⁰Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei. (BRASIL, 2001).

O Estatuto reconhece o direito dos moradores de ocupações informais de terem a segurança jurídica da posse e a regularização fundiária. Para isso, a legislação reduziu o prazo para reconhecimento da propriedade na usucapião, bem como flexibilizou os requisitos urbanísticos para regularização fundiária. (PONTES, 2012, p. 131). Além disso, criou mecanismos para implementar uma gestão urbana eficiente, enfatizando a necessidade de participação popular para a tomada de decisões.

Muitos destes princípios passam a ser reproduzidos nos municípios, que tem competência para versar sobre o planejamento urbano, em especial por meio dos planos diretores. No entanto, o Estatuto não foi capaz de promover mudanças significativas na atuação do Estado e dos juristas diante da realidade fática, considerando que as mudanças dependem da aplicação prática destes conceitos que não ocorre da maneira esperada.

Outra legislação que se destaca no ordenamento é a Lei Federal nº 11.977/2009 que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Este dispositivo legal é importante, pois tira da invisibilidade o debate das ocupações irregulares, apresentando uma alternativa para as comunidades irregulares que não os despejos forçados. (FERNANDES, 2011, p. 182).

A lei tem como foco principal a produção e venda de novas unidades habitacionais que, via de regra, não são acessíveis para as famílias das classes mais baixas, que são as que mais necessitam, pois não possuem condições de ingressar no mercado imobiliário, mesmo com subsídios do governo federal. Entretanto, a legislação também instituiu importantes mecanismos para regularização fundiária dos assentamentos informais, como a demarcação urbanística, legitimação de posse e concessão de direito real de uso, que permitiram avanços significativos para as comunidades localizadas tanto em áreas públicas como privadas.

A principal crítica que se pode fazer em relação a esta legislação, é sobre a política adotada pelo governo federal, que teve como objetivo impulsionar o setor imobiliário, abalado devido à crise econômica iniciada entre 2008 e 2009, nos Estados Unidos. Assim, a questão da moradia, que deveria ser uma política pública social, é capturada pelos interesses econômicos do setor imobiliário e da construção civil (PONTES, 2012, p. 93), gerando consequência desastrosas para os

beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida. Isso porque fica a cargo das empresas delinear os detalhes da política habitacional, que fazem escolhas visando o aumento da margem de lucro e não a efetiva qualidade de vida dos futuros moradores. Para isso, as moradias são pequenas, construídas com materiais de baixa qualidade e implantadas em terrenos baratos, periféricos e que não contam com infraestrutura urbana suficiente para todos os moradores dos novos empreendimentos.

Por meio da análise deste programa habitacional é possível compreender semelhanças com demais políticas públicas implantadas no país, que priorizam a produção habitacional em detrimento da permanência dos moradores, a economia em detrimento do social e o lucro em detrimentos da garantia de direitos. Estas iniciativas reforçam o que a professora Ermínia Maricato chama de “interesses que conformam o atraso no Brasil”: o interesse econômico das empresas do ramo da construção civil, o superfaturamento das obras e a escolha de investimentos públicos para as regiões periféricas e segregadas. (MARICATO, 2000, p. 142).

Este panorama jurídico reforça o ciclo de produção de cidades injustas e desiguais, onde a população majoritariamente branca e das classes mais altas vivem em locais centrais, com serviços urbanos de qualidade e propriedade documental das moradias; enquanto as periferias, majoritariamente negras e de baixa renda¹¹, permanecem sem acesso a direitos e equipamentos públicos, vivendo sob a insegurança da posse.

Apesar do discurso da equidade pregado pelas alterações no ordenamento jurídico, o acesso a direitos continua reservado àqueles que possuem condições financeiras para integrar o mercado imobiliário. A mudança paradigmática trazida pela ideia da função social da cidade e da propriedade, nem a produção legislativa progressista posterior foram suficientes para alterar o padrão de produção da informalidade e da segregação, que tem suas origens na própria estrutura econômica, política e social do país, para além da produção jurídica normativa.

¹¹De acordo com pesquisa realizada pelo Instituto Data Favela, com apoio do Data Popular e da Central Única das Favelas (Cufa) realizado em 2014 em mais de 63 favelas de todas as regiões do Brasil, 67% dos moradores das favelas são negros, enquanto no Brasil este número é de 55%. A renda média de um trabalhador da favela é de um ou dois salários mínimos e a pesquisa também demonstra que 52% já passaram fome. Os dados fazem parte do livro "Um País Chamado Favela". (MEIRELLES; ATHAYDE, 2014).

Considerando este padrão de urbanização, torna-se essencial pensar a regularização fundiária destes espaços, como forma de integrar as comunidades à cidade formal, mantendo sua vinculação com o território simultaneamente à garantia e acesso a direitos, e não apenas para encaixar as ocupações dentro do modelo proprietário. Pensar a regularização destas ocupações passa necessariamente por uma análise dos institutos e instâncias municipais, pois a efetivação do acesso à moradia depende necessariamente de uma atuação do Poder Executivo do Município, considerando sua competência para versar sobre a política urbana.

3.2 A DIMENSÃO MUNICIPAL: O CASO DE CURITIBA

Os problemas urbanos que atingem o país em sua totalidade, também estão presentes na cidade de Curitiba, apesar do imaginário de cidade-modelo criado pelos gestores da capital a fim de ocultar a existência da cidade informal e seus problemas. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 19).

Justifica-se a importância do debate a nível municipal devido ao protagonismo delegado constitucionalmente ao município em matéria de planejamento e execução da política urbana. Tal preceito encontra-se positivado no artigo 30¹² da Constituição Federal, sendo fundamentada a competência municipal com base no preceito da autonomia do município para versar sobre assuntos locais, bem como a impossibilidade do governo federal de exercer a gestão de todas as cidades do Brasil, mesmo considerando que a política urbana é de extrema relevância para todo o território nacional.

¹² Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Na cidade de Curitiba a responsabilidade pela efetivação da regularização fundiária é da Companhia de Habitação Popular de Curitiba. A COHAB-CT é uma empresa de economia mista responsável por todas as questões de habitação popular na capital. No entanto, historicamente, a Companhia não apresenta um planejamento habitacional que garanta a regularização fundiária dos assentamentos urbanos, priorizando a realocação dos moradores irregulares mediante pagamento para adquirir novas unidades habitacionais, garantindo o lucro da companhia mediante a compra e venda.

Criada em 29 de abril de 1965, por meio da Lei Municipal nº 2.545/1965, no contexto da ditadura militar, a COHAB-CT teve como objetivo desenvolver a âmbito local a política urbana planejada pelo Banco Nacional de Habitação, voltado para o financiamento e produção de empreendimentos habitacionais. Desde o artigo segundo do estatuto social da Companhia, que apresenta a seguinte redação: “A Companhia tem por objetivo mercantil o que se segue”, é possível compreender que empresa desenvolve suas políticas com o objetivo de auferir lucros para seus acionistas, não sendo a questão social uma prioridade.

No decorrer dos anos a empresa apresentou diversas táticas e enfoques de atuação, como por exemplo, a política de despejos forçados das comunidades irregulares da região central, a urbanização de lotes, e mais atualmente, a produção habitacional em parceria com empresas privadas, conforme a tendência nacional. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 113). No entanto, em todas as fases da política executada sempre esteve presente a intenção da segregação das classes baixas e ocultação da pobreza, tanto de forma declarada pelo discurso dos gestores, como por meio das políticas públicas que ignoram o real problema da moradia da população de baixa renda.

Enquanto a prefeitura Municipal de Curitiba inaugurava, nos anos 1990, diversas obras urbanísticas que se tornaram símbolos do planejamento urbano “modelo”, [...] a questão habitacional deixava de ser objeto de um planejamento municipal global e passava a ser abordada a partir da implantação de programas e projetos pontuais. A produção de lotes passava a ser a principal forma definida pela COHAB-CT para viabilizar habitação para a população de baixa renda. (ALBUQUERQUE, 2007, p. 114).

Tal política implementada pela empresa colaborou para a periferização da população de baixa renda, ao produzir habitação social para as classes baixas em

locais distantes do centro, gerando um afastamento não apenas territorial, mas também da qualidade de vida, pois o acesso a direitos é restrito aos moradores das partes centrais valorizadas das cidades, onde existe a devida infraestrutura urbana, evidenciando a segregação e desigualdade na cidade. (MOURA, ULTRAMARI, 1994, p.37).

Outra instituição essencial para a formulação da política habitacional em Curitiba é o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano - IPPUC, instituído pela lei ordinária nº 2660/1965. De acordo com alteração legislativa realizada neste ano pela lei 15.461/2019, o Instituto apresenta como função a elaboração do plano diretor da cidade, bem como a gestão dos investimentos e instrumentos previstos nos planos; além de realizar pesquisa e planejamento da capital, garantir a participação popular nos processos decisórios, dentre outros. Ressalta-se que o planejamento realizado pelo instituto é historicamente orientado para valorizar apenas as regiões centrais, promovendo o mercado de terras em uma gestão empresarial da cidade que ignora a demanda de habitação de interesse social. (MOURA, 2014, p. 03).

A inexistência de formulações e políticas públicas para a questão da habitação popular e social do município não significa que Curitiba não apresente problemas nessa área. A falta de investimentos do poder público para as regiões periféricas e marcadas pelas ocupações informais revela o discurso elaborado pela Prefeitura de Curitiba (ALBUQUERQUE, 2007, p. 19) a fim de ocultar as demandas populares e a falta de planos e investimentos que beneficiem a população de baixa renda, em detrimento da iniciativa privada.

Diante deste cenário é possível afirmar que os instrumentos de regularização fundiária previstos no ordenamento não são aplicados nas comunidades irregulares por uma opção política das gestões municipais de Curitiba. A cidade não possui instâncias adequadas para pensar políticas sociais de habitação, em especial considerando que não existe uma Secretaria de Habitação na Prefeitura Municipal de Curitiba. Os espaços existentes para pensar e planejar a cidade seguem a lógica neoliberal de ocupação do espaço urbano, servindo aos interesses da especulação imobiliária e alimentando a segregação socioespacial, sem possibilitar a participação social na formulação da política urbana a ser implementada.

Assim, ressalta-se que grande parte dos problemas de moradia existentes na cidade, bem como os obstáculos à regularização fundiária urbana são de

responsabilidade da Prefeitura Municipal de Curitiba. A previsão legal de instrumentos jurídicos para efetivação da regularização fundiária existe, tanto a nível federal como local, no entanto, sua aplicação depende de uma atuação prática do município, que no caso de Curitiba, não ocorre de maneira satisfatória.

É possível afirmar, portanto, que a centralidade dos entraves à regularização das ocupações informais não consiste em falta de leis ou planos (MARICATO, 2000, p.125), pois existem institutos previstos no ordenamento que beneficiam as comunidades de baixa renda, mas que não são aplicados pelos gestores da política da política urbana. No momento da efetivação do direito no caso concreto, as comunidades ficam atreladas à discricionariedade do poder público municipal, que apresenta entraves de diversas ordens, como jurídicos, ambientais, cartorários, processuais, e em especial, de vontade e ideologia política do prefeito eleito.

Desse modo, torna-se indiferente a existência de uma determinada legislação progressista enquanto a efetivação destes dispositivos depender exclusivamente da discricionariedade municipal. É a partir dessa perspectiva que deve ser analisada a as alterações recentes na legislação e em todo o arcabouço jurídico urbanístico, sem romantizar a possibilidade de resolução do problema da ilegalidade da moradia. A lei nº 13.465/2017 é introduzida no ordenamento com o pretexto de desburocratizar os processos de regularização fundiária, no entanto, sua redação não altera o principal problema e entrave à regularização fundiária: a discricionariedade do município e a tendência neoliberal de mitigação das políticas públicas e planejamento urbano para a população de baixa renda.

4 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL PREVISTA NA LEI Nº 13.465/2017

Os debates mais recentes acerca da regularização fundiária tratam da lei federal nº 13.465/2017 que alterou significativamente o arcabouço jurídico de todo o território nacional acerca do tema, no âmbito rural e urbano. Em especial, a nova legislação revoga o capítulo referente à regularização fundiária da lei nº 11.977/2009, conhecida como lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, que consistia no marco jurídico mais importante sobre a regularização de assentamentos urbanos até o momento. Com a promulgação da nova legislação, todos os acúmulos e experiências que ainda estavam em processo de consolidação foram interrompidos, bem como as iniciativas de regularização em curso, gerando o desmonte desta política que vigorava apenas há 10 anos.

É devido à existência deste arcabouço legal urbanístico recente e que ainda não havia sido enraizado nas práticas dos agentes responsáveis pela regularização fundiária que se pode realizar duras críticas à lei nº 13.465/2017. Ela altera um marco legal que não era um empecilho à regularização, nem precisava de mudanças em sua redação. Isso porque este arcabouço jurídico que vinha sendo implementado nos últimos anos já havia incorporado os princípios do Estatuto da Cidade, colocando a questão da função social da propriedade e das cidades, mas não foi aplicado por tempo suficiente para analisar as consequências da aplicação da legislação na realidade concreta. (MAGALHÃES, 2017, p.144).

É possível apontar diversos vícios desta nova lei federal: desde o questionamento da necessidade de sua própria existência, a forma de ingresso no ordenamento jurídico, o conteúdo e objetivos da legislação, as consequências de sua aplicação prática e até mesmo o questionamento acerca de sua constitucionalidade¹³. Primeiro, destaca-se o método em que a legislação foi inserida no ordenamento jurídico, por meio da medida provisória nº 759/2016, proposta em 23 de dezembro de 2016 pelo Presidente da República na época, Michel Temer.

A medida provisória é um instrumento excepcional de produção legislativa, de iniciativa do Poder Executivo, só pode ser utilizada quando cumprir os requisitos

¹³ A lei é objeto da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 5771, proposta pelo Ministério Público Federal em 2017 e que segue em trâmite no Supremo Tribunal Federal.

constitucionais de relevância e urgência.¹⁴ Em geral a forma regular de produção legislativa federal é de iniciativa dos parlamentares, sendo necessário a discussão e aprovação do projeto de lei em diversas instâncias do poder legislativo. No entanto, a medida provisória tem força de lei e gera efeitos imediatos no ordenamento jurídico, dependendo apenas da aprovação posterior do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei, que deve ocorrer no prazo de 60 dias prorrogável uma única vez.

Ressalta-se que no presente caso, não existiu qualquer fator econômico, jurídico ou social que justificasse a urgência para promulgação de medida provisória que trata de assunto tão relevante como a regularização fundiária. A escolha desta modalidade legislativa evidencia um “processo atropelado, sem discussão, calando as vozes dissidentes”. (MAGALHÃES, 2017, p.143). Esta escolha do Poder Executivo, visa, em verdade, mitigar o diálogo com as comunidades e movimentos populares, a fim de impedir a influência popular nas formulações sobre a cidade.

Desde a primeira proposta de redação da medida provisória, até a votação no Congresso e conversão em lei, mais de 700 emendas foram realizadas, o que demonstra que não há consenso dentro do parlamento acerca do assunto. (MAGALHÃES, 2017, p. 147). Essas emendas operaram significativas mudanças no projeto original, que se tornou uma ‘colcha de retalhos’, servindo aos interesses daqueles que tiveram mais influência no momento da aprovação definitiva da lei.

Esta técnica legislativa confusa e controversa pode ser observada também considerando que além de tratar da regularização fundiária urbana e rural a legislação aborda aspectos sobre a Amazônia Legal e o Direito Real de Laje. Todos os institutos são questões de extrema relevância, que deveriam ser objeto de leis distintas e separadas, realizando os devidos debates acerca de cada um dos diferentes temas, envolvendo especialistas e as diferentes populações afetadas.

Compreender o conteúdo da legislação passa por compreender também o contexto em que foi promulgada a lei e o seu significado dentro da conjuntura jurídica, política, econômica e social do país. Para isso, é necessário considerar que desde 2013 o Brasil vive uma conjuntura de instabilidade, evidenciada pelos atos que ocorreram no mês de junho em todo o país. A crise política e econômica é

¹⁴ Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (BRASIL, 1988).

intensificada no ano de 2016, após o impeachment da presidenta Dilma Roussef. É neste contexto de insegurança, crise e instabilidade que a lei é promulgada, com a intenção de instituir um novo arcabouço jurídico, baseado em novos marcos e mitigando a trajetória de políticas públicas anteriores, que haviam sido implementadas nos governos Dilma e Lula, bem como visando calar os acúmulos dos movimentos sociais pela reforma urbana. (MAGALHÃES, 2017, p. 147).

Assim, a política pública de moradia sofre um grande ataque, ao instituir uma legislação que busca uma gestão eficiente das cidades, sem priorizar o cumprimento da função social ou a redução da desigualdade, fortalecendo a aliança com o capital internacional neoliberal ao mitigar o histórico das políticas públicas de moradia popular.

É indispensável ressaltar que não apenas a política pública urbana e de moradia que tem sido afetada por reformas e alterações legislativas que prejudicam a população de baixa renda. Diversos direitos sociais têm sido ameaçados devido a adoção de políticas de cunho neoliberais que pautam a retirada de direitos sociais como saída para o desenvolvimento do país e superação da crise política, econômica e social que se intensificou no Brasil em 2016. Para implementar esta política a população tem sofrido diversos ataques aos direitos conquistados por meio da mobilização popular, impondo um panorama político de precarização e desmonte das políticas sociais.

Diversos exemplos desta política de precarização da vida podem ser mencionados: PL Nº 867/2015 sobre Escola sem Partido, Emenda Constitucional nº 95/2016 que estabelece teto para os gastos públicos, Lei antiterrorismo promulgada em 2016, reforma do ensino médio com a alteração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 2017, reforma trabalhista instituída pela lei nº 13.467 em 2017, e a Proposta de Emenda à Constituição nº 06/2019 que visa aplicar a reforma da previdência, recentemente aprovada pelo Congresso Nacional. Todas estas iniciativas alteram o cenário jurídico a fim de retirar direitos sociais dos trabalhadores, que além da moradia, ameaçam também a educação, trabalho, saúde e a previdência social.

As expropriações contemporâneas, desse modo, revelam-se agressivas e potencialmente ilimitadas. Elaboram-se discursos de urgência, molda-se a argumentação e consolidam-se apetrechos coercitivos, com a finalidade de mercantilizar a vida de maneira inédita no percurso histórico. (GEDIEL; MELLO, 2017, p.71).

Por meio destas ações é possível observar o desmoronamento dos direitos sociais e políticas públicas, que deveriam proteger o trabalhador, mas são deturpadas a fim de servir ao projeto neoliberal: fomentando o mercado e expandindo os lucros a fim de mitigar os efeitos da crise econômica que se manifestou de forma tardia no Brasil.

Esta tendência corresponde a uma nova forma de exploração¹⁵, que não consiste na retirada da propriedade em si ou dos meios físicos necessários para a reprodução da vida, mas sim, na retirada de direitos, a fim de precarizar a qualidade de vida dos trabalhadores e intensificar a sua exploração (GEDIEL; MELLO, 2017 apud FONTES, 2010). É a expansão do mercado por meio da retirada de direitos dos mais pobres, considerando que o capitalismo precisa de processos de desvalorização para abrir caminho a novas riquezas (ROLNIK, 2015, p.110), utilizando, para isso, dos dispositivos jurídicos.

Desse modo, é necessário analisar o conteúdo normativo da lei nº 13.465/2017 para apontar as contradições legislativas que favorecem o capital, bem como os significados da legislação para as ocupações urbanas e para os trabalhos. É necessário também tentar identificar as disposições que podem ser utilizadas pelas comunidades como tentativa de acesso a cidade formal.

4.1 O CONTEÚDO NORMATIVO DA NOVA LEI

Em relação ao conteúdo da lei nº 13.465/2017, a primeira questão que pode ser elencada é a própria definição¹⁶ de regularização fundiária, que na nova lei possui enfoque nas questões cartoriais e de titulação, sem sequer mencionar a função social da propriedade, e priorizando a ocupação eficiente do espaço urbano.

¹⁵ A autora Virginia Fontes denomina esta nova forma de exploração de expropriação secundária. "Expandir relações sociais capitalistas corresponde, portanto, em primeiro lugar, à expansão das condições que exasperam a disponibilidade de trabalhadores para o capital, independentemente da forma jurídica que venha a recobrir a atividade laboral de tais seres sociais. A expropriação primária, original, de grandes massas camponesas ou agrárias, convertidas de boa vontade (atraídas pelas cidades) ou não (expulsas, por razões diversas, de suas terras, ou incapacitadas de manter sua reprodução plena através de procedimentos tradicionais, em geral agrários) permanece e se aprofunda, ao lado de expropriações secundárias, impulsionadas pelo capital-imperialismo contemporâneo (...)" (GEDIEL; MELLO, 2017, p.67 apud FONTES, 2010, p.44).

¹⁶ Lei Federal n. 12.465/2017- Art. 9º Ficam instituídas no território nacional normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (Reurb), a qual abrange medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. (BRASIL, 2017)

Tal tratativa pode ser considerada um retrocesso, pois a lei nº11.977/2009 trazia uma definição da regularização fundiária plena¹⁷, considerando os diversos fatores envolvidos no processo de regularização.

É necessário enfatizar que a regularização fundiária não consiste apenas em registrar a propriedade formal das moradias em nome das famílias. Ela envolve uma política mais ampla de planejamento urbano, que deve considerar diversos fatores, como equipamentos e serviços públicos, questão ambiental bem como inclusão das comunidades irregulares à cidade formal e aos direitos que dela derivam. É também nesse sentido o entendimento de Edésio Fernandes:

Ainda que não devam ser concebidos marginalmente ou somente por políticas setoriais, os programas de regularização têm uma importância fundamental em si mesmos. Para serem bem-sucedidos, tais programas devem combinar em alguma medida as ações de urbanização com as estratégias de legalização.

[...] precisam ser combinados e apoiados por um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira, institucional, planejamento urbano, políticas de gênero, administração e gestão fundiária, sistemas de informação, outros instrumentos jurídicos, processos políticos e de mobilização social". (FERNANDES, 2007, p. 24).

A “regularização fundiária ampla”¹⁸, portanto, deve ser o objetivo a ser perseguido pela legislação e pelas políticas públicas, adotando uma perspectiva que considere a regularização para além de uma ação de titulação curativa, pontual e posterior.

Determinados pontos da legislação podem ser ressaltados por apresentarem uma visão mais ampla da regularização, como por exemplo a definição e positivação no artigo 36 dos serviços e equipamentos públicos essenciais¹⁹ como rede de água,

¹⁷ Lei Federal n. 11.977/2009 - Art. 46. A regularização fundiária consiste no 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. (BRASIL, 2009)

¹⁸ O termo também é utilizado em produção do Ministério das Cidades, sob coordenação de Raquel Rolnik. A criação do Ministério ocorreu apenas em 2003, primeira vez que o governo federal reconhece a necessidade de pensar políticas e planejamento à nível nacional para todas as cidades do Brasil. (Ministério das Cidades, ddnf)

¹⁹ Art. 36 § 1º Para fins desta Lei, considera-se infraestrutura essencial os seguintes equipamentos:
I - sistema de abastecimento de água potável, coletivo ou individual;
II - sistema de coleta e tratamento do esgotamento sanitário, coletivo ou individual;
III - rede de energia elétrica domiciliar;

lixo, esgoto, etc. Ainda, prevê a obrigatoriedade do Município em instalar esta infraestrutura essencial nos casos dos projetos de regularização das áreas de baixa renda, conhecida como REURB-S.²⁰

No entanto, o mesmo artigo também determina que a execução das obras de infraestrutura pode ocorrer em etapas, inclusive após a titulação, o que compromete o acesso à moradia em condições adequadas. Isso porque é passível que a implementação dos serviços e equipamentos públicos, essenciais para a garantia da moradia digna, permaneça apenas no projeto, pois a sua efetiva instalação depende dos recursos orçamentários do município, que são escassos e não priorizam a população de baixa renda.

Todas as menções da nova lei à urbanização e à implantação de obras de infraestrutura são remetidas ao arbítrio da Administração Municipal, abrindo o pretexto para regularização de áreas precárias sem que haja a obrigação futura de execução dessas melhorias. (FAYAD, 2018, p.126).

Ressalta-se que a classificação do tipo de regularização fundiária é importante para determinar o regime jurídico a ser aplicado, pode ser: urbana ou rural, de interesse social ou específico, em área pública ou privada. Para o presente trabalho é relevante a análise da regularização fundiária de interesse social, pois trata das áreas ocupadas predominantemente por população de baixa renda, denominada de REURB-S.

O processo de regularização fundiária quando regido por meio da REURB-S apresenta determinadas vantagens aos beneficiários da política, no intuito de mitigar exigências e destravar os empecilhos que impedem a integração destes locais à cidade formal. Determinados artigos podem ser destacados nesse sentido, como o artigo 11 que trata da mitigação das exigências e parâmetros urbanísticos para permitir a regularização das ocupações irregulares das classes mais baixas. O artigo 13, inciso I, que amplia a possibilidade de enquadramento das ocupações de interesse social, admitindo que a maior parte dos moradores do local seja de baixa

IV - soluções de drenagem, quando necessário; e

V - outros equipamentos a serem definidos pelos Municípios em função das necessidades locais e características regionais. (BRASIL, 2017)

²⁰Art. 37. Na Reurb-S, caberá ao poder público competente, diretamente ou por meio da administração pública indireta, implementar a infraestrutura essencial, os equipamentos comunitários e as melhorias habitacionais previstos nos projetos de regularização, assim como arcar com os ônus de sua manutenção. (BRASIL, 2017).

renda, não sendo necessário que absolutamente toda a comunidade se enquadre neste critério. No parágrafo 4º do mesmo artigo, verifica-se a possibilidade de regularização fundiária mesmo em locais em que há o uso misto do imóvel, para moradia e trabalho.

A LF nº 13.465/2017 é a expressão máxima, dentre as recentes legislações que regulamentam a regularização fundiária, de flexibilização e desburocratização do Estado no meio urbano (e rural). Como exemplo, os municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas de uso público, ao tamanho dos lotes regularizados, e os parâmetros urbanísticos e de edificação. (FAYAD, 2018, p.126).

O parágrafo 5º do artigo 13 reconhece “o direito à gratuidade das custas e emolumentos notariais e registrais em favor daqueles a quem for atribuído o domínio das unidades imobiliárias regularizadas.” (BRASIL, 2017). Tal previsão é importante considerando que um dos grandes entraves à regularização é o aspecto da titulação e registro cartorário do imóvel, pois os altos custos para realização de qualquer procedimento registral impedem o acesso dos beneficiários da REURB-S, que não possuem condições de arcar com estes valores sem prejuízo do sustento de suas famílias. No entanto, a legislação também determina que os Estados criem fundos próprios para recebimento de recursos federais do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para compensar os gastos referentes aos atos registrais, onerando o poder público para garantir a arrecadação dos cartórios.²¹ (FAYAD, 2018, p.129).

A definição de quais áreas irregulares serão consideradas como de interesse social, fazendo jus aos benefícios previstos na legislação é realizada por ato do município, como por meio de decreto. As áreas que foram definidas anteriormente como áreas ocupadas por população de baixa renda, como no caso das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social definidas no plano diretor, também podem integrar a categoria da REURB-S sem a necessidade de nova manifestação

²¹ Art. 73. Devem os Estados criar e regulamentar fundos específicos destinados à compensação, total ou parcial, dos custos referentes aos atos registrais da Reurb-S previstos nesta Lei. Parágrafo único. Para que os fundos estaduais acessem os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, deverão firmar termo de adesão, na forma a ser regulamentada pelo Poder Executivo federal. (BRASIL, 2017)

municipal. A classificação da espécie da REURB pode se dar de ofício pelo município ou em face de requerimento dos legitimados²².

O processo de regularização fundiária apresenta diversas fases e etapas, e conforme estipulado pelo artigo 28²³, se inicia com o requerimento da REURB à Prefeitura Municipal. Nesse momento o município decide pela instauração da REURB ou não, de acordo com a modalidade requisitada ou definida. Após a instauração o município deve realizar a busca dos proprietários registrais da área, de acordo com o endereço constante na matrícula, e a ausência de resposta implica na aceitação e concordância com a REURB.

A efetivação da REURB ocorre por meio de institutos jurídicos previstos na nova legislação, no capítulo II, denominados de 'instrumentos da REURB', são: a demarcação urbanística, a legitimação fundiária e a legitimação de posse. A demarcação urbanística, prevista no artigo 19, já existia anteriormente no ordenamento a fim de identificar os imóveis, proprietários e condições da área informal ocupada, mas não consiste em um requisito para a efetivação da REURB. A legitimação de posse, do artigo 25, também já era utilizada na regularização de áreas privadas reconhecendo o tempo e as condições da posse, que após cinco anos era convertida em propriedade.

²² Art. 14. Poderão requerer a Reurb:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta;
- II - os seus beneficiários, individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana;
- III - os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores;
- IV - a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e
- V - o Ministério Público.

§ 1º Os legitimados poderão promover todos os atos necessários à regularização fundiária, inclusive requerer os atos de registro. (BRASIL,2017).

²³ Art. 28. A Reurb obedecerá às seguintes fases:

- I – requerimento dos legitimados;
- II – processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes;
- III – elaboração do projeto de regularização fundiária;
- IV – saneamento do processo administrativo;
- V – decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade;
- VI – expedição da CRF pelo Município; e
- VII – registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o oficial do cartório de registro de imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada. (BRASIL,2017).

Já a legitimação fundiária é instrumento inovador que cria forma de aquisição originária da propriedade, a ser utilizada apenas nos casos de REURB-S, exclusiva para unidades imobiliárias objeto da Reurb existentes até 22 de dezembro de 2016, conforme disciplinado no artigo 23. Para ser concedida o beneficiário não pode ser proprietário de outro imóvel, nem ter sido contemplado pelos institutos da REURB em outro local. Estes são os únicos requisitos para aquisição originária da propriedade, ignorando o tempo e as condições da ocupação, o que anteriormente só era possível nas áreas privadas via usucapião. Este instituto trouxe diversos debates, pois institui a possibilidade de abertura de nova matrícula, ignorando qualquer vício anterior na cadeia dominial sem a necessidade de acionar o Poder Judiciário.

Assim, é possível afirmar que o município é o principal ator da regularização fundiária, o que é intensificado na nova lei, instituindo poderes ao poder executivo para solucionar conflitos de forma administrativa, o que antes era de competência exclusiva do Judiciário. O protagonismo municipal também pode ser observado nas demais fases da REURB, como disciplinado no artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios nos quais estejam situados os núcleos urbanos informais a serem regularizados: I - classificar, caso a caso, as modalidades da Reurb; II - processar, analisar e aprovar os projetos de regularização fundiária; e III - emitir a CRF. (BRASIL, 2017).

O município deve elaborar o projeto de regularização a ser implementado, prevendo também os serviços de infraestrutura urbana essencial. A elaboração e custeio do projeto bem como sua execução é de responsabilidade integral do município, que deve buscar recursos próprios para implementação da REURB-S. Além de concentrar as principais decisões, responsabilidades e custas do processo de regularização na figura do município, a lei não prevê qualquer necessidade de diálogo e concordância da população interessada com o projeto a ser aplicado em sua própria comunidade.

Após aprovado o projeto é emitido também pelo Município a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) que pode ser levada a registro no cartório antes mesmo da execução efetiva do projeto de regularização. O cartório competente instaura procedimento registral que importa em abertura de nova matrícula para cada lote regularizado, a abertura de matrículas para as áreas públicas que são

imediatamente incorporados aos bens do município, bem como o registro da CRF nas matrículas- mãe que serão atingidas pelo projeto.²⁴

Por meio da análise detalhada dos institutos e procedimentos trazidos pela lei nº 13.465/2017 é possível concluir que a legislação busca desburocratizar os processos de regularização conferindo maior autonomia para que os municípios resolvam os conflitos fundiários de forma administrativa. No entanto, a efetivação do direito à moradia não pode ser solucionada apenas por meio de uma mudança na legislação, em especial, considerando que a regularização fundiária depende das vontades políticas daqueles que ocupam o Poder Executivo Municipal, o que é reforçado pela nova lei.

Assim, é imprescindível refletir sobre as consequências que a nova legislação traz para o ordenamento e em especial para as ocupações de baixa renda, independente das críticas que podem ser feitas ao texto normativo. Isso porque a nova lei consiste no método escolhido pelo legislador para efetivar a realização fundiária, sendo a única opção para integração à cidade formal, para além do litígio judicial.

4.2 AS CONSEQUÊNCIAS DA NOVA LEI PARA AS OCUPAÇÕES URBANAS

A nova lei não incorpora diversos princípios constitucionais e plasmados no Estatuto da Cidade, que pregam a democratização da cidade, o acesso à terra urbana e urbanizada e o atendimento de sua função social. Muito menos consideram os aspectos sociais, históricos, econômicos e políticos que levam à produção da ilegalidade urbana e que devem ser considerados, para além da irregularidade jurídica.

É necessário enfatizar que os problemas de efetivação da regularização fundiária não estão centrados no fator jurídico, mas sim nas questões políticas e

²⁴Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro.

§ 1º O registro do projeto Reurb aprovado importa em:

I - abertura de nova matrícula, quando for o caso;

II - abertura de matrículas individualizadas para os lotes e áreas públicas resultantes do projeto de regularização aprovado; e

III - registro dos direitos reais indicados na CRF junto às matrículas dos respectivos lotes, dispensada a apresentação de título individualizado. (BRASIL, 2017).

econômicas desempenhadas pelos agentes públicos e privados. As classes que dominam a cidade são os extratos da população que possuem recursos financeiros e reproduzem uma lógica de cunho neoliberal que exercem uma gestão empresarial da cidade, seguindo uma lógica privatista dirigida a gerar lucros, como tem sido explanado no presente trabalho. Assim, a superação dos entraves para efetivação do direito à regularização fundiária de comunidades ocupadas por população de baixa renda passa por repensar a política desempenhada pelos poderes locais e externos a fim de instaurar uma nova forma de ocupação e reprodução do espaço urbano que emancipe comunidades e garanta direitos.

Faz-se necessário o enfrentamento desta realidade urbana majoritariamente informal por parte do Poder Público local, de modo a buscar sua regularização efetivada por políticas públicas de inclusão dos moradores na cidade, acessando os serviços públicos de forma igualitária, além garantir o direito à moradia digna e às condições de vida adequada, do contrário, serão apenas reconhecidos títulos de terra, com a possibilidade gerar uma ideia de que é economicamente viável a produção da irregularidade e desnecessidade de se garantir a urbanização para tais áreas

[...] Apenas considerado o percurso do poder público e a forma de resolução dos problemas da terra até hoje verificados, a legislação regularizadora, por ela mesma, não terá o condão de buscar lógica diferenciada de implementação dos novos loteamentos, consideradas as necessárias cautelas exigidas, especialmente, pelas condições geológicas e urbanísticas do Município. (FAYAD, 2018, p.134).

A promulgação desta lei, como tantas outras legislações recentes no ordenamento visa aprofundar a mercantilização da vida e dos direitos sociais. As explicações dos autores Gediel e Mello (2017, p. 64) sobre a Lei que instituiu a Reforma Trabalhista, podem também ser aplicadas para o presente debate: “A publicação dessa lei atende, portanto, aos interesses do capital e alinha o direito do trabalho ao programa neoliberal em sua versão atual”.

O objetivo desta alteração é institucionalizar no campo jurídico o sistema financeiro de habitação, modelo que já vem sendo implementado no Brasil e a nível mundial, que compreende a moradia a partir da lógica mercadológica, conforme explanado por Raquel Rolnick:

Trata-se da conversão da economia política da habitação em elemento estruturador de um processo de transformação da própria natureza e forma de ação do capitalismo em sua versão contemporânea – era de hegemonia das finanças, do capital fictício e do domínio crescente da extração de renda sobre o capital produtivo. Na literatura internacional sobre a economia política da habitação, esse processo tem sido identificado como financeirização, isto é, o domínio crescente de atores, mercados, práticas, narrativas (e subjetividades) financeiros em várias escalas, o que resulta na transformação estrutural de economias, empresas (inclusive instituições financeiras), Estados e grupos familiares. Com apoio da força política da casa própria, profundamente enraizada em algumas sociedades e recentemente infiltrada em outras, e da “socialização do crédito”, a inclusão de consumidores de média e baixa renda nos circuitos financeiros e a tomada do setor habitacional pelas finanças globais abriram uma nova fronteira para a acumulação de capital. Isso permitiu a livre circulação de valores através de praticamente toda a terra urbana. (ROLNIK, 2015, p.26-27).

A política de regularização fundiária implementada pelo governo federal por meio da nova legislação busca inserir as áreas de ocupação informal no mercado imobiliário, operando também nesses locais marginalizados a “transmutação [da habitação] em mercadoria e ativo financeiro”. (ROLNIK, 2015, p.26).

Assim, se consolida também no Brasil um paradigma que busca a mera titulação das famílias para que ingressem ao mercado especulativo das terras urbanas, sem efetivar os demais direitos relacionados à regularização fundiária, em especial de integração territorial e socioeconômica. É para isso que se instaura uma nova legislação urbanística: para firmar um compromisso jurídico com o capital especulativo internacional, realizando intervenções que tem como objetivo a busca do lucro em detrimento das demandas sociais.

É necessário ressaltar que qualquer programa de regularização fundiária, busca inserir os moradores dentro da lógica de mercado, pois titular significa possibilitar que a moradia se consolide como mercadoria que pode circular no mercado. Por isso é necessário tratar dos riscos que a regularização fundiária dentro do modelo capitalista e neoliberal pode trazer para as comunidades, considerando que após a regularização ocorre valorização da terra e de todos os serviços urbanos, o que muitas vezes gera a expulsão das famílias, que não possuem condições financeiras para permanecer no local. É por isso que a questão deve ser analisada com seriedade, a fim de que a regularização fundiária seja aplicada como forma de garantir o acesso ao direito a moradia e a cidadania, e não para promover a gentrificação das áreas ocupadas por população de baixa.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A lei nº 13.465/2017 consiste em uma norma que traz inovações jurídicas para o tratamento das ocupações urbanas irregulares no país. No entanto, ela não é suficiente para solucionar o problema das moradias informais, considerando que a questão urbana é complexa e congrega elementos de diversas ordens que determinam a origem e manutenção da informalidade da moradia. Os principais entraves para a regularização fundiária consistem em uma mentalidade individualista centrada na propriedade (PONTES, 2012), bem como a atuação municipal que não prioriza as políticas públicas de habitação social e adotam a perspectiva da regularização como forma de encaixar dentro da lei o que se considera seletivamente irregular.

O planejamento urbano efetivado pelo Município de Curitiba é excludente, alocando recursos nas áreas centrais, que permitem o acesso a direitos apenas para os setores sociais que vivem nas regiões valorizadas da cidade formal, aprofundando a desigualdade em relação às áreas periféricas, caracterizadas pela precariedade. O plano institucional em relação à moradia popular é irrisório, sendo formulado dentro e para uma lógica neoliberal, visando fomentar a produção imobiliária. Este panorama é ainda mais negativo ao considerar que a proposital ineficiência do município em promover políticas de moradia popular para a periferia gera como consequência a negação não apenas do direito à moradia, mas também de muitos outros direitos sociais e fundamentais.

A precariedade da qualidade de vida dos moradores das ocupações é intensificada pela falta de acesso a serviços básicos diretamente relacionadas à moradia e infraestrutura urbana, mas também outros direitos como cultura, educação e lazer. Isso porque a periferização gera um status de subcidadania, pois estes trabalhadores são impedidos de acessar determinados direitos que se tornam privilégios das classes que residem na cidade formal.

A regularização fundiária urbana, portanto, deve ser adotada, como mecanismo de conferir o status de cidadão para aqueles que tiveram a sua própria vida criminalizada. Os programas de regularização não são suficientes para garantir este acesso pleno a direitos, pois não reverterem o padrão segregador da cidade, utilizando os instrumentos jurídicos para realizar uma ação pontual, que apesar de

beneficiar as comunidades de forma específica, não resolve os problemas historicamente atribuídos às ocupações informais.

É nesse sentido que se pode criticar o Estatuto da Cidade, muitas vezes conhecido como mais uma lei que “não pegou” em nosso ordenamento. Apesar de prever princípios que deveriam reger a regularização fundiária e a política urbana em geral baseados na democratização e garantia de direitos para as comunidades de baixa renda, os programas de regularização fundiária, as legislações e as autoridades públicas não aplicam estes princípios, estando presos a uma antiga mentalidade proprietária. (ALFONSIN, 2014).

Pode-se afirmar que o mundo jurídico e os operadores do direito, de modo geral, adotam uma perspectiva estanque da questão urbana, sem incorporar quaisquer inovações legislativas, independente dos debates e movimentos travados na sociedade como um todo. A lei é criada para regular situações que não existem no mundo concreto, baseada no dever ser, a produção legislativa é realizada para um mundo hipotético que não corresponde à realidade. A realidade urbana é segregadora e desigual, formada por processos que não podem ser capturados pela lei de forma qualitativa. Isso resulta em uma legislação e política de regularização fundiária que busca encaixar diversos fenômenos complexos e variados, que são as ocupações urbanas, em um padrão urbanístico único e rígido que não foi pensado para abarcar a realidade dos moradores que residem (e resistem) à margem da cidade formal.

É por isso que não é possível focar na questão jurídica como solução para os entraves da regularização fundiária – nem para qualquer problema de negação de direitos sociais à classe trabalhadora. Independente do conteúdo da lei, sua efetivação depende de um filtro, do juiz, gestor ou autoridade que a aplica. No momento da aplicação no caso concreto, a discricionariedade permite que a decisão dos agentes responsáveis pela efetivação da política urbana seja realizada de acordo com os princípios dominantes e suas próprias convicções e não de acordo com princípios sociais.

Em Curitiba, um dos problemas centrais para a efetivação da regularização fundiária é o Poder Executivo Municipal, em especial a COHAB-CT, que trata a moradia popular apenas no marco da produção de novos empreendimentos habitacionais, ignorando a realidade de diversas comunidades e suas pautas pela permanência no território e regularização fundiária. Vera Peres, presidente da

associação de moradores das Moradias 23 de Agosto, quando questionada sobre os principais entraves à regularização fundiária da vila, reforça a problemática relacionada à competência municipal:

Falta de interesse do Poder público, porque ir atrás e insistir nós fomos. O que faltou foi interesse deles mesmo, porque ficam dizendo que a COHAB não tem dinheiro, mas quando eles querem fazer alguma coisa eles dão um jeito. (Entrevista PERES, 2019)

Assim, ressalta-se que a questão política e econômica são os principais fatores que impedem o acesso a moradia digna. A lei nº 13.465/2017 traz institutos a fim de destravar os processos de regularização fundiária, mas tal intenção de desburocratização não é compartilhada com os atores que aplicam a norma e efetivam a política urbana.

Em Curitiba, há notícia²⁵ da realização de requerimento de REURB-S com base na nova lei de regularização fundiária. No entanto, ainda não foi emitida nenhuma resposta definitiva da Companhia, nem mesmo o deferimento ou não do pedido inicial de processamento administrativo. O protocolo realizado permanece em trâmite interno, demonstrando que não há concordância entre os próprios profissionais da Companhia, responsáveis pela política de habitação social sobre como aplicar a nova legislação. O resultado é a não aplicação da legislação, que deveria estar beneficiando comunidades desde 2017, mas que ao invés disso, gerou a completa inação do município na temática da regularização fundiária.

Dessa forma, é possível afirmar que a lei nº 13.465/2017 é insuficiente para a efetivação da regularização fundiária de núcleos urbanos informais como a Vila 23 de Agosto, pois apesar de apresentar instrumentos interessantes na busca pela regularização fundiária, a sua efetivação prática ainda depende da discricionariedade do poder público municipal, movido a interesses puramente mercadológicos. A regularização fundiária é um processo complexo que não pode ser garantido apenas por meio legislativo, sendo necessário uma ação unificada de aplicação de políticas públicas, planejamento e investimentos na área habitacional a fim de garantir o direito à cidade para as classes populares.

²⁵ O protocolo foi realizado por advogado popular e corresponde à área da comunidade conhecida como Vila Joanita, no Bairro Alto, Curitiba/PR.

A garantia da aplicação desta política integrada para efetivação do direito à moradia só é possível por meio da mobilização popular das comunidades, como a Vila 23 de Agosto, que utilizam sua força coletiva e comunitária para pressionar os órgãos e autoridades responsáveis na busca por direitos. Apenas a luta organizada e coletiva é capaz de garantir o acesso a direitos para a classe trabalhadora e marginalizada, impondo-se contra medidas de cunho neoliberal que pregam a retirada de direitos e a precarização da qualidade de vida.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 14, 2016, p. 421-453.

ALBUQUERQUE, Aline Figueiredo de. **A Questão Habitacional em Curitiba: o enigma da “cidade-modelo”**. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

BERTOL, Laura Esmanhoto. **Terra e habitação: o problema e o falso problema: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba**. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BRASIL. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal. Planalto. Brasília: set. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Planalto. Brasília: out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 nov. 2018.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Institui o Estatuto da Cidade. Planalto. Brasília: jul. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 07 nov. 2018.

BONIOLO, Paula; DALLE, Pablo; ELBERT, Rodolfo, SAUTU, Ruth. **Manual de metodologia: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología**. 1ª edição. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2005.

CORREA, Adriana Espíndola; GEDIEL, José Antônio Peres; SANTOS, Anderson Marcos dos; SILVA, Eduardo Faria. **Direitos em conflito: movimentos sociais, resistência e casos judicializados**. Curitiba: Kairós Edições, 2015.

FAYAD, Karime. **A produção da cidade informal e o parcelamento do solo urbano: o caso de Rio Branco do Sul – PR**. Dissertação de mestrado apresentada à Universidade Federal do Paraná, Setor de Tecnologia, Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano, Curitiba, 2018. 282 p.

FERNANDES, Edésio. Desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados em áreas urbanas. **Debates em Direito Público: Revista de Direito dos Advogados da União**, Brasília, v. 9, n. 9, p. 177-187, out. 2010.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. Ano XV, No 1. Jan-Jul 2001.

_____. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. **Revistas Magister Direito Ambiental e Urbanístico**. Porto Alegre/RS. Edição 02. Out/Nov-2005.

_____. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois. **Revista UFMG**. Belo Horizonte ufmg, v. 20, n.1, p.212-233. Jan-Jun 2013.

GEDIEL, José Antônio Peres; MELLO, Lawrence Estivalet. Expropriações do sujeito trabalhador e os limites dos direitos da personalidade na lei nº 13.467/2017. In: GEDIEL, J. A. P. et al. (Orgs). **Estratégias autoritárias do Estado empregador: assédio e resistências**. Curitiba: Kaygangue Ltda, p. 63- 83.

IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Aglomerados Subnormais: Primeiros resultados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. 259p. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/default_aglomerados_subnormais.shtm>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.

_____. **Pesquisa nacional por amostra de domicílios: síntese de indicadores 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 108p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 04 de novembro de 2019.

MAGALHÃES, Alex Ferreira Magalhães. E o golpe chegou na política urbana: A que veio a “nova” lei nacional de regularização fundiária? Em: BELLO, Enzo; PAROLA, Giulia; TOLEDO, Bianca Rodrigues. **Direito a Cidade: Regularização Fundiária**. Rio de Janeiro: Multifoco, 2017, p. 143-158

_____. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra capital, 2013. 462 p.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: Arantes, O. et al. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000.

MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela: a maior pesquisa já feita sobre a favela brasileira**. São Paulo: Gente, 2014. 167 p.

MILANO, Giovanna Bonilha. **Conflitos fundiários urbanos e poder judiciário: Decisões jurisdicionais na produção da segregação socioespacial**. Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2016. 250f.

MIRANDA, Isabela Borghetti. **Organização Xapinha! Movimento social catalisador do desenvolvimento urbano em Curitiba – PR**. In: XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Natal: EDUFRN, 2019

MOURA, Rosa. Curitiba: **Construção e desconstrução de um mito**. Curitiba, 2014. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/acervo/artigos/curitiba-construcao-e-desconstrucao-de-um-mito/14127>>. Acesso em: 09 ago. 2019.

_____.; ULTRAMARI, Clovis. Periferia das Cidades: Um texto preliminar. In: MOURA, R.; ULTRAMARI, C. (orgs). **Metrópole: Grande Curitiba: Teoria e prática**. Curitiba: IPARDES, 1994. p. 37-53

PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida. **Regularização Fundiária – Lei nº 13.465/17**. 1ª edição. São Paulo: Thomson Reuters Brasil – Revista dos Tribunais, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Plano Municipal de Habitação de Interesse Social**. Curitiba: Prefeitura Municipal de Curitiba, 2008.

PONTES, Daniele Regina. **Direito à moradia: entre o tempo e o espaço das apropriações**. Tese de doutorado apresentada à Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito, Curitiba, 2012.

RICALDE, Mario do Carmo. **Regularização fundiária rural e urbana: Impactos da lei nº 13.465/2017**. 1ª edição. Campo Grande: Contemplar, 2018.

ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. 304p.

_____. **Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **A construção de uma política fundiária e planejamento urbano para o país: avanços e desafios**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006. 278p.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec, 1993.