

## A porosidade dos novos mecanismos de regularização: a territorialização do Habite-se em Ribeirão Preto

The porosity of the new regularization mechanisms: the territorialization of the habitation in Ribeirão Preto

Camilla Massola Sumi, Érika Moretini, Pedro Plácido Teixeira,  
Thiago Pizzo Scatena, Victor Rüeeggger Lucredi\*

### Resumo

Este artigo parte da hipótese que os fazeres do acesso a moradia e terras no Brasil apresentam-se em uma perspectiva histórica por meio de um ilegalismo transgressor e coletivo, tensionado pelas facetas do Estado os interesses do mercado e de outros agentes. Através da análise do conceito de “aventura das palavras” — no sentido de revelar algumas das porosidades existentes entre as questões habitacionais e, sobretudo, na regularização do solo urbano — busca-se construir um entendimento que visa confrontar as tensões institucionalizadas pelo Poder Público, seus articuladores e suas possíveis ressonâncias sobre o território. Para tanto, delimita-se um panorama das políticas públicas habitacionais e a formação de um imaginário popular do “sonho da casa própria” e do direito à moradia, incorporando os potenciais impactos das extensões da nova Lei de n. 13.865, de 8 de Agosto de 2019. A regra instituída dispensa o Habite-se, um instrumento técnico que dimensiona a habitabilidade mínima e adequada para regularização habitacional, entre outras condicionantes, em área ocupada predominantemente por população de baixa renda. Assim, para configurar esses poros, por meio de um levantamento de sua constituição territorial, tem-se como delineamento o estudo de caso do município de Ribeirão Preto (SP), cidade sede da região metropolitana no interior paulista.

**Palavras-chave:** Habitação; regularização; Habite-se; aventura das palavras; porosidades.

### Abstract

*This article has as its hypothesis the idea that making access to housing and land in Brazil in a historical perspective goes through a transgressive and collective illegalism, tensioned by the State, the interests of the market and other agents. From the analysis of the concept “adventure of words” — in the sense of revealing some of the porosities that exist among housing issues and, above all, the Urban Land Regularization — this work seeks to build an understanding that aims to confront the institutionalized tensions by the State, its articulators and their possible resonances on the territory. To this end, it delimits an overview of public housing policies and the formation of a popular imaginary related to the “dream of owning a home” and the right to housing by the potential impacts of the new Law n. 13,865 / August 8, 2019. The established rule does not require the “Habite-se”, a technical instrument that measures the minimum and adequate habitability for housing regularization, among other conditions, in an area occupied predominantly by low-income population. Thus, we present a case study in the municipality of Ribeirão Preto (SP), the headquarters city of the metropolitan region in inland São Paulo, through a survey of its territorial constitution.*

**Keywords:** Housing; regularization; Habite-se; adventure of words; porosities.



## 1. Porosidades entre o legal e ilegal

A análise de questões habitacionais ligadas a ideais como o “sonho da casa própria” e dispositivos regulatórios como o Habite-se — noções desenvolvidas ao longo deste artigo — pode revelar porosidades no âmbito do acesso a moradia e terras no Brasil. Através do pensamento da professora Hélène Rivière D’Arc (2012) coloca-se, como a mesma destaca na hipótese de seu artigo, que esse acesso por parte dos mais pobres durante muito tempo baseou-se em um ilegalismo transgressor e coletivo. Segundo a autora, as formas pelas quais se dão as disputas pela cidade são historicamente determinadas e a construção de saberes e práticas que movimentam as ações sociais são resultado deste processo.

As disputas em questão estão relacionadas ao processo de constituição da sociedade baseado no clientelismo paternalista, que forjou um sistema próprio de relações de poder entre os indivíduos e, por conseguinte, impossibilitou e/ou dificultou o acesso à justiça e à efetivação de direitos. Esse processo resultou no que Hélène Rivière D’Arc (2012) chama de *savoir-faire*, ou um método fundado na experiência, que no Brasil foi construído, em grande medida, pelo contingente de pessoas que migraram para as áreas urbanas desde a abolição da escravidão e chocaram-se com a absoluta ausência de ações políticas que favorecesse e possibilitasse o acesso ao espaço urbano e à moradia por parte da população pobre vinda do campo, em sua maioria, composta por ex-escravos em condições precárias de vida.

Contudo, a partir dos anos 1950, com o desencadeamento de processos de uma urbanização desenfreada na América Latina, no caso brasileiro, houve o alastramento dos loteamentos legais, ilegais e clandestinos, executados pelos modos mercantis dos loteadores ou grileiros até a Lei 6766/1979[1]. Nesse período ocorreu a criação de um florescente mercado imobiliário e o surgimento de sistemas de financiamento habitacional, que atendiam, majoritariamente, aos assalariados do circuito formal de trabalho; sendo paralelamente, por outros modos de operação, um mecanismo de manutenção de um mercado ilegal. Dessa maneira, o ápice da implosão urbana posterior, nos anos 1975-1990, evidenciou nos territórios urbanos o *savoir-faire*, uma vez que o *modus operandi* que aparece nas invasões e ocupações é resultado do processo histórico de constituição das cidades brasileiras; ou seja, o método ou *savoir-faire* brasileiro também faz parte do surgimento das favelas. Assim, segundo a autora,

“*savoir-faire* são os motores da ação dos grupos de migrantes, pessoas por vezes auto-organizadas, mas com rendimentos extremamente baixos” (RIVIÈRE D’ARC, 2012, p.312).

Ainda, em comparação feita entre a Cidade do México e São Paulo, a autora evidencia a diferença entre elas no que diz respeito à história da ocupação dos espaços urbanos para moradia. Enquanto no México, os movimentos se estruturaram enquanto reação a espaços legais pré-existentes mas que não atendiam a todas as demandas, configurando-se a partir de uma “herança regulamentar”; em São Paulo (e no Brasil), a ausência de legislação possibilitou que as reivindicações e lutas se dessem ante ao vazio da ação do Estado, e os movimentos sociais constituíram-se a partir de uma “herança libertária” e contavam apenas com eles próprios para garantir a visibilidade de seus direitos “sob o risco de ilegalidade institucional” (RIVIÈRE D’ARC, 2012, p. 316).

Cabe colocar que os territórios de ilegalidade não estão presentes somente entre os mais pobres. É bastante comum grupos abastados se apropriarem do solo urbano para variados fins, que não são de interesse do controle midiático e que possuem diferenciação perante a aplicação da lei e do uso linguístico: invasão e ocupação transformam-se em apropriação. Considerando que certos movimentos e atitudes do processo de ocupação do solo urbano remetem à história anarquista e libertária, sobretudo no que diz respeito a formas ‘ilegais’ de acesso à habitação, pode-se caracterizar que a ação dos movimentos de invasão e ocupação por moradias no Brasil se desenha no âmbito da desobediência civil. Com isso, há a possibilidade de entender essa ação de ‘herança libertária’ como elementos desestabilizadores do equilíbrio social pretendido pelo Estado brasileiro.

Portanto, a diferenciação do uso linguístico das palavras, como ainda em Rivère D’Arc (2012), aponta um caminho para “aventura das palavras” juntamente com os aspectos da porosidade, que estão presentes desde o controle midiático verbal mencionado anteriormente — “invasão” para os mais pobres e “apropriação” para os mais ricos — até mesmo como as organizações internacionais ao longo dos processos de urbanização latino-americano manipulam o discurso de “ilegal” para “informal”, em dependência das perspectivas e interesses em jogo.

Dentro desse contexto, o presente artigo discute aspectos das

porosidades que se configuram diante da hierarquia estabelecida entre Poderes Federativos a partir da delimitação segundo essa nova lei. Baseado nos conceitos de *savoir-faire* e “aventura das palavras”, busca construir um entendimento que visa confrontar as tensões institucionalizadas entre Estado e município e suas possíveis ressonâncias sobre o território. Para tanto, tem como delineamento o estudo de caso do município de Ribeirão Preto (SP) através do levantamento de sua constituição territorial e potenciais impactos das extensões da Lei 13.865/19 referente à dispensa do Habite-se em imóveis com mais de 5 anos de construção.

## 2. O “sonho da casa própria” através de políticas habitacionais

O “sonho da casa própria” é uma ideia consolidada dentro do imaginário brasileiro. Esse termo se tornou um *slogan*, um jargão publicitário de construtoras e instituições de financiamento que, junto a opções irresistíveis e prazos a perder de vista, empregam-na com o objetivo de conquistar e atrair possíveis clientes que buscam construir ou comprar a sua moradia. A sua noção, entretanto, não é estruturada apenas simbolicamente, a partir do sentido social de “ser proprietário” de algo, mas também traz consigo uma dimensão econômica, permeada pela idealização da casa como um investimento, tanto a curto, quanto a longo prazo[2]. Nesse sentido, a habitação carrega em seu âmago, simultaneamente, dois valores: valor de uso, referente às questões próprias da casa como meio de sobrevivência, e valor de troca, no qual considera-se a moradia uma mercadoria, um objeto passível de negociação e símbolo de um *status* social (OLIVEIRA, 2015).

Dessa forma, a construção desse imaginário como modelo ideal foi legitimada de modo progressivo pelo próprio Estado brasileiro que, a partir da primeira metade do século XX, instituiu políticas de fomento à habitação e à construção civil. O primeiro indício dessa estruturação é constatada ainda nos anos 1930, durante a Era Vargas, no qual segundo James Holston, citado por Viviane Fernanda Oliveira (2014, p. 132), “os promotores da modernização do Brasil propunham a propriedade da residência como forma de ‘racionalizar’ os trabalhadores em torno dos valores da propriedade e da moradia unifamiliar”, com o triplo objetivo de criar um mercado de consumo de massa, disciplinar classes consideradas perigosas dentro do sistema instaurado

e formar um contingente de trabalhadores qualificados para o campo.

Durante as décadas seguintes, observou-se a institucionalização desse plano a partir de leis e órgãos federais que corroboraram essa visão. Um primeiro passo foi dado com a promulgação do decreto-lei do inquilinato, em 1942[3], que, ao promover o congelamento no valor dos aluguéis e regulamentar a relação proprietário-inquilino, influenciou de maneira direta a lógica sobre a moradia popular (BONDUKI, 1994). Em contexto no qual grande parte dos trabalhadores e da classe média tinha o aluguel como modo de vida e esta forma de morar representava um enorme dispêndio no orçamento mensal familiar, a medida tomada pelo então presidente Getúlio Vargas representou uma decisão vital para a ampliação de bases de apoio político. Concomitantemente, entretanto, o cenário desfavorável aos proprietários de imóveis representou a essa parcela a inviabilidade de investimento nesse tipo de negócio e, com isso, a possibilidade de venda dessas habitações para reaver a sua rentabilidade.

Destaca-se, ainda, o Banco Nacional da Habitação (BNH), pensado a partir do novo contexto político enfrentado pelo país: o golpe militar de 1964. Criado com o objetivo de contribuir para a redução do déficit habitacional desencadeado pelo desemprego e pela queda de renda, o BNH representou não apenas a implementação pragmática de uma política habitacional, como também uma ferramenta ideológica no sentido de corroborar com a contenção das massas pelo viés do “sonho da casa própria” (OLIVEIRA, 2014, p. 133) dentro do panorama de repressão vivido pelo país. Objetivamente, o BNH caracterizou-se mais como um instrumento de geração de mão-de-obra do que de atuação social, uma vez que os conjuntos subsidiados não atenderam ao público-alvo, mas financiaram edificações de maior padrão, um “mercado superior” (OLIVEIRA, 2014). Por outro lado, a sua instituição contribuiu para o fortalecimento da casa própria como ideal de vida, um propósito a ser alcançado pelo cidadão brasileiro.

O fim da década de 1970, no entanto, revelou o agravamento da crise até então enfrentada. Este foi um dos condicionantes que levaram à extinção do BNH, em 1986, que teve redistribuídas as suas funções entre outros órgãos do governo federal. Nesse panorama, Caixa Econômica Federal (Caixa) tornou-se instituição de destaque no contexto habitacional brasileiro e

assumiu, dentre vários, a “administração do passivo, do ativo, do pessoal e dos bens do BNH, bem como a operação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço” (OLIVEIRA, 2014, p. 134), tópicos de suma importância para se discutir o “sonho da casa própria” no atual contexto do país.

A extinção do BNH representou o fim da iniciativa direta do Governo Federal em programas de habitação. Durante os anos seguintes, no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram introduzidas medidas que ampliaram a participação do setor privado no campo habitacional, uma “descentralização da alocação dos recursos federais e a introdução de uma política de crédito para o mutuário final” (OLIVEIRA, 2014, p. 134). Essa condição perpetuou-se até a eleição do então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva que, em 2003, “propôs mudanças no sistema habitacional, como a criação do Plano Nacional de Habitação, [...] gerido pelo recém-criado Ministério das Cidades” (*Idem*). A partir de uma lógica híbrida de poderes público e privado, Lula institucionalizou planos e programas que retomaram a discussão da habitação no Brasil e o papel do Estado.

Em 2009, foi lançado o Minha Casa, Minha Vida (MCMV), programa “apresentado como uma das principais ações do governo em reação à crise econômica mundial internacional e também como uma política social de grande escala” (SHIMBO, 2010, p. 93) e desenvolvida a partir de quatro modalidades: habitação para famílias com renda de até 3 salários mínimos, habitação para família com renda acima de 3 e até 10 salários mínimos, operações coletivas e rurais em parceria com associações e cooperativas sem fins lucrativos e crédito corporativo para infraestrutura (SHIMBO, 2010). Não obstante as críticas à elaboração de um modelo que priorizou e deu força ao mercado privado da construção, o MCMV revela um caráter altamente social, destinado às massas como se constata pela fala da presidente Dilma Rousseff:

E por que nós criamos esse programa? Porque nós achamos que essas construções aqui [...] são importantes para transformar o Brasil, e você transforma por vários motivos. Você transforma porque é fundamental que as famílias brasileiras tenham onde morar, primeiro motivo. Segundo motivo, esse tipo de obra, ele vai requerer que se contrate trabalhadores. Esses trabalhadores vão aumentar sua renda, vão ter um emprego com carteira assinada e vai melhorar também

a vida dos trabalhadores. Muitos deles, inclusive, acabarão por conseguir também uma casa do Minha Casa Minha Vida. E o terceiro motivo soma esses dois. *O Brasil com isso melhora junto, porque o que é o Brasil se não a vida de cada um de nós, de cada um de vocês, a melhoria de vida de cada brasileiro e de cada brasileira*[4]

Apesar da frenagem de investimentos sobre políticas habitacionais principalmente a partir da posse do Presidente da República Jair Bolsonaro[5], o MCMV consolidou-se perante o cenário atual da habitação no Brasil, corroborando a ideia da casa própria como um sonho, um consenso popular. A fala da ex-presidente Dilma Rousseff revela de maneira clara o seu teor não apenas econômico como também ideológico, fundamentado no desenvolvimento social. A predileção dessa modalidade sobre outras, tal como o aluguel social, demonstra como o “sonho da própria” não se caracteriza apenas como uma solução pragmática às demandas habitacionais, mas também um projeto político, construído progressivamente durante os últimos noventa anos.

### 3. Habite-se, um instrumento regulatório?

A promulgação da Constituição Federal de 1988 tem uma simbologia importante no contexto das políticas públicas de habitação, pois é a partir dela que o Estado brasileiro, na busca de constituir-se enquanto Estado de direito, define e estabelece um conjunto de direitos e suas garantias, dentre elas o direito à moradia. Em seu Artigo 6º, declara expressamente:

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

Por essa lógica, torna-se um direito inalienável do cidadão o seu direito à moradia — moradia essa que deve estar de acordo com normas de salubridade, com condições dignas de habitabilidade e que expresse efetivamente o estado de direito do cidadão. O Artigo 6º é, dentro desse contexto, complementado por outros artigos que visam consolidá-lo de maneira efetiva. Nesse desenvolvimento, contudo, observa-se a responsabilidade direta dos municípios no cumprimento desses objetivos.

A análise dos Artigos 30, 156 e 182 deixam claro o papel do Poder Público municipal como agente promotor e cumpridor de determinados parâmetros. Dentro dos tópicos assinalados, verifica-se, por exemplo, a relevância dos municípios à promoção, não apenas das condições de habitações, como também do crescimento ordenado do território. Fica a cargo das prefeituras com mais de vinte mil habitantes, por exemplo, produzir o Plano Diretor, um importante instrumento de políticas urbanas que serve de base ao desenvolvimento e à expansão dessas cidades. Dentro dos artigos destacados, nota-se também a referência ao Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), aplicado dentro dos limites urbanos das cidades brasileiras. A cobrança desse imposto conflui com o Habite-se, no qual, baseado nos dados cadastrais do imóvel, geram-se os valores a serem pagos pelo IPTU: tamanho, taxa de ocupação, taxa de aproveitamento, localização da gleba de terra em solo urbano, entre outros.

Institucionalmente denominado Auto de Conclusão de Obra, o Habite-se é uma certidão expedida pela Prefeitura que atesta a habitabilidade do imóvel (casa ou prédio residencial ou comercial) e se esse “foi construído ou reformado conforme as exigências legais estabelecidas pelo município, especialmente o Código de Obras” (JUSBRASIL, 2014). Como sintetiza Meireles (1981, p. 129),

Para bem policiar as edificações as Municipalidades subordinam as construções e reformas à prévia aprovação do projeto pela seção competente da Prefeitura e exigem que tais projetos sejam elaborados e subscritos por profissional legalmente habilitado, na forma da legislação federal pertinente. Pelo mesmo motivo, a ocupação dos edifícios deve ser precedida de vistoria e expedição de alvará de utilização, conhecido por “habite-se”. O poder de polícia municipal, em matéria de habitações, como se vê, é amplo, possibilitando o acompanhamento da execução da obra e vistorias posteriores à sua conclusão, desde que o Poder Público suspeite de insegurança ou alteração das condições de higiene e salubridade, sempre exigíveis. Encontrando-as em desconformidade com as exigências legais e regulamentares, pode promover sua interdição e demolição, ou permitir a adaptação às condições oficiais.

O Habite-se deve ser expedido e averbado, atestando que o

imóvel não está em situação irregular perante a prefeitura e, coadunando diretamente com as exigências específicas de cada município, principalmente ao Código de Obras e ao Plano Diretor, a sua institucionalização se dá maneira concisa a nível municipal. No âmbito federal, observa-se breves menções ao Habite-se, tal como o Artigo 237-A da lei 6.015/73 — sem, entretanto, impor diretrizes:

Art. 237-A. Após o registro do parcelamento do solo ou da incorporação imobiliária, até a emissão da carta de habite-se, as averbações e registros relativos à pessoa do incorporador ou referentes a direitos reais de garantias, cessões ou demais negócios jurídicos que envolvam o empreendimento serão realizados na matrícula de origem do imóvel e em cada uma das matrículas das unidades autônomas eventualmente abertas. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009).

Essa situação foi, em maio de 2019, contraposta quando a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) aprovou o Projeto de Lei da Câmara (PLC) 164/2015 que “pretende agilizar e baratear a regularização de casas térreas construídas há mais de cinco anos” (SENADO, 2019). O PLC 164/2019 agiu diretamente para a criação e instauração da Lei 13.865/19 (BRASIL, 2019) que traz:

Art. 1º A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos), passa a vigorar acrescida do seguinte art. 247-A: Ver tópico

Art. 247-A. É dispensado o Habite-se expedido pela prefeitura municipal para a averbação de construção residencial urbana unifamiliar de um só pavimento finalizada há mais de 5 (cinco) anos em área ocupada predominantemente por população de baixa renda, inclusive para o fim de registro ou averbação decorrente de financiamento à moradia.

Diferente do que até então se encontrava majoritariamente sob responsabilidade das prefeituras, o Artigo 247-A institui significativas mudanças na lógica de aplicação do Habite-se. Apesar de sancionada pelo Presidente da República, o trecho incorporado recai diretamente sobre o Poder Público municipal, instância encarregada de definir os parâmetros e vistoriar as construções. Esta é uma providência de caráter incerto, ao delegar

uma nova incumbência às prefeituras sem compreender o seu próprio estado operacional. Uma via dupla na qual se ignoram os parâmetros instituídos pelos municípios no sentido de garantir o acesso à moradia digna — destacam-se municípios com menos de vinte mil habitantes e que não contam com o auxílio de planos diretores — e assoberbam-se administrações públicas que muitas vezes contam com um contingente operacional restrito e/ou sobrecarregado.

Dessa forma, também há uma transição do uso linguístico de ilegalidade para informalidade, e nesta “aventura das palavras” (RIVIÈRE D’ARC, 2012), ao aplicar no escopo da Lei 13.865/19 levantam-se considerações. No trecho “área ocupada predominantemente por população de baixa renda”, destaca-se a expressão “área ocupada” como uma apropriação pela legalidade de uma ação que surgiu do “savoir faire” dos movimentos sociais brasileiros durante a reivindicação por moradia ainda na transgressão da legalidade, uma evidente movimentação linguística entre o ilegal e legal, determinado por contingências históricas e culturais. Soma-se a isso o termo “baixa renda”, aplicado às áreas das quais o artigo se destina: em que ferramenta de classificação este se baseia ao considerar determinada área urbana como “baixa renda”? Essa nomenclatura deixa impreciso o conceito e abre margem a diferentes interpretações. Por fim, a expressão “predominantemente” causa questionamentos. Parece haver a intenção de criar a possibilidade de usar a mesma legislação para os casos onde não haja áreas ocupadas por população de baixa renda, criando jurisprudência que beneficia outros segmentos da população indistintamente.

Além disso, ao se voltar a residências unifamiliares de um pavimento, o Artigo 247-A desconsidera outros tipos de moradia e, concomitantemente, ignora a pluralidade de modos de vida da população brasileira. O artigo, ainda, não remonta à questão técnica e à necessidade de algum profissional credenciado no CREA ou no CAU para garantir minimamente questões referentes a moradia, dignidade e salubridade, fato que se complementa com a ausência de parâmetros básicos para essas construções com vistas à manutenção dos direitos constitucionais referentes à habitação. Por fim, o trecho sancionado pelo Presidente não promove uma reflexão sobre as construções anteriores a 5 anos e sobre as futuras, pensando meios de possibilitar um crescimento e uma expansão urbana mais justo e seguro, tanto do ponto de vista jurídico, quanto social.

#### 4. O caso de ribeirão preto

Desde 2016 o município de Ribeirão Preto, sede da Região Metropolitana de Ribeirão Preto (RMRP), atravessa uma revisão de toda sua legislação urbanística, passando pela Revisão do Plano Diretor e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Essa alteração legal do processo de Revisão do Plano Diretor em conjunto com as revisões dos planos e das leis urbanísticas municipais se iniciou em 2017, anterior à Lei 13.865/19 (BRASIL, 2019), indicando uma sobreposição dentro do sistema legal de hierarquia de poderes no Estado brasileiro. Portanto, necessita-se apontar que o Estado é formado por múltiplas instituições e distintas hierarquias e atores que corroboram com um processo poroso que ocorrem sob a forma de leis e decretos.

O município possui cerca de 700 mil habitantes e, dentro dessa estimativa, aproximadamente, 40 mil pessoas residem em assentamentos precários, totalizando mais de 5% do total de seus habitantes, segundo a base técnica do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Ribeirão Preto (RIBEIRÃO PRETO, 2019). Em uma comparação territorial da distribuição espacial dos assentamentos precários no perímetro urbano, constata-se que esses assentamentos se localizam, predominantemente, nas Zonas Norte e Oeste, regiões com renda *per capita* de até 3 salários mínimos, enquanto o Centro e a Zona Sul, concentram parcelas populacionais com mais de 10 salários mínimos (DOS SANTOS, 2017). Contudo, a espacialização das localizações dos assentamentos precários da cidade em relação às Zonas Central e Sul evidenciam uma produção histórica segregatória que rege a organização da cidade. É possível identificar no cotidiano que as zonas com maior renda segregam-se espacialmente de áreas de baixa renda, mas possuem mecanismos vitais de conexão com esses espaços, produzindo intensas relações urbanas de prestação de serviços, comércio e trabalho.

Não obstante a territorialização do município em espaços de “alta” e “baixa” renda, o Habite-se é um componente normativo que não realiza distinções perante as diferenças sociais, arquitetônicas e urbanas verificadas ao longo de sua extensão urbana. Baseado em normativas técnicas que exigem a execução de parâmetros construtivos e urbanísticos para edificações com vistas ao cumprimento de um patamar qualitativo da obra final, o Habite-se configura-se como um denominador comum à lógica habitacional de Ribeirão Preto.

Dentre as normas apontadas pelo Código de Obras, regido pela LEI COMPLEMENTAR Nº 2932, de 10 de janeiro de 2019 (RIBEIRÃO PRETO, 2019) tem-se parâmetros considerados básicos para a habitabilidade das edificações. A partir da análise do Código de Obras de Ribeirão Preto, verifica-se que a lei pretende “garantir o padrão de higiene, segurança e conforto das habitações” (RIBEIRÃO PRETO, 2019) por meio de projeto e execução de obras desenvolvidos, exclusivamente, por profissionais regulamentados pelo Conselho Regional de Agronomia e Engenharia (CREA) ou pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU). O Habite-se é somente expedido com a comprovação do acompanhamento técnico, juntamente com a comprovação dos quesitos de habitabilidade apontados pela lei e associado ao cumprimento de questões urbanísticas específicas. Sem esse cumprimento, o imóvel não poderá ser ocupado. Por esse viés, a lei apresenta uma série de requisitos normativos que pretendem fornecer uma qualidade habitacional e urbanística fundamental, embasada em questões técnicas da arquitetura, engenharia, urbanismo, conforto ambiental, dentre outros.

A dificuldade de acesso a informações públicas referentes à expedição de licenças do Habite-se, contudo, inviabiliza um levantamento quantitativo que estabeleça a sua relação com as áreas urbanas de Ribeirão Preto. Desse modo, este trabalho debruçou-se sobre dados públicos do Conselho de Arquitetura e Urbanismo Federal (CAU/BR) a respeito da espacialização de Registros de Responsabilidade Técnica (RRTs) solicitados por profissionais sobre a área urbana do município. Os RRTs emitidos em todo o Brasil foram georreferenciados pelo CAU, propiciando uma análise sobre concentração de suas emissões de RRTs — locais com mais obras licenciadas e que, portanto, contam com o Habite-se — em todo o território brasileiro. A primeira constatação das emissões do Habite-se no território nacional se dá pela diferença quantitativa de emissões da região sudeste para o resto do Brasil, em especial as emissões na região administrativa da cidade de São Paulo (CAU, 2019).

Dentre as possíveis hipóteses dessa diferença, aponta-se a concentração de profissionais da arquitetura e urbanismo no estado de São Paulo e na região administrativa da capital, assim como as questões econômicas de produção de projetos e execução de obras na capital. Contudo cabe também pontuar a possibilidade da ocorrência de projetos e obras nas margens da legalidade no território nacional, tanto pelo não acompanhamento dos profissionais, em processos de projetos e

**Quadro 01:** Respostas dos entrevistados em formato de porcentagem a respeito da contratação de técnico para acompanhamento de construção e reforma, setorizada nas regiões brasileiras. Fonte: Autores a partir de CAU/BR, 2015.

obras autoconstruídas, característica fundamental das cidades brasileiras (MARICATO, 1982), quanto pela não emissão do Habite-se nessas regiões.

As emissões de RRTs no estado de São Paulo também apresentam diferenças territoriais. No ano de 2016, no âmbito do estado de São Paulo, a capital respondeu por quase a metade de todas as emissões de RRTs, enquanto a região administrativa de Ribeirão Preto respondeu por 7% das emissões (CAU, 2016). Dentre as possíveis hipóteses, pode-se apontar razões similares, dada a concentração populacional e de profissionais da arquitetura e urbanismo concomitantemente à pungência econômica do mercado da construção civil.

Outro ponto que demonstra como ocorre a dobra entre o legal e o ilegal é o número alto de construções e reformas que são feitas sem qualquer acompanhamento técnico. Uma pesquisa encomendada pelo CAU/BR para o DataFolha apresenta uma realidade nas construções e reformas no território brasileiro que estão fora dos limites da legalidade: entrevistas mostram que 85% das pessoas não contrataram profissionais qualificados (arquitetos urbanistas e engenheiros) (CAU, 2015), conforme indicado no Quadro 1. Por essa perspectiva, 85% dos entrevistados desenvolveram uma construção ou reforma de maneira ilegal perante o Habite-se.

	TOTAL	Sudeste	Nordeste	Sul	Norte	Centro Oeste
<b>Usaram arquiteto e urbanista OU engenheiro</b>	14,60%	16,40%	7,10%	25,90%	10,00%	10,50%
<b>Não usaram arquiteto e urbanista OU engenheiro</b>	85,40%	83,60%	92,90%	74,10%	90,00%	89,50%

Dentro desse contexto, por meio da Lei 13.865/19, o Estado neutraliza as normativas de cada município, negando os seus mecanismos de garantia à moradia e as suas condições de habitabilidade. Ao se virar contra os Códigos de Obra e Planos Diretores, promove a redução da demanda popular por assessorias técnicas e a conseqüente possibilidade de benfeitorias individuais e urbanas. Mais do que isso, revela a

instituição de um projeto político em andamento desde os anos 1930: de caráter populista, a Lei 13.865/19 reforça o “sonho da casa própria” a partir da flexibilização regulatória de edificações que contemplam grande parte da população brasileira.

## 5. Algumas considerações

Os processos históricos de produção urbana se constituem sob um prisma multifacetado no qual as normas instituídas através da legislação são peças fundamentais para se compreender como ocorre o processo de consolidação de cidades. Nesse sentido, a Lei 13.865/19 conduz ao reordenamento dessa lógica a partir de ideias abrangentes e abertas à interpretação subjetiva dos Poderes Públicos em suas diferentes escalas. Com essa nova legislação, não se pode afirmar que uma habitação contemplada por tal jurisdição terá a certificação técnica — em ascensão a partir de instrumentos como o ATHIS — de um padrão de habitabilidade aceitável, que cumpra os padrões preestabelecidos em instrumentos como o Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, pensados e instituídos especificamente por cada municipalidade.

Uma análise de dados sobre o auto de conclusão de obra em todo o território nacional torna-se importante para se compreender a extensão dessa lei, os seus impactos sobre o processo de aprovação do Habite-se dentro das porosidades e suas reverberações sobre o território urbano. Como supracitado, 85% das pessoas não contrataram profissionais qualificados (CAU, 2015) e, por essa lógica, a não-contratação destes profissionais indica que grande parte dos imóveis, à luz da legislação, são construídos ilegalmente e que, parcialmente, foram edificados de maneira irregular e/ou fora dos padrões técnicos.

No caso do Ribeirão Preto, o processo de revisão de seus instrumentos urbanísticos revela a possibilidade de se repensar a organização do município perante a Lei 13.865/19. Para além de uma Lei Complementar que se dispõe a fornecer bases para as condições de habitabilidade e sua correlação com a infraestrutura urbana, esse processo pode vir a proteger e mitigar possíveis desestruturas causadas pela falta de assistência, principalmente às camadas mais populares. Para tanto, se faz necessário discutir e ampliar o debate acerca do acesso à informação que, conforme o estudo realizado, demonstra-se insuficiente para a instrumentalização dos municípios.

O estudo de caso tem como objetivo demonstrar como a Lei Federal possui porosidades que se utilizam das fissuras presentes no âmbito da questão habitacional no Brasil. Tal porosidade possui um lastro, que é a própria materialidade das construções, em primeira instância, de populações pobres por toda a extensão do território brasileiro. Materialidade essa, cabe ressaltar, indefinida, incerta e pouco palpável, que foge à racionalidade necessária para se pensar e fazer urbanismo em um país tão plural quanto o Brasil. Nessa “aventura das palavras” (RIVIÈRE D’ARC, 2012) que corrobora a Lei 13.895/19, constata-se a possibilidade de ampliação da compreensão semântica acerca de suas colocações numa perspectiva de conquistar diferentes camadas da sociedade civil que dela se beneficiarão. Um mecanismo que, antes de propor uma reflexão crítica do contexto habitacional brasileiro e fornecer meios de promover o desenvolvimento de moradias propriamente qualificadas, constitui-se enquanto ferramenta de manutenção do “sonho da casa própria”.

A problematização a respeito dessa nova legislação encontra-se diretamente com as porosidades que o dispositivo jurídico do Habite-se provoca. É possível afirmar que essa nova legislação amplia os limites das ilegalidades já existentes na materialidade que são as construções autoconstruídas? Ou essa nova legislação vai de encontro com interesses econômicos das construtoras de Minha Casa Minha Vida, que não conseguem aprovar suas construções fora do padrão da antiga lei do Habite-se? Essas hipóteses são fundamentais para guiar uma pesquisa e debate sobre essa nova legislação e fornecer meios de se pensar cidades verdadeiramente justas e habitáveis para toda a sua população.

## Notas

1. Também conhecida como Lei Lehmann, criada durante a Ditadura Militar, dispõe sob o parcelamento do solo e outras questões urbanísticas no âmbito federal.
2. Citando Pierre Bourdieu, Viviane Fernanda Oliveira (2014, p. 134) coloca que a habitação “é também um investimento, quer seja como um bem de consumo, como uma poupança não financeira ou, ainda, como uma herança transmissível”.
3. Decreto-Lei nº 4.598, de 20 de agosto de 1942. Disponível em: <https://bit.ly/3ehlK5Z>.
4. Fala da Ex-Presidente Dilma Rousseff (OLIVEIRA, 2015, p. 137, *grifo nosso*)
5. “O programa habitacional Minha Casa Minha Vida (MCMV), que completa dez anos em 2019, deve ter orçamento reduzido em 2020 - pela previsão do governo, deve cair de R\$ 4,6 bilhões para R\$ 2,7 bilhões. Além disso, devem ser feitas mudanças nas regras do programa. Segundo a ‘Folha’, o governo estuda restringir o acesso à faixa 1 do programa, baixando o limite de renda que permite financiar a casa própria com subsídios e sem juros” (UOL, 2019).

## Referências

- BRASIL. **Constituição da República Federal do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- \_\_\_\_\_. LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973. **Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências**. Brasília, DF, dez. 1973. Disponível em: <https://bit.ly/3efYDIV>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. **Altera a Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (Lei de Registros Públicos)**... Brasília, DF, ago. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2RwmqKU>. Acesso em: 30 ago. 2019.
- \_\_\_\_\_. LEI Nº 13.865, DE 8 DE AGOSTO DE 2019. **Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV...** Brasília, DF, jul. 2019. Disponível em: <https://bit.ly/3ccV0BD>. Acesso em: 1 set. 2019.
- CAU/BR - Conselho de Arquitetura e Urbanismo. **Anuário 2018**, V.2 N. 1. [2018]. Disponível em: <https://bit.ly/2JXpk74>. Acesso em: 2 set. 2019.
- \_\_\_\_\_. **São Paulo responde por quase metade dos RRTs emitidos no Estado**. [2016]. Disponível em: <http://bit.ly/2MxJghJ>. Acesso em: 3 de out. 2019.
- \_\_\_\_\_. **Como o brasileiro constrói**. [2015]. Disponível em: <https://bit.ly/3civXx3>. Acesso em: 3 de out. 2019.
- DOS SANTOS, D. **O papel da COHAB-RP na produção do espaço urbano em Ribeirão Preto (SP)**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2017.
- JUSBRASIL. **O que é habite-se?** [2014]. Disponível em: <https://bit.ly/2RtzAln>. Acesso em: 01 de set. 2019.
- LAJES, J. **Ribeirão Preto: da figueira à Barra do Retiro – Povoamento da região por entrantes mineiros na primeira metade do século XIX**. Ribeirão Preto: VGA Editora e Gráfica, 1996.
- MARICATO, E. (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo. Editora Alfa-Ômega, 2ª ed., 1982.

MEIRELES, H. **Direito Municipal Brasileiro** 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.

OLIVEIRA, V. **Os sentidos da casa própria: condomínios horizontais populares fechados e novas práticas espaciais em Presidente Prudente e São Carlos.** São Paulo: Editora UNESP, 2014.

RIBEIRÃO PRETO. LEI COMPLEMENTAR Nº 2932, de 10 de janeiro de 2019. **DISPÕE SOBRE O CÓDIGO DE OBRAS DO MUNICÍPIO...**, Ribeirão Preto, 10 jan. 2019. Disponível em: <http://bit.ly/2IDAi4>. Acesso em: 2 out. 2019.

\_\_\_\_\_. ANEXO PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR 94/2019, de 24 de outubro de 2019. **INSTITUI A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO, APROVA O PLHIS...** Disponível em: <https://bit.ly/3a749dx>. Acesso 10 de abril de 2020.

RIVÈRE D'ARC, H. Savoir-faire no acesso ilegal/informal à habitação na Cidade do México e em São Paulo. *In*: AZAIS, Christian; TELLES, Vera da Silva; e KESSLER, Gabriel (Orgs.). **Ilegalismos, cidade e política.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012. p.309-324.

SENADO Federal. **CCJ aprova dispensa de Habite-se para casas térreas unifamiliares.** Disponível em: <https://bit.ly/3aYZdIW>. Acesso em: 22 de set. 2019.

SHIMBO, L. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro.** Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

UOL. **Minha Casa Minha Vida deve ter novas regras e menos verba; veja como é hoje.** [2019]. Disponível em: <https://bit.ly/2KhSxKt>. Acesso em: 3 de out. 2019.

**\*Camilla Massola Sumi** é Arquiteta Urbanista, Mestra em Arquitetura, Tecnologia e Cidade (UNICAMP) e Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP). Tem experiência em Políticas Públicas de Habitação e pesquisa Gênero e Cidade. E-mail: [camillasumi@gmail.com](mailto:camillasumi@gmail.com)

**Érika Moretini** é Historiadora (UFOP) e Arquivista (IEB-USP), mestranda em Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP). Com experiência em políticas públicas de cultura e comunicação empresarial, estuda a relação entre criatividade e desenvolvimento urbano na cidade de São Paulo. E-mail: [emoretini@hotmail.com](mailto:emoretini@hotmail.com)

**Pedro Plácido Teixeira** é Arquiteto Urbanista (UFMG) e mestrando em Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP). Estuda o uso do filme documentário para a realização de leituras urbanas, baseado em processos participativos e colaborativos de produção audiovisual. Email: [pedroptxr@gmail.com](mailto:pedroptxr@gmail.com)

**Thiago Pizzo Scatena** é Bacharel em Ciências Sociais (UFSCAR) e mestrando em Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP). Possui experiência profissional em políticas públicas de habitação de interesse social. Email: [thiagopizzo@gmail.com](mailto:thiagopizzo@gmail.com)

**Victor Rüegger Lucredi** é Arquiteto Urbanista (UNESP), Mestre em Arquitetura, Teoria e História (UNESP) e doutorando em Arquitetura e Urbanismo (IAU-USP). Tem experiência em políticas públicas de habitação de interesse social e zonas de interesse urbano. E-mail: [victor.lucredi@gmail.com](mailto:victor.lucredi@gmail.com)