Universidade do Vale do Paraíba

Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento

DANIELA CORRÊA DA SILVA

O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DE UM PROJETO DE IMPLEMENTAÇAO DE REGULARIZAÇÃO NA VILA ALBERTINA EM CAMPOS DO JORDÃO/SP

São José dos Campos, SP

2008

DANIELA CORRÊA DA SILVA

O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DE UM PROJETO DE IMPLEMENTAÇAO DE REGULARIZAÇÃO NA VILA ALBERTINA EM CAMPOS DO JORDÃO/SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba, como complementação dos créditos necessários para obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Emmanuel Antonio dos Santos

São José dos Campos

2008

S579p

Silva, Daniela Corrêa da
O papel da regularização fundiária no Brasil: análise de um projeto de implementação de regularização na Vila Albertina em Campos do Jordão/SP / Daniela Corrêa da Silva; Orientador: prof. Dr. Emmanuel Antonio dos Santos. São José dos Campos, 2008.
1 Disco laser: Color

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba, 2008.

1 Crescimento urbano 2. Infra-estrutura (Economia) 3. Planejamento regional 4. Invasões de terras - Campos do Jordão (SP) I. Santos, Emmanuel Antonio dos, Orient., II. Título.

CDU: 711.4

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, por processo fotocopiadores ou transmissão eletrônica, desde que citada a fonte.

Assinatura do aluno:

Data da defesa: 12 de fevereiro de 2008.

DANIELA CORRÊA DA SILVA

O PAPEL DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL: ANÁLISE DE UM PROJETO DE IMPLEMENTAÇÃO DE REGULARIZAÇÃO NA VILA ALBERTINA EM CAMPOS DO JORDÃO/SP

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional, do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, SP, pela seguinte banca examinadora:

Prof. Dr. José Oswaldo Soares de Oliveira (UNIVAP)_____

Prof. Dr. Emmanuel Antonio dos Santos (UNIVAP) _____

Profa. Dra. Maria Aparecida Chaves Ribeiro Papali (UNIVAP)_____

Prof. Dr. Paulo Romano Reschilian (UNITAU) _____

Prof. Dr. Marcos Tadeu Tavares Pacheco

Diretor do IP&D

São José dos Campos, 12 de fevereiro de 2008.

À minha família que me apoiou em todos os momentos.

Ao meu marido e grande incentivador, por sua compreensão e apoio.

À minha filha, pelas horas em que não pude estar ao seu lado.

AGRADECIMENTOS

Este trabalho só foi possível graças à contribuição dos professores doutores Emmanuel dos Santos e José Oswaldo de Oliveira, orientadores dedicados, pacientes e, acima de tudo, grandes incentivadores.

Agradeço aos Srs. Alexandre Gonçalves Silva, Paulo Roberto de Carvalho, Sonia Beraldo e Dalva Barbosa pela colaboração no fornecimento de dados e informações necessárias a esta pesquisa.

Agradeço ainda a Fundação ITESP onde aprendi a trabalhar por um mundo mais justo, aos meus colegas de trabalho e, em especial, ao chefe e amigo Vitor Lúcio de Toledo.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

SILVA, Daniela Corrêa da. **O papel da regularização fundiária no Brasil:** análise de um projeto de implementação de regularização na vila Albertina em Campos do Jordão/SP. 2008. 292 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Departamento de Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2008.

A ilegalidade urbana deixou de ser uma exceção nas cidades para se tornar regra na política de desenvolvimento urbano. As causas dessa inversão são históricas e estruturais, passando pela política fundiária adotada no país, pela legislação elitista e excludente, pela política habitacional ineficaz, etc. Como conseqüência, assiste-se a produção ilegal de assentamentos como alternativa habitacional à maioria da população, assentamentos estes carentes de equipamentos públicos básicos como água, luz, esgoto, escolas, etc. O tratamento dado pelo poder público a tais assentamentos tem variado ao longo do tempo. Recentemente, a regularização fundiária tem sido utilizada como estratégia da política habitacional e urbana brasileira. Assim, a partir de uma breve reflexão a respeito das causas da ilegalidade urbana no Brasil, o presente trabalho traz uma análise sobre a regularização fundiária. Partindo-se do reconhecimento internacional e nacional conferido ao direito à moradia e às cidades sustentáveis, a regularização fundiária passa a ser encarada como uma forma de integração sócio-espacial, na medida em que permite o acesso à terra urbana oficial. Os benefícios alcançados e os obstáculos encontrados nos processos de regularização encontram-se aqui descritos, assim como os fundamentos legais que embasam tais processos. O município de Campos do Jordão foi utilizado como objeto de pesquisa a respeito da regularização fundiária. Para tanto, deu-se destaque ao bairro Vila Albertina, área com grandes problemas sócio-espaciais, a qual foi escolhida como projeto piloto no convênio firmado entre a Prefeitura e a Fundação ITESP com vistas à regularização. Além de mostrar os procedimentos e encaminhamentos dados para tal fim, o trabalho também apresenta as providências tomadas pela Prefeitura no tocante aos assentamentos irregulares.

Palavras-chave: Assentamentos irregulares; Regularização fundiária; Campos do Jordão.

SILVA, Daniela Corrêa da. The Role of Agrarian Regulations in Brazil: Analysis of a Project of Agrarian Regulations under Execution in Albertina Village, Campos do Jordão, Sao Paulo State, Brazil. 2008. 292 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Planejamento Urbano e Regional, Departamento de Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento, Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos, 2008.

Urban unlawfulness has stopped being an exception in the cities and has become a rule in urban development policies. The causes of this inversion are historical and structural, extending from the agrarian policies adopted in the country, through to the elitist and excludable legislation and the inefficient housing policies. Consequently, the illegal production of settlements can be seen as a housing alternative to the majority of the population. This settlements lack basic public services like water, electricity, sewerage, schools and many others. The treatment dispensed by the estate to such settlements has changed through time, and recently, regulations have been used as a strategy in Brazilian urban and housing policies. Thus, through a brief reflection on the causes of urban unlawfulness in Brazil, the current work provides an analysis on the agrarian regulations. Given the international and national recognition afforded to housing rights and sustainable cities, the regulations are then seen as a means of social-spatial integration, in the sense that it allows access to official urban land. The benefits, obstacles and legal foundations that support these processes are described herewith. Campos do Jordão city was used as an object for research regarding the theme proposed. In order to do so, the district of Vila Albertina was given prominence, an area with huge social-spatial problems, and it was chosen as a pilot project in the agreement signed between the Town Government and the ITESP concerning agrarian regulations. As well as showing the procedures and directions created for this purpose, the work also presents the measures taken by the Town Government regarding irregular settlements.

Key words: *Irregular settlements; Agrarian regulations; Campos do Jordão.*

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Vista panorâmica do bairro Britador	237
Figura 2	Acidente de escorregamento em encosta de alta declividade natural na Vila Albertina	238
Figura 3	Carta geográfica de Setores de Risco de Escorregamento da Vila Albertina	239
Figura 4	Área Pertencente à Fundação Sanatório Santa Cruz	244
Figura 5	Ortofoto da Vila Albertina em 2005	251

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Síntese do Índice Paulista de Responsabilidade Social – 2003	208
Quadro 2	Unidades de Conservação – Campos do Jordão	224

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Estimativa do déficit habitacional no Brasil, em 2000, por Regiões	73
Tabela 2	Inadequação de moradias no Brasil, em 2000, por Regiões	74
Tabela 3	Dados sobre assentamentos informais no Brasil	85
Tabela 4	Evolução das favelas e população favelada	176
Tabela 5	Serviços públicos	185
Tabela 6	Território e População	203
Tabela 7	Nível Educacional da População Adulta	203
Tabela 8	Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade	204
Tabela 9	Rendimentos das pessoas responsáveis pelos domicílios em 2000	204
Tabela 10	Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População	205
Tabela 11	Indicadores Sociais	206
Tabela 12	População Total (1950-2010)	207
Tabela 13	Índice Paulista de Responsabilidade Social	208
Tabela 14	Saneamento do Município de Campos do Jordão	209
Tabela 15	Dados econômico-financeiros	210
Tabela 16	Unidades Habitacionais	219
Tabela 17	Prédios de apartamentos executados com verba do Estado, implantados pela CDHU	219
Tabela 18	Quantidade de lotes populares e turísticos em Campos do Jordão, SP, no período de 1909 a 2000	227
Tabela 19	Novas áreas irregulares de Campos de Jordão	246
Tabela 20	Custos por atividade e região	257
Tabela 21	Custos por fontes de financiamentos	258

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACID	Associação Comercial de Diadema
ACIESP	Associação Comercial e Industrial do Estado de São Paulo, Regional Diadema
AEIS	Áreas de Especial Interesse Social
Anoreg	Associação dos Notários e Registradores do Brasil
APA	Área de Proteção Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
BH	Belo Horizonte
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CC	Código Civil
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
CDRU	Concessão de Direito Real de Uso
CDU	Comissão de Desenvolvimento Urbano
CEF	Caixa Econômica Federal
CEM/Cebrap	Centro de Estudos da Metrópole do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CF	Constituição Federal
Cendhec	Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social
Cetesb	Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e Defesa do Meio Ambiente
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
Comul	Comissão Municipal de Urbanização e Legalização
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
Consab	Conselho Municipal da Sociedade Amigos de Bairros
CPEU	Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos
Creci	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
CRI	Cartório de Registro de Imóveis
EC	Estatuto da Cidade

Emuhab	Empresa Municipal de Habitação
Etepla	Escritório Técnico de Planejamento
EUA	Estados Unidos da América
FADE	Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
Fehidro	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
Fumapis	Fundo Municipal de Habitação
Granprohab	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPUR	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRIB	Instituto Brasileiro de Registro Imobiliário
ITESP	Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LF	Lei Federal
MG	Minas Gerais
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Medida Provisória
MS	Mato Grosso do Sul
NSCGJSP	Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas

OPH	Orçamento Participativo da Habitação
PE	Pernambuco
PEAR	Plano Estrutural de Áreas de Risco
PGE	Plano Global Específico
Petrobrás	Petróleo Brasileiro
PL	Projeto de Lei
PMBH	Prefeitura Municipal de Belo Horizonte
PMCJ	Prefeitura Municipal de Campos do Jordão
PMRR	Plano Municipal de Redução de Riscos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proas	Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Obras Públicas Municipais
Prodecom	Programa de Desenvolvimento de Comunidades
Profavela	Programa Municipal de Regularização de Favelas
Pró-lar Regularização	Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social
PT	Partido dos Trabalhadores
RJ	Rio de Janeiro
Secovi	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
Sehab	Secretaria de Habitação do Município
Sepurb	Secretaria de Política Urbana
Serfahau	Serviço Federal da Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SHIS	Subsistema de Habitação de Interesse Social
SHM	Subsistema de Habitação de Mercado
SJP	Serviço de Justiça e Paz
SM	Salário Mínimo
SMRU	Secretaria Municipal de Regulação Urbana
SNH	Sistema Nacional de Habitação
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SP	São Paulo
SPU	Secretaria do Patrimônio da União
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UGRH	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Serra da Mantiqueira
Unb	Universidade de Brasília
Urb	Urbanização do Recife
Urbel	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte
USAID	*United States Agency for International Development*
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZHIS	Zona Habitacional de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	19
2	IRREGULARIDADE URBANA: A CIDADE ILEGAL COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL	24
2.1	Política fundiária no Brasil: antecedentes históricos	27
2.2	A propriedade imobiliária e a função social	41
2.3	A ocupação territorial e a formação das cidades no Brasil	48
2.4	O capitalismo e a questão habitacional	60
2.5	Legislação urbanística elitista	77
2.6	Considerações finais	87
3	REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA	89
3.1	Assentamentos informais	96
3.1.1	Parcelamento ilegal do solo	97
3.1.2	Favela	97
3.1.3	Ocupações em áreas de risco	99
3.1.4	Cortiços	99
3.1.5	Conjuntos habitacionais	101
3.1.6	Ocupações em áreas de preservação ambiental	101
3.2	Etapas da regularização fundiária	104
3.2.1	Administrativa	107
3.2.2	Urbanística e ambiental	107
3.2.3	Jurídica	109
3.3	Fundamentação legal	110
3.3.1	Lei n.° 6.766/79	110
3.3.2	Constituição Federal de 1988	115
3.3.3	Estatuto da Cidade	116
3.3.4	Legislação Municipal de Interesse Social	120
3.3.5	Lei n° 9.636/98 alterada pela Lei n° 11.481/07	121
3.3.6	Lei nº 10.931/04	123
3.3.7	Projeto de Lei n° 3.057/00	124

3.3.8 Plano Diretor 130
3.3.9 Decreto-Estadual n° 48.340/2003 e o Graprohab 132
3.4 Benefícios da regularização fundiária e obstáculos para a sua concretização 135
3.5 Instrumentos jurídicos utilizados na regularização fundiária 143
3.5.1 Áreas de Especial Interesse Social 144
3.5.2 Usucapião 147
3.5.3 Concessão de Direito Real de Uso 149
3.5.4 Concessão de uso especial para fins de moradia - Medida Provisória n° 2.220/01 151
3.5.5 Doação 154
3.5.6 Outros instrumentos 155
3.5.7 Assistência técnica e jurídica municipal gratuita 156
3.6 Experiências bem sucedidas de regularização fundiária 157
3.6.1 Recife 159
3.6.2 Belo Horizonte 166
3.6.3 Diadema 175
3.7 Outros contextos fundiários – a experiência do Timor-Leste como contraponto a realidade brasileira 186
4 MATERIAL E MÉTODOS 195
4.1 Caracterização da pesquisa 195
4.2 Cenário de estudo 196
4.2.1 História do município 198
4.2.2 Dados demográficos 202
4.3 Coleta de dados 211
5 PROPOSTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA O BAIRRO VILA ALBERTINA, EM CAMPOS DO JORDÃO/SP 214
5.1 Planejamento urbano no município 214
5.1.1 Legislação Ambiental 223
5.1.2 A ocupação do solo em Campos do Jordão 225
5.1.3 Ocupações em áreas de risco 233
5.2 Passos iniciais da Regularização Fundiária em Campos do Jordão 241
5.3 A Regularização Fundiária na Vila Albertina 249
5.3.1 Participação popular 261

6 CONCLUSÃO 265
6.1 Considerações sobre o caso de Campos do Jordão 268
6.2 Recomendações 270
REFERÊNCIAS 272
ANEXO A: Zoneamento do uso e ocupação do solo de Campos do Jordão - 2007 284
ANEXO B: Matrícula da Vila Albertina - área pertencente à Emuhab e objeto de regularização fundiária no convênio entre Prefeitura Municipal de Campos do Jordão e ITESP 286
ANEXO C: Planta cadastral do bairro Vila Albertina - 288
ANEXO D: Legislação consultada 290

1 INTRODUÇÃO

A presença de assentamentos informais nas cidades, grandes, médias e pequenas, tem chamado a atenção das autoridades públicas, uma vez que os prejuízos decorrentes desta situação atingem não só os moradores de áreas irregulares, mas a cidade como um todo. Como conseqüência, as ações de regularização fundiária vêm se destacando na lista de prioridades municipais, enquanto instrumento de gestão urbana.

Desta forma, pretende-se com este estudo analisar o papel da regularização fundiária no Brasil, bem como apresentar uma análise sobre o projeto de regularização no bairro Vila Albertina, no Município de Campos do Jordão, Estado de São Paulo.

Para tanto, parte-se de uma análise sobre as causas da irregularidade urbana, uma vez que grande parte das cidades brasileiras possui algum tipo de assentamento precário, o que induz um pensamento de que a cidade ilegal se tornou o modelo de desenvolvimento urbano no Brasil.

Assim, o primeiro capítulo deste estudo analisa a questão da ilegalidade urbana, destacando dentre suas causas, a política fundiária adotada no país. Esta política sempre dificultou o acesso à propriedade imobiliária à maioria da população, fato que pode ser observado desde o regime de apropriação de terras por meio de sesmarias, adotado no Período Colonial. A Lei de Terras, primeira lei de regularização fundiária, extinguiu o regime de concessão de terras, proibiu a ocupação e instituiu a compra e a venda como a única forma admitida de transmissão de terras no Brasil, afastando, assim, a maior parte da população da possibilidade de acesso ao solo, por falta de recursos financeiros.

Também se analisou a evolução da propriedade particular ao longo dos séculos, bem como as transformações impostas em função do interesse público, que culminaram na concepção da função social da propriedade. Desta forma, a propriedade, atualmente, deve atender a uma destinação social e seus frutos devem reverter de algum modo à sociedade.

As transformações urbanas vivenciadas, principalmente, a partir da segunda metade do século XIX também são destacadas como causas da ilegalidade nas cidades. Novos valores como a modernização, civilização, ordem, entre outros, vão se firmando e provocando mudanças sócio-espaciais. Tais mudanças, focadas, preponderantemente, no capital, contribuíram para a formulação de intervenções urbanas – reformas urbanas – voltadas à reformulação e ao embelezamento das cidades, acabando por afastar a população de baixa renda das áreas de interesse para o mercado imobiliário, sem, contudo, oferecer solução ao problema de moradia da massa trabalhadora.

Assiste-se, como conseqüência da política urbana implementada, a uma profunda segregação territorial nas cidades. Por um lado, os investimentos urbanos concentram-se nas áreas ocupadas pelas elites, por outro, o restante da população fica cada vez mais marginalizado.

O processo de urbanização no Brasil ocorreu de forma acelerada. Em 1940, a taxa de urbanização era de 26,3%, todavia, entre 1950 e 1960 a população urbana cresceu 68%. Na década de 1970, pela primeira vez a população urbana era maior do que a rural. Em 1980, alcançou 68,86%; e em 2000, passou para 81,2%. Essa concentração urbana também é uma das causas da ilegalidade nas cidades.

Ainda, no primeiro capítulo, analisa-se a questão do acesso à moradia, observando-se que a política habitacional desenvolvida no Brasil tem sido determinante na produção da ilegalidade urbana. Esta situação se verifica tendo em vista a condição de mercadoria da terra, a qual passa a ser monopolizada por aqueles que detêm o poder econômico. Essa situação de monopolização da terra é verificada em vários países em desenvolvimento, em que a classe dominante concentra grande parte da terra, em detrimento da maioria da população, que se observa sem opções de moradia.

Os cortiços, as favelas, as ocupações em áreas de preservação ambiental, entre outras formas de ocupação irregular do solo, surgiram em razão da omissão dos poderes públicos, os quais não foram capazes de enfrentar o problema habitacional e, por isso, assistiram passivamente a produção irregular de moradia, desobrigando-se deste encargo.

A legislação urbanística brasileira também pode ser apontada como uma das causas da produção da ilegalidade urbana, uma vez que as leis têm como parâmetro uma **cidade ideal**, com critérios técnicos que acabam por elevar o valor da terra urbana, não considerando as condições socioeconômicas da maioria da população. Segundo Saule Jr (1999), esta situação gerou um conjunto de leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano com regras discriminatórias que acarretam a desigualdade social e territorial nas cidades, haja vista que as normas urbanísticas estabelecidas além de não atenderem, muitas vezes geram conflitos com as necessidades e os interesses das populações que vivem nos assentamentos informais.

O segundo capítulo descreve a regularização fundiária enquanto instrumento de gestão urbana. Mostram-se os diversos tipos de assentamentos informais, como cortiços, favelas, parcelamentos irregulares, ocupações em áreas de riscos, entre outros. Também são arroladas as diversas etapas da regularização de assentamentos: regularização administrativa, urbanística/ambiental e jurídica.

Frente ao reconhecimento do direito à moradia e às cidades sustentáveis como direitos humanos pelos sistemas internacional e nacional de proteção dos direitos humanos, os quais são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e regularização dos assentamentos precários, analisa-se neste estudo a legislação brasileira pertinente: Constituição Federal (CF), Lei de Parcelamento do Solo Urbano em âmbito nacional (Lei n.º 6.766/79), Estatuto da Cidade (EC), entre outras.

Ainda são analisados os benefícios verificados na regularização fundiária e os obstáculos para a sua concretização. Dentre os benefícios, destacam-se: os custos dessa medida em termos socioeconômicos, uma vez que é menos oneroso para a Administração Pública regularizar os assentamentos já existentes, mediante melhorias urbanas e habitacionais, a construir novos loteamentos; o acesso à propriedade formal; a melhoria das condições de moradias; a integração socioespacial; o desenvolvimento econômico, entre outros.

Dentre os obstáculos, destacam-se o conservadorismo do Poder Judiciário e de grupos ligados à terra; a falta de uma norma geral que simplifique os processos; a falta de continuidade dos programas de regularização nas diferentes administrações municipais.

São elencados os instrumentos jurídicos utilizados na regularização fundiária, como o usucapião, a concessão de direito real de uso, a concessão especial de uso para fins de moradia, a doação, o termo de ajustamento de conduta. Encerra-se este capítulo com a análise de experiências bem sucedidas de regularização fundiária no Brasil, citando exemplos como os casos de Belo Horizonte (MG), Recife (PE) e Diadema (SP) e com a análise da experiência do Timor-Leste como contraponto a realidade brasileira.

O terceiro capítulo traz propostas de regularização fundiária do bairro Vila Albertina, no Município de Campos do Jordão (SP), partindo do envolvimento da pesquisadora no convênio entre a Fundação Instituto de Terras do Estado de São Paulo (ITESP) e a Prefeitura Municipal de Campos do Jordão (PMCJ), o qual tem por objeto a regularização de assentamentos informais.

Campos do Jordão foi escolhido como objeto de estudo por ser uma cidade de grandes contrastes no tocante à apropriação e ao uso do solo. Enfoca-se a Vila Albertina por ser um assentamento informal com graves problemas socioeconômico-ambientais. Esta área foi eleita como projeto piloto no convênio firmado entre a PMCJ e o ITESP, visando à regularização fundiária no município.

A análise revela que mesmo sendo um município que contou com diversos planos e leis urbanísticas, não houve uma política habitacional eficiente voltada à população de baixa renda. As leis e os planos sempre foram dirigidos às elites, com vistas à viabilização do capital. Sem opções de moradia, as faixas da população local com menores rendimentos, bem como os migrantes que chegaram à cidade no auge da construção civil, acabaram tendo que viver nas áreas de riscos, verdes e públicas.

O município já teve, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 48% da população morando em favelas, no início da década de 1970. Em 2003, o relatório, que deu origem ao Plano de Bacia da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Serra da Mantiqueira (UGRHI 1), apontou que 1/3 da população de Campos do Jordão vive em condições subnormais de habitação.

Por fim, a pesquisa mostra as intervenções do poder público municipal no tocante aos assentamentos irregulares, destacando-se o mapeamento das áreas de risco efetuado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT), o convênio com o ITESP para fins de regularização fundiária e a elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos – documento que embasa as ações de regularização fundiária.

2 IRREGULARIDADE URBANA: A CIDADE ILEGAL COMO MODELO DE DESENVOLVIMENTO URBANO NO BRASIL

"Uma cidade é um amontoado de gente sem terra".

Ferreira Gullar

Uma das principais características da urbanização no Brasil tem sido a proliferação de mecanismos ilegais de desenvolvimento urbano. Milhões de brasileiros só têm acesso ao solo urbano e à moradia por meio de processos e mecanismos ilegais. As conseqüências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno têm sido muitas e graves, pois, além de afetar diretamente os moradores de assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre as cidades e sobre a população urbana como um todo (ALFONSIN, 2002).

Grande parcela das cidades brasileiras abriga algum tipo de assentamento precário, localizados normalmente distante dos centros urbanos, sem acesso eficaz, desprovido de infra-estrutura e equipamentos urbanos mínimos[1]. Na maioria das cidades brasileiras essa é a realidade de milhares de pessoas, entre eles os excluídos do sistema financeiro formal da habitação e do acesso a terra regularizada e urbanizada. Essas pessoas acabam ocupando, dentre outras, as chamadas áreas de risco, como encostas e locais inundáveis.

Por outro lado, em muitas cidades, principalmente em suas áreas centrais, uma massa enorme de imóveis se encontra ociosa ou subutilizada, reforçando a exclusão e a criação de guetos. Os guetos são constituídos não só pela população de baixa renda, quando esta ocupa áreas fechadas em si mesmas, como também pela população de alta renda, quando esta, por exemplo, se fecha em condomínios privados, evitando os espaços públicos.

A segregação[2] socioespacial, decorrente também dessa separação da população em guetos, transformou a cidade ilegal no modelo de desenvolvimento urbano do Brasil. Hoje, pode-se

[1] A Lei de Parcelamento do Solo (6.766/79), no seu artigo 2° dispõe que: § 5º Consideram-se infra-estrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não. (Incluído pela Lei nº 9.785, 29.1.99)

[2] Para o sociólogo Yves Grafmeyer, segregação significa oportunidades desiguais de acesso aos bens materiais e simbólicos oferecidos pela cidade.

dizer que a ilegalidade não é uma exceção, mas sim a regra nas nossas cidades, uma vez que um grande número de pessoas só consegue ter acesso à moradia em regiões periféricas ou em áreas centrais desprovidas de infra-estrutura urbana adequada.

Isso mostra que as cidades brasileiras reproduzem as desigualdades sociais em seus territórios, fato facilmente perceptível quando se comparam os bairros onde vive a população de alto poder aquisitivo, dotados de toda infra-estrutura disponível, com os bairros onde vive a população de baixa renda, carente de equipamentos urbanos minimamente necessários ao atendimento das condições de habitabilidade e sobrevivência, como água, energia elétrica e esgoto.

A cidade ilegal, representada pelos assentamentos irregulares, apresenta uma série de problemas físicos e jurídicos. Dentre os problemas jurídicos destaca-se a ausência de documento de propriedade da terra, o que causa insegurança nos moradores no que concerne à possibilidade de sua fixação ou sua remoção involuntária no local em que ora habitam. Quanto aos problemas físicos, destaca-se a falta de infra-estrutura urbana como saneamento, energia elétrica, drenagem de águas pluviais e pavimentação.

Santos JR (s.d) aponta que dos 44,8 milhões de domicílios no Brasil, 3,4 milhões não estão ligados ao sistema público de abastecimento de água, sendo que 76% são famílias que recebem até cinco salários mínimos (SM); 9,6 milhões de domicílios não possuem coleta de esgoto, dos quais 81% são habitados por famílias com renda de até cinco SM; apenas 25% dos esgotos coletados recebem tratamento adequado. Também o déficit na coleta de lixo está concentrado nas regiões onde residem famílias com esse padrão de renda.

Dados do IBGE (2004) apontam que mais da metade (60%) da população brasileira não tem acesso à rede de esgoto, sendo que de uma população de 169,8 milhões de pessoas, apenas 67,9 têm acesso a esse serviço. Existe uma grande distorção quanto à disponibilidade deste serviço entre as regiões do país, pois enquanto 63,6% da população do Sudeste são atendidas, apenas 2,8%, 17,7% e 26,1% da população do Norte, Nordeste e Sul, respectivamente, são atendidos. No tocante à distribuição de água 76,1% dos brasileiros estão ligados à rede, assim

dispostos: 84,6% no Sudeste, 80,3% no Sul, 77,9% no Centro-Oeste, 63,9% no Nordeste e 51,9% no Norte[3].

Assim, dentre as causas responsáveis pela existência dos assentamentos informais e, por conseqüência, pela baixa qualidade de vida para seus ocupantes, pode-se destacar o **padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas** não têm oferecido condições suficientes e adequadas de acesso à terra urbana e à moradia para a população de baixa renda, provocando, assim, a ocupação irregular e inadequada (ALFONSIN, 2001).

O planejamento urbano praticado em nosso país tem se mostrado ineficaz, na medida em que não atende às necessidades urbanas essenciais, excluindo grande parte da população das cidades. Isto se deve a sua incapacidade de reconhecer as diferenças socioeconômicas em jogo, bem como a sua dificuldade em acompanhar a dinâmica urbana.

A dificuldade do acesso a terra, por sua vez, tem sido fator determinante de muitas carências e desigualdades sociais no Brasil, especialmente no tocante ao direito à moradia.

A propriedade da terra tem funcionado como um expediente central atribuidor de poder. Nas palavras de Moreira (2002), o solo urbano é um bem escasso e caro, produto do trabalho social de produção da cidade, e por isso, o acesso a ela é fator não só de poder como também de segregação socioespacial.

Analisando-se a política de apropriação de terras no Brasil, observa-se que ao longo dos séculos esta foi direcionada para atender aos interesses da classe dominante. O acesso a terra representou, e ainda representa, fator de poder econômico, político e social. Por outro lado, aqueles que não têm acesso a terra, geralmente acabam segregados social e espacialmente.

Segundo Maricatto (1996), o direito à moradia e à cidade exige a superação de duas heranças do Brasil arcaico, que estão sedimentadas nos procedimentos estatais: a concentração dos investimentos públicos seguindo a lógica da valorização imobiliária e a legislação urbanística

[3] GRABOIS, Ana Paula. 60% DOS BRASILEIROS NÃO TÊM ACESSO À REDE DE ESGOTO. Folha de São Paulo, São Paulo, 23 mar. 2004. Caderno Cotidiano.

(propriedade fundiária e imobiliária, parcelamento, zoneamento e código de obras), que se pretende moderna, mas que tem o efeito de contribuir com a escassez de moradias e o atraso tecnológico na construção civil.

Destaca-se, por fim, que a ilegalidade urbana não atinge apenas a população de baixa renda. Todavia, estes são mais afetados por tal situação, principalmente em decorrência da visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária que ainda vigora no Brasil.

Para uma melhor compreensão das causas da ilegalidade urbana é necessário analisar o desenvolvimento da política fundiária brasileira, que tem desdobramentos na questão do uso da terra, no direito de propriedade e na formação das cidades.

2.1 POLÍTICA FUNDIÁRIA NO BRASIL: ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Conforme Imparato (2001), o legislador brasileiro não teve, ao longo dos séculos, uma preocupação com a democratização do acesso à propriedade fundiária, sendo que ao longo dos séculos, desde as capitanias hereditárias e sesmarias do Brasil Colônia à Lei de Terras do Império e daí ao Código Civil de 1916, o legislador português/brasileiro tem dificultado o acesso à propriedade imobiliária à maioria da população.

A política de terras no Brasil deve ser analisada dentro do contexto do sistema colonial e da expansão comercial iniciada em meados do século XV na Europa, fatores esses determinantes na estruturação da propriedade fundiária brasileira. Tendo em vista que o objetivo central da colônia consistia em gerar excedentes para a metrópole, toda a organização econômica e social da colônia foi focada neste intento. Para tanto, foi utilizado o trabalho escravo, uma vez que o trabalhador livre poderia transformar-se em proprietário de terras, inviabilizando, assim, a geração de excedentes econômicos para a metrópole. Por outro lado, o trabalho escravo permitia que o senhoriato rural se apropriasse livremente das terras.

Assim, pode-se dizer que o processo de segregação espacial da população de baixo poder aquisitivo tem origem remota. A origem dessa política pode ser encontrada no Brasil Colônia, com o regime das sesmarias, que trazia a dualidade ocupação titulada *versus* ocupação não titulada. Menciona Prado Jr. (1983) que, a política de terras no Brasil sempre foi elitista, ou

seja, baseada na grande propriedade, cuja origem encontra-se nas Capitanias Hereditárias, que eram doações feitas pela coroa portuguesa a empresas colonizadoras.

Com o descobrimento do Brasil, o Estado Português passou a exercer poderes plenos sobre as terras conquistadas. Visando colonizar a nova terra, sem, contudo, ter de efetuar investimentos nesta, o Brasil foi dividido em 15 Capitanias Hereditárias, que foram entregues a donatários. Estes eram pessoas de posses, uma vez que se necessitava de muitos recursos para a colonização. Os donatários foram dotados de poderes civis, criminais e administrativos, com autoridade para fundar vilas e povoações, para conceder cartas de sesmarias, colonizar, defender a terra e a fé.

Mediante o fracasso do sistema de capitanias, inicia-se a fase dos Governos Gerais, que teve inicio com Tomé de Souza, a quem foi atribuído poder para conceder datas de terras. Foi com esse governo geral que floresceu o regime de sesmarias, as quais consistiam na outorga de concessões territoriais com encargos de cultura efetiva, morada e colonização imediata. As sesmarias eram representadas por títulos ou cartas (cartas de dada ou cartas de data).

Nesse sentido, nos primeiros séculos após o descobrimento, a concessão de terras no Brasil foi uma forma de cultivar os domínios da Coroa Portuguesa na América, tendo como resultado a consolidação de um modelo de agricultura latifundiária, monocultora e escravista.

> A efetivação do sistema das capitanias não se fez senão pela concessão das sesmarias. Relembre-se, mais uma vez: o capitão-mor detinha poder político e não a plena propriedade da área doada. Aliás, era sua obrigação doar sesmarias (não podia manter em seu poder toda a área doada) que, contudo, estavam sujeitas a encargo, sob pena de comisso[4]. [...] A introdução do Governo Geral ou as modificações administrativas posteriores e mesmo a extinção do regime das capitanias não alterou a formação da propriedade, pois as sesmarias continuaram a ser outorgadas até 1822 (GUGLIELMI, 1996, p. 23).

O regime de sesmarias, deste modo, não implicava no reconhecimento do direito absoluto de propriedade. Consistia na concessão de terras para um beneficiário que deveria produzir e explorar a área, sendo que o descumprimento deste encargo daria ensejo à devolução das terras à Coroa. Entretanto, a abundância de terras no Brasil dispensou o rigor na aplicação das regras de concessão.

---

[4] Entenda-se por "comisso" a penalização pelo descumprimento dos requisitos da concessão, que, neste caso, nada mais é que a perda do uso da terra, com a necessidade de devolução das terras à Coroa.

O processo de concessão de sesmarias ou dadas de terras não era simples. O pretendente precisava peticionar ao Rei, o qual antes da concessão ouvia o Provedor-Mor da Fazenda e o Procurador da Coroa. Várias obrigações eram impostas ao beneficiário, sendo que a violação a qualquer cláusula era motivo de invalidação do título. Dentre as cláusulas da Carta de Sesmaria destaca-se a obrigação de cultivo e povoamento da terra. Todavia, algumas sesmarias concedidas antes de 1690 não continham cláusulas restritivas. Viotti (1977) destaca ainda que a decisão do rei era baseada na avaliação do pretendente, o que implica em considerar seu status social, suas qualidades pessoais e seus serviços prestados à Coroa.

Muitos sesmeiros abandonaram suas concessões em decorrência das inúmeras exigências feitas pela Coroa para a manutenção da sesmaria. Com o abandono das terras estas eram invadidas por posseiros sem título algum. Alguns sesmeiros preferiam deixar suas sesmarias e ir trabalhar em terras alheias, a salvo das obrigações da Coroa.

No final do século XVII, em razão da falta de controle das concessões, a situação fundiária brasileira encontrava-se em pleno caos, sendo comum a existência de sesmarias doadas dentro de outra sesmaria. Carvalho (1999) encontrou em suas pesquisas, documentos com o seguinte texto: “no caso de já ter sido concedida, seja a presente anulada”.

No século XVIII há uma preocupação, em Portugal, no sentido de se reduzir o tamanho das dadas de terras e os latifúndios improdutivos, conforme se verifica nas Cartas Régias de 16/03/1682 e de 13/12/1697. Entretanto, as medidas não surtiram o efeito desejado e o padrão de ocupação do solo permaneceu intocado. Lembra Viotti (1977), que os proprietários de engenhos de cana recorriam a vários expedientes para aumentar suas propriedades, por exemplo, adquirindo terras em nome de membros de sua família ou amigos.

Em 1785, na tentativa de se orientar o sistema de sesmarias, foi expedido um Alvará que obrigava o sesmeiro a demarcar suas terras. Porém, tal norma não foi aceita pela aristocracia rural (os grandes senhores de terras), sendo suspensa em seguida. O decreto que suspendeu a execução do referido Alvará trazia a seguinte justificativa:

> Seja porque nas circunstâncias atuais não é o momento mais próprio para dar seguro estabelecimento às vastas propriedades de meus vassalos nas provincias do Brasil, seja pela falta que há aí de geômetras, que possam fixar medidas seguras, e ligadas inalteravelmente a medidas geométricas e astronômicas, que só pode dar-lhes a devida estabilidade (BRASIL, 1786).

Em 1822 a concessão de sesmarias foi suspensa em decorrência da situação caótica na distribuição de terras. Algumas tentativas foram efetuadas com vistas à regulação do sistema fundiário brasileiro após a Resolução de 17 de julho de 1822. Entretanto, enquanto uns projetos foram retirados de pauta, outros foram rejeitados, tendo em vista que os representantes no Senado e na Câmara eram, em sua maioria, senhores de extensas áreas de terras, que viam na legislação um golpe contra seus interesses.

Assim, de 1822 - quando foi suspensa a concessão de sesmarias, até 1850 - quando foi promulgada a Lei de Terras, vigorou no Brasil o regime de posses, ou seja, simples ocupação de terras sem concessão de títulos de propriedade.

> Foi o apogeu da posse que, com o correr do tempo, passou a constituir modo de aquisição do domínio. Surgiu o sistema da **ocupação**. Nenhuma solicitação se fazia às autoridades administrativas. Foi o período da revanche, no qual o trabalhador, o lavrador, o roceiro, sempre esquecido, sempre desprotegido, sempre relegado, procura fazer justiça pelas próprias mãos (GARCIA, 1958 apud GUGLIELMI, 1996, p. 25).

Segundo Maricato (1997), a demora na tramitação do projeto de lei que iria definir regras para a comercialização e propriedade da terra se devia ao medo dos latifundiários em não ver **suas** terras confirmadas. Ainda segundo a autora, também a demarcação das terras devolutas encontrou resistências no poder local, dominado por coronéis, sendo que um vasto patrimônio do Estado, urbano e rural, passou então para a esfera privada.

A Lei de Terras surgiu num contexto em que vigorava o sistema de posse. Aliado a isso se observava pressões externas para diminuição de escravos e possibilidade de imigração de estrangeiros para o Brasil, significando que, a continuar tal sistema, todos teriam terras disponíveis para viver e trabalhar. Unindo-se a isso, o futuro mercado careceria de mão-de-obra nas cidades para produzir e para consumir a produção.

Nesse contexto, em que pesem as resistências iniciais dos grandes proprietários à referida lei, uma vez que estes preferiam ficar livres para manter reservas de terras para apropriação futura, o risco de ver as terras brasileiras à disposição dos novos trabalhadores recém chegados ao mercado, fez que com a classe dominante compreendesse que era preciso criar um direito à propriedade que representasse um obstáculo ao livre acesso a terra.

Csaba e Schiffer (1999) apontam que a Lei de Terras preparou institucionalmente a existência do trabalho livre e assalariado, transformando a terra em propriedade privada e privando o trabalhador de seu meio de subsistência, obrigando-o, assim, a vender sua força de trabalho. Isto foi reforçado com a supressão de fato da importação de escravos, abrindo-se espaço para o trabalho assalariado.

Como elucida Rolnik (1999), não foi por acaso que a mesma lei que instituiu um novo procedimento para a ocupação da terra regulamentou também a importação de colonos europeus livres para trabalhar no Brasil. José de Souza Martins explicou da seguinte forma: a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa. Ou seja, o acesso a terra era impossível ao escravo em função de sua própria condição de cativo, mas, se não era regulada, podia ser facilmente adquirida pelos trabalhadores assalariados. A ocupação livre, em outras palavras, havia se tornado uma ameaça para a disciplina do trabalho e precisava ser restrita.

Desta forma, a Lei n.° 601/1850 reforçou o poder dos latifundiários e seu controle sobre as terras, uma vez que esta deslegitimou a posse/ocupação como meio de acesso legal a propriedade no país, instituindo a compra e venda como a única forma admitida de aquisição da terra no Brasil, conforme previsto já no artigo 1° da lei: "ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra e venda"**.**

Com a nova lei, as terras devolutas só poderiam ser adquiridas por compra ao Estado, sendo vedada a concessão de novas sesmarias. Proibindo-se a ocupação da terra instituiu-se o conflito fundiário, transformando-se a terra em mercadoria e afastando parcelas da população do acesso ao mercado imobiliário. O apossamento de terras passou a ser punido com despejo, perda das benfeitorias, pena de prisão, multa e reparação de danos, conforme previsto no artigo 2° da Lei de Terras.

Sobre a forma escolhida para se transferirem as terras para o domínio particular - a venda em hasta pública - comenta Vinicius Ribeiro que este modelo levou ao fechamento da propriedade fundiária aos economicamente debilitados, privilegiando uma elite que dispunha de capital para obter as terras. Com isso foi dado o primeiro golpe mortal à igualdade na distribuição do solo, gerando efeitos de cunho econômico e social: garantia de mão-de-obra

sem possibilidade de acesso a terra, e, logo, sem opção de trabalho, valorizando ainda mais o patrimônio daqueles que adquiriram a terra. Assim, a capacidade financeira para a aquisição passa a ser o único limite imposto à apropriação do solo. Além do que, o artigo 4° da referida lei ainda determinava que seriam revalidadas as sesmarias ou outras concessões do Governo, Geral ou Provincial, que se achassem cultivadas ou com princípio de cultura, o que só aproveitava à classe proprietária já existente (RIBEIRO, 2000).

A situação fundiária no Brasil nesta época incluía terras adquiridas por Carta de Sesmarias, cumprindo todos os requisitos legais do uso do solo; terras adquiridas por Carta de Sesmarias não confirmadas; posses sem título algum; terras devolutas constituídas de sesmarias abandonadas.

A Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850, conhecida como Lei de Terras, tinha por objetivo ordenar a apropriação territorial, acabar com o regime de posses, efetuar um cadastro de terras, financiar a imigração, tornar a terra uma garantia confiável para empréstimos e atrair a imigração. Para tanto, dispunha sobre a compra e venda das terras devolutas do Império, revalidação de terras possuídas por título de sesmarias com o preenchimento das condições legais, legitimação de posses mansas e pacíficas por simples título e financiamento da imigração estrangeira, instituindo, para isso, o processo de discriminação das terras públicas e privadas.

De acordo com esta lei, as sesmarias comprovadas com o título ou ocupação e as posses comprovadas com a efetiva utilização teriam um prazo para serem registradas e legitimadas. Tudo o que não fosse efetivado por meio desse procedimento e nem constituísse “os campos de uso comum dos moradores de uma ou mais freguesias, comarcas ou municípios” não poderia ser mais ocupado, a não ser pela venda em hasta pública ou da transação monetária entre particulares (ROLNIK, 1999, p. 23).

Segundo previsto nos artigos 4°, 5°, 7° e 8° da Lei n.° 601/1850, as regularizações e legalizações eram possíveis para aqueles que demonstrassem cultura efetiva sobre suas terras e morada habitual, fossem eles simples posseiros ou sesmeiros que não tivessem cumprido as condições da concessão. Outra condição para a regularização era a medição das terras, às custas dos sesmeiros, concessionários e posseiros. As glebas de terras não regularizadas ou

não legalizadas seriam havidas como devolutas, ou seja, seriam devolvidas ao domínio do Estado.

Nota-se, deste modo, que o beneficio da regularização, previsto na Lei de Terras, era direcionado apenas àqueles que já tinham concessões ou posses, não incluindo os novos trabalhadores que chegavam ao mercado pela liberdade ou pela imigração.

Quanto ao intuito regulatório da lei, observa-se que enquanto funcionou o sistema produtivo baseado no trabalho escravo e na apropriação livre da terra, a regularização da propriedade fundiária não era uma questão que afetava a aristocracia rural brasileira. Entretanto, o desenvolvimento do capitalismo na Europa, principalmente na Inglaterra, e a expansão dos mercados, impôs alterações nas relações economias internacionais, tendo como conseqüência o fim do tráfico de escravos.

Evidencia-se que o trabalho escravo no Brasil está diretamente relacionado a necessidade de se gerar sobrelucros para a burguesia mercantil metropolitana, lembrando-se que o Brasil foi uma colônia de exploração. Como aponta Silva, enquanto em muitas regiões da Europa o desenvolvimento do capitalismo acelerava a destruição dos laços servis, no mundo colonial reinventavam-se a escravidão e a servidão para fomentar a acumulação de capitais nas metrópoles.

Silva (1996) destaca que o trabalho compulsório garantia a fixação do trabalhador na grande exploração agrícola, sem a possibilidade de este transformar-se em proprietário, favorecendo uma organização econômica e social altamente concentradora de renda, que se enquadrava perfeitamente nas necessidades do sistema de comércio entre metrópole e colônia. Por outro lado, a disponibilidade de terras para os agentes da exploração econômica, ou seja, o senhoriato rural fazia parte da moderna colonização européia, sendo o trabalho escravo um fator importante para a manutenção deste sistema. Assim, o trabalho compulsório permitiu a manutenção da disponibilidade de terras para a camada social que produzia de acordo com as exigências do sistema colonial.

Ainda com relação à moderna colonização européia, deve-se lembrar que esta permitiu a abertura de novos mercados para o capital mercantil europeu, contribuindo para o desenvolvimento do capitalismo na Europa. O sistema colonial, por sua vez, enquanto empreendimento comercial foi parte fundamental do processo de acumulação primitiva que levou ao desenvolvimento do capitalismo na Europa.

Ressalte-se que a Lei de Terras foi elaborada num momento de alterações econômicas e políticas que ocorreram na primeira metade do século XIX na Europa, alterações essas que modificaram o padrão de relacionamento entre as ex-colônias ibéricas e a Inglaterra. Transitando da fase de acumulação primitiva para o capitalismo plenamente desenvolvido, a Inglaterra tornou-se uma opositora do trabalho escravo, pressionando os países escravocratas a abolirem a escravidão (SILVA, 1996).

A Lei de Terras marca esse momento de transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado, bem como de instituição da propriedade privada como mercadoria útil ao capitalismo.

Conforme mencionado, um dos objetivos da Lei de Terras consistia na transformação da terra numa mercadoria capaz de substituir o escravo nas operações de crédito para os fazendeiros. Segundo Silva, a hipótese é plausível, tendo em vista que a perspectiva do fim do escravismo demandava uma nova garantia para os empréstimos SILVA (1996). Tal fato foi confirmado com a Lei n.º 1237, de 1864, a qual criou um segundo registro imobiliário, denominado Registro Geral. O referido Registro permitiria o arquivamento das transferências de propriedade imobiliária por ato entre vivos e o registro de eventuais ônus, possibilitando-se, assim, a tomada de créditos, dando-se como garantia a terra. Desta forma, a Lei de Terras e a Lei 1237/1864 foram responsáveis pela transferência do valor econômico que antes tinha a mão-de-obra escrava para a terra, agregando-lhe valor econômico pela regularidade.

Neste sentido, Rolnik (1999) afirma que a promulgação da lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, uma vez que a única forma legal de posse da terra passou a ser compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do

direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

Viotti explica a mudança de significados atribuídos à propriedade destacando que as alterações ocorridas no século XIX, como o crescimento da população, as migrações internas e/ou internacionais, o melhoramento em transportes, a concentração populacional nas cidades, o desenvolvimento da indústria e a acumulação do capital, acabaram estimulando a incorporação da terra e do trabalho à economia comercial e industrial (VIOTTI, 1977).

Como o Governo não tinha idéia da estrutura fundiária brasileira, decidiu-se efetuar um levantamento das terras existentes em poder de terceiros, das vilas e terras nacionais. Para tanto, foi expedido o Regulamento n.° 1318, de 30 de janeiro de 1854, chamado de Registro Paroquial.

Por este regulamento, os Vigários das Freguesias, passaram a exercer a função de notários públicos, ficando responsáveis pelo registro das declarações de posse ou propriedade de terras. Cada ocupante de terras deveria declarar sua ocupação (nome, forma de aquisição, situação, limites e confrontações), dados estes que seriam lançados em um livro próprio, criando-se assim o primeiro cadastro imobiliário do país. Ressalte-se que, este registro jamais significou o reconhecimento da propriedade, mas tão somente uma estatística das ocupações, conforme se observa nos artigos 93 e 94 do Decreto n. ° 1.318 de 30 de janeiro de 1854.

> Art. 93 – As declarações para o registro serão feitas pelos possuidores, que as escreverão, ou farão escrever por outrem em dois exemplares iguais, assinando-os ambos, ou fazendo-os assinar pelo indivíduo, que os houver escrito, se os possuidores não souberem escrever.
> Art. 94 - As declarações de que tratam este e o artigo antecedente não conferem direito algum aos possuidores (BRASIL, 1854, p. 25).

Ainda no art. 102 do mesmo Decreto, observa-se que não podia o vigário recusar, ainda que estranhasse a dimensão do imóvel, as declarações prestadas:

Art. 102. "... se porém as partes insistirem no registro de suas declarações pelo modo por que se acharem feitas, os vigários não poderão recusá-las". E para tanto cobrariam a razão de dois réis por letra (art. 103, *in fine*).

A partir da Lei de Terras outros instrumentos legais passaram a tratar da questão de terras e propriedade. Contudo, a evolução jurídica nesta área foi muito lenta, tendo em vista que a questão sempre foi tratada com grande conservadorismo.

A Primeira Constituição do Império, datada de 1824, portanto anterior à Lei de Terras, garantiu o direito à propriedade privada, cabendo ao Estado indenizar o cidadão caso a sua propriedade fosse considerada de utilidade pública.

A Constituição Republicana de 1891, por sua vez, transferiu para os Estados as terras devolutas que não se encontravam nas faixas de fronteiras e aquelas situadas em seus respectivos territórios, ficando com a União somente as terras das fronteiras indispensáveis para a defesa, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais, conforme disposto no seu artigo 64. A partir da Carta Maior, passaram os Estados a legislar sobre a matéria, mas também o fez a União, sobre terras devolutas que àqueles não se transferiram.

No tocante ao conceito de terras devolutas, lança-se mão das lições de Guglielmi (1996). Para ele a terra devoluta é, necessariamente, uma **terra pública**. Seja porque nunca ingressou no domínio particular, seja porque, pretensamente obtendo essa condição, por fatores que no momento não cabe referir — acabaram voltando àquela situação. Aliás, e em princípio, a palavra devoluta inclui o conceito de **devolvida**. No latim, a palavra *devolutus* é indicada com a idéia de rolar de um lugar para outro. Salienta Antenor Nascentes, no seu Dicionário, que no latim medieval *devolvere* passou a significar pedir transferência para si de um benefício vago, sem dono. Aurélio Buarque de Holanda (s.d) conceitua o vocábulo devoluto como **adquirido por devolução** e **desocupado**, **desabitado**, **vago**. Guglielmi (1996, p. 14) indica no vocábulo terra devoluta: "aquelas que não sendo próprias nem aplicadas ao uso público, não se incorporaram ao domínio privado".

A política de terras dos Estados foi mais benevolente com os posseiros, entretanto, isso não garantiu a democratização do acesso a terra, sendo que uma das razões para essa situação encontra-se no coronelismo, mais especificamente na passagem das terras devolutas para o domínio privado dos mais poderosos.

> Controlando a vida municipal por meios que iam do paternalismo à violência, os coronéis **fiéis** às oligarquias que dominavam a política estadual representavam um papel central no modo pelo qual as terras devolutas se incorporavam ao patrimônio privado (SILVA, 1996, p. 336).

Os posseiros tinham dificuldades para se manter na terra, uma vez que era comum serem expulsos pelos mais poderosos, que os empurravam para cada vez mais longe dos centros econômicos.

Nota-se, em consonância com Silva (1996) que a ausência de uma política de apoio ao desenvolvimento da pequena propriedade e as condições sociais imperantes no campo contribuíram para que, na prática, o Estado republicano excluísse da propriedade da terra uma parcela importante da população e assegurasse mão-de-obra barata e abundante para outra parcela da população. Essa constatação reforça a idéia de que a abundância de terras era um dado relativo e socialmente determinado.

Em que pesem as previsões da Lei n.º 601 e a sua tentativa de regularização fundiária, poucos posseiros e sesmeiros mediram e demarcaram as suas terras, recebendo, desse modo, títulos de domínio expedido pelo Estado.

Desta maneira, a Lei de Terras, apesar de ter sido a primeira tentativa de regularizar a ocupação de terras no Brasil, não conseguiu solucionar os problemas a que se propôs, sendo que seus aspectos mais importantes não foram realizados. A lei não colocou fim ao regime de posses; não organizou um cadastro de terras públicas e particulares; não vendeu lotes coloniais em grande escala; não disseminou a pequena propriedade familiar e não alterou o padrão de apropriação que existia desde tempos coloniais.

Uma das razões do fracasso da lei pode estar no fato de o Poder Público ter deixado nas mãos dos particulares a iniciativa da regularização, por intermédio do requerimento de regularização e iniciativa da medição e demarcação. O que se viu, contudo, foi um grande desinteresse de fazendeiros e posseiros, que se negavam a cumprir a lei ou pressionavam o Governo por mudanças a seu favor, acomodando, deste modo, a lei a seus interesses. Sem conseguir medir e demarcar as terras públicas, a lei perdeu muito da sua efetividade como lei de regularização, colonização e imigração. Por outro lado, não houve controle eficiente da venda das terras devolutas, não se sabendo ao certo o que foi demarcado, vendido ou cedido.

É sabido que embora proibida pela lei, a transferência das terras públicas para o domínio privado pela posse jamais deixou de ocorrer no Brasil.

O Código Civil (CC) de 1916 também tratou das terras devolutas, as quais passaram a integrar o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público interno como bens dominicais[5].

A partir da década de 1930, em razão da explosão urbana e do inchaço das cidades, o tema da reforma agrária e estrutura fundiária entram em pauta. Projetos sobre o assunto são apresentados, sem sucesso.

O Estatuto da Terra aprovado em 1964 tinha um bom texto, com uma proposta de reforma agrária, porém, esta foi esquecida, assistindo-se, ao contrário, a modernização do latifúndio e a incorporação das pequenas propriedades rurais pelas médias e grandes[6].

A discriminação e demarcação das terras devolutas, embora previstas legalmente, jamais obtiveram sucesso. Várias leis foram criadas a respeito da discriminação destas terras, a qual se constitui em um processo administrativo ou judicial que possibilita que União e Estados extremem seus domínios, separando o que é público do que é particular. Tal procedimento permitiria a regularização fundiária do nosso país. Entretanto, tal intento jamais foi alcançado, em que pesem algumas atitudes isoladas de Estados ou municípios.

O primeiro dispositivo legal que tratou da discriminação das terras devolutas, em âmbito nacional, foi o Decreto n.º 2.543-A de 1912, o qual recomendava a discriminação, legitimação das posses e concessão de títulos de domínio sobre terras devolutas no Acre, território recém incorporado ao Brasil.

Com a promulgação do Código Civil de 1916 passou-se a entender que a regularização fundiária deveria ocorrer no âmbito judicial, conforme as normas previstas para a transmissão da propriedade.

---

[5] Bens dominiais ou dominicais são os bens em que o Estado exerce domínio. Bens que constituem o patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, mas não afetados a uma destinação pública específica.

[6] Reforma Agrária, compromisso de todos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM. Acesso em 12 nov. 2007.

O Decreto-Lei n.º 9.760, de 05 de setembro de 1946, posteriormente alterado pela Lei n.º 7.450/1950, tratou dos bens da União, bem como do processo de discriminação administrativa e judicial das terras públicas. O procedimento discriminatório pela via administrativa foi revogado pela lei n.º 3.081 de 1956, a qual passou a tratar somente do processo judicial. Este último era bastante demorado e caro, não atendendo às necessidades urgentes.

Em 1976 foi aprovada a Lei n.º 6.383/76, ainda em vigor, a qual disciplina a discriminação das terras devolutas da União ou dos Estados, por meio do procedimento administrativo ou judicial. Também aqui se verifica o problema da morosidade, uma vez que estes processos são volumosos, complexos e incluem muitas pessoas, podendo assim perdurar por vários anos[7].

Em que pese a relevância do tema e, embora várias leis tenham sido criadas com vistas à discriminação e regularização de terras, não só em âmbito federal, mas também estadual, verifica-se, contudo, que tanto a União como os Estados descuraram-se da discriminação de terras devolutas. Os motivos do fracasso na implementação das leis são vários, passando principalmente pelo desinteresse dos Poderes Executivo e Judiciário em enfrentar a questão.

Observa-se assim que a nossa legislação fundiária foi construída pela e para as elites. A primeira lei genuinamente brasileira, qual seja, a Lei de Terras, reforçou essa situação ao estabelecer que a aquisição de propriedade só poderia se dar por compra e venda, transformando a terra em uma mercadoria. Tal situação foi reforçada posteriormente com o Código Civil de 1916, que dava caráter absoluto à propriedade. Com isso apenas as pessoas com posses tinham condições de adquirir terra, o que acabou afastando grande parte da população do acesso à propriedade privada.

No tocante ao processo de transferência de terras públicas para o domínio privado, ressaltam-se as diferenças existentes entre a política de terras americana e a brasileira, países com várias características comuns no século XIX.

Segundo Guedes (2006), a política de terras dos Estados Unidos da América (EUA) teve duas fases distintas, que refletiram os dilemas de constituição e afirmação do Estado Nacional e a expansão e consolidação do capitalismo norte-americano. A primeira, que vai de 1776 a 1862,

[7] Existem ações discriminatórias que levaram mais de 70 anos, como é o caso do 2° Perímetro de São Sebastião, iniciado na década de 1930 e que ainda está em fase demarcatória.

é denominada aqui de **política de terras com ênfase na receita pública**, tendo sido motivada pelo interesse do Estado em auferir receita pela venda de terras públicas, cujas características principais foram a institucionalização da propriedade privada plena da terra e a utilização do mercado como instrumento de política de disponibilização das terras públicas; a segunda, que tem início em 1862, com a aprovação da *Homestead Act*, é aqui denominada de **política de terras distributivista**, cuja característica foi a cessão gratuita de terras públicas a quem nela desejasse cultivar. Ressalte-se, todavia, que no período compreendido entre 1862 a 1891, apesar da lei do *Homestead Act*, a compra e venda foi o instrumento mais importante de acesso à terra pública, respondendo por mais de 41% do total de terras, enquanto as aquisições dos *homesteadears* corresponderam a 27,64% de todas as terras do Estado.

Este fato não tira a importância da referida lei, uma vez que ela de fato permitiu o acesso a terra a um número bastante significativo de famílias, permitindo o desenvolvimento da agricultura familiar norte-americana, como efetivo instrumento de democratização da terra e regularização fundiária.

Guedes (2006) destaca duas outras diferenças fundamentais na política de terras norte-americana. Uma delas diz respeito ao caráter nacional que foi dado a política de terras e a outra se refere ao método utilizado para separação das terras. O federalismo transferiu as terras dos Estados para a União, permitindo, assim, a centralização necessária para viabilizar uma política nacional de terras, isto é, uma política que superasse os interesses regionais e locais e dispusesse das terras públicas conforme interesses mais gerais. No Brasil ocorreu exatamente o contrário: as terras foram transferidas da União para os Estados. No tocante a demarcação das terras públicas das particulares, uma lei federal americana, de 1875, definiu o modo como as terras públicas foram divididas e demarcadas para a venda a particulares. Esta lei instituiu a propriedade privada plena da terra nos EUA ao delimitar com relativa clareza e precisão os direitos de propriedade, primeiro do Estado e, depois, por intermédio das vendas de terra pública, dos particulares.

Viotti (1977) também comparou a política de terras dos EUA à do Brasil, destacando que em ambos a política rural estava ligada a uma certa concepção de trabalho. A diferença básica estava no fato de que enquanto o Brasil dificultava o acesso a terra, os EUA doavam terras a

quem desejasse ali se instalar. O *Homestead Act*[8] foi a política de terras americana que incluía o conceito de povoamento e aproveitamento econômico, resultante da situação criada pela revolução industrial, tendo sido aprovada em 1862.

Percebe-se, assim, que diferentemente dos EUA, o Brasil não foi capaz de implementar uma política de terras eficiente. Ao optar por uma política descentralizadora, que dava autonomia aos Estados para tratar da questão das terras, o Brasil continuou nas mãos da elite agrária escravocrata. Interessados em privilegiar os interesses regionais dos grandes proprietários, os Estados não deram soluções para o problema fundiário. Perdeu-se mais uma vez, a oportunidade de se estabelecer uma política nacional de terras.

Por todo o exposto, é possível notar que a agricultura exportadora e a aristocracia rural tiveram papel fundamental na formação da propriedade da terra no Brasil. O Estado, por sua vez, atuava visando atender aos interesses desta aristocracia. Conforme lembrado por Saule Jr e Osório, a concentração de terra no Brasil é uma das maiores do mundo. No campo e nas cidades a luta pela democratização do acesso a terra para moradia ou cultivo fez a morte de muitos trabalhadores e não se logrou ainda o alcance da reforma urbana e agrária que dê condições dignas de vida à população (SAULE JR.; OSÓRIO, 2002).

Antes de tratar da ocupação territorial e da formação das cidades no Brasil, principalmente sob o manto do capitalismo moderno, faz-se necessário uma breve análise sobre a evolução do direito de propriedade, até o seu conceito mais contemporâneo, o qual inclui a função social da propriedade urbana.

2.2 A PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA E A FUNÇÃO SOCIAL

A propriedade sofreu alterações ao longo da história. Lembra-se que entre os primeiros povos não havia a propriedade particular. A propriedade era coletiva, pertencia a todos. Aos poucos a propriedade privada foi surgindo e se firmando.

[8] Segundo esta lei, os chefes de família com mais de 21 anos, que nunca tivessem lutado contra a União, poderiam se apossar de no máximo160 acres (64,75ha) de terras públicas reservadas para este fim e, após 05 anos de ocupação produtiva, poderiam reclamar o título de propriedade ou, por meio da quitação em dinheiro, recebê-lo antes deste período.

Segundo Fiúza (2004), as origens do instituto jurídico da propriedade se prendem ao Direito Romano. Mística, ligada a rituais religiosos, a propriedade do solo, por exemplo, só podia ser adquirida por cidadãos romanos, e em solo romano. As razões se devem ao culto religioso dos mortos. Com o passar do tempo, a propriedade perdeu seu caráter místico, sendo admitida a propriedade fora dos muros da cidade. Mais tarde, o direito foi estendido a todos os habitantes do Império, independentemente de sua origem.

A partir da queda do Império Romano do Ocidente, os proprietários de terras tornaram-se vassalos, vinculados eternamente aos grandes feudos, podendo, apenas, usar a terra. No entanto, o desenvolvimento do comércio e das cidades coloca fim a esse estado de coisas. Surge a burguesia que, ávida por riqueza e poder, incentiva o nascimento da monarquia absoluta e do Estado Nacional. Inicia-se a democratização da propriedade (FIUZA, 2004).

Cunha (1998) resumiu a evolução do instituto da propriedade: em Roma ela era considerada um instituto absoluto, exclusivo e perpétuo, sendo que o direito civil nasceu com os romanos e influenciou os códigos de toda a cultura ocidental. Coube ao direito romano elaborar a atual teoria da propriedade no seu aspecto técnico, cuja estrutura se mantém até os nossos dias, salvaguardadas as modificações peculiares de cada época histórica. Já na Idade Média, o conceito de propriedade dos romanos foi abandonado, passando a se consagrar uma superposição de direitos sobre um mesmo bem.

A propriedade pertencia ao Rei, ao Suserano e ao Vassalo ao mesmo tempo, a fim de garantir aos dois primeiros os seus direitos políticos, jurisdicionais e fiscais ligados à propriedade. Estabelece-se a enfiteuse, dividindo-se a propriedade em domínio direto (exercido pelo proprietário da terra) e em domínio útil (exercido pelo enfiteuta – suserano e vassalo).

A Revolução Francesa, por sua vez, restaurou o conceito de propriedade una dos romanos. O Código de Napoleão, de 1809, defendeu a igualdade dos cidadãos perante a lei e o direito de propriedade foi definido como o direito de gozar e dispor das coisas da maneira mais absoluta, uma vez que não se faça uso proibido pelas leis (CUNHA, 1998).

Conforme se observa, a construção jurídica sobre o direito de propriedade na sociedade burguesa foi inspirada no direito romano, onde ao proprietário era garantido o direito de usar,

explorar e, inclusive, destruir.

Para Carvalho (2001), a origem desta concepção do direito de propriedade reside na ideologia liberal capitalista que privatiza e individualiza a propriedade, privilegiando o uso e o gozo segundo livre vontade do proprietário.

A evolução do Direito, todavia, produziu uma grande transformação no direito de propriedade, retirando-lhe aquele caráter absoluto de que se revestia em épocas passadas. Assim, tal direito vem sofrendo transformações impostas não só em função do interesse privado, mas também, e principalmente, do interesse público.

O conceito de função social da propriedade, que contrapõe o interesse coletivo ao interesse individual, característico da propriedade absoluta, nasce do acirramento das desigualdades sociais e da crescente consciência e reivindicação do povo por igualdade. Este conceito será aplicado como forma de restrição ao direito de propriedade individual no século XX, na Europa.

Segundo Almeida, a transformação do Estado-Polícia em Estado Providência, determinada por fatores econômicos, sociais e políticos, influenciou os pensadores e juristas a respeito da maneira de encarar a propriedade. Isto porque a promoção do bem-estar do povo passou a ser a missão primordial do poder público, fazendo, com relação à propriedade, que esta perdesse o seu marcante caráter de direito subjetivo individual para ser considerada sob o prisma da função social. O autor ainda lembra que os abusos no exercício do direito de propriedade constituíram motivo relevante a determinar uma nova postura em relação a este direito (ALMEIDA, 1980).

Assim, a partir da Primeira Guerra Mundial, várias Constituições passaram a reconhecer a utilidade social da propriedade, sujeitando-a, assim, ao interesse público.

A título de esclarecimento, tendo em vista que a presente pesquisa trata de assentamentos irregulares, onde, via de regra, impera a posse e não a propriedade destaca-se a seguir a diferença entre estes institutos.

A propriedade é um direito real, que tem origem em uma relação jurídica que se estabelece entre o titular de um bem e a coletividade, da qual surgem direitos e deveres para ambos. O direito do proprietário sobre o bem lhe confere o poder de usar, fruir e dispor da coisa, respeitando-se sua função social. A posse, por sua vez, se configura pelo exercício de fato de algum dos poderes inerentes à propriedade (usar, fruir, dispor e reivindicar). Assim, segundo Fiuza (2004), a posse não é apenas um direito, mas principalmente uma situação e as situações não se adquirem, constituem-se, formam-se.

Na análise de Cunha, a propriedade é um produto do poder político, e antes de pertencer ao direito civil é uma instituição de direito público. Essa propriedade política, aproveitada pela revolução francesa como instrumento de classe, passa a ser garantida pelo Estado, segundo a fórmula do código napoleônico.

O que as declarações de direitos passam a proclamar como um direito natural e sagrado não é a posse, mas a propriedade excludente, revestida com as virtudes daquela, e o Estado mínimo é expressão desse regime de propriedade excludente. A posse é fato natural: vai até onde alcança o braço ou a vista, até onde chega a possibilidade de utilização da coisa. É o poder sobre a coisa. Ela é, por isso, instituição de direito civil.

A principal diferença entre a propriedade e a posse, na visão de Cunha (2007), não está nos seus efeitos: a perpetuidade daquela, a visibilidade registrária, a pretensão reivindicatória (a possibilidade jurídica de reaver a coisa de quem a possua injustamente), mas na sua causa e no seu caráter politicamente excludente. A propriedade vai até onde chega o poder político do dono, mesmo que inexista poder fático sobre a coisa, seu aproveitamento, ou sequer a possibilidade do seu aproveitamento; ela nasce no momento em que se transforma a coisa em capital, em algo para ser entesourado ou reproduzido. A posse, condição de utilização da coisa - não a propriedade - é fator da produção; a posse é princípio produtivo, a propriedade é princípio especulativo.

Difundido pelo Estado liberal como um dos direitos e garantias individuais, o direito de propriedade encontrou na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão o seu conceito inicial, como sendo um **direito inviolável e sagrado**.

O Brasil também seguiu este conceito, sendo que a primeira Constituição Brasileira, de 1824, garantiu o direito de propriedade em toda a sua plenitude com a só ressalva da possibilidade de desapropriação (artigo 179, inciso XXII).

A Constituição de 1934, pela primeira vez, se refere às relações entre propriedade e função social, mencionando o interesse social ou coletivo. Prescrevia o referido texto constitucional em seu artigo 113, n.° 17: "É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar".

A Constituição do Estado Novo – ditadura getulista de 1937, entretanto, não acompanhou o avanço, limitando-se a dizer no art. 122, 14: "É garantido o direito de propriedade, cujo conteúdo e seus limites serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício".

Embora as Cartas Constitucionais de 1946, 1967 e a Emenda Constitucional de 1969 tenham feito menção à desapropriação por interesse social e a função social da propriedade, é com a CF de 1988 que tal orientação foi firmemente traçada e apresentada. Esta última ao mesmo tempo em que insere o direito de propriedade dentre os direitos e garantias fundamentais, condiciona sua garantia ao cumprimento de uma função social – artigo 5º XXII e XXIII.

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social.

Atualmente, no Brasil, a propriedade não garante mais ao seu titular direitos absolutos e intangíveis, ao contrário, reveste-se de um interesse geral, coletivo e, por conseguinte, social e de ordem pública. A função social da propriedade requer que a utilização, a ocupação e a ordenação do solo sejam sustentáveis à cidade e atendam ao interesse coletivo.

Desta forma, o atual sistema jurídico brasileiro protege a propriedade privada, desde que seu uso esteja cumprindo a função social prevista para a cidade, prevendo ainda que o conteúdo jurídico da função social deva ser disciplinado no Plano Diretor.

É certo, ainda, que a função social da propriedade está embasada nos princípios fundamentais da República, quais sejam, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais.

> No nosso sistema jurídico atual, a função social da propriedade procura fazer justiça social no uso das propriedades, além de contribuir para o desenvolvimento nacional, na medida em que as cidades albergam grande parte da população e o uso das propriedades interferirá brutalmente na forma com que as pessoas se relacionam (DI SARNO, 2004, p. 49).

A função social, desta forma, deve se preocupar com a natureza jurídico-ambiental da cidade e sua expansão, com a racionalidade da ocupação do solo, buscando mais qualidade de vida para a população. Busca-se aqui um sentido de solidariedade, onde a população se engaja no propósito de resolver as questões da cidade, lembrando que a melhoria das condições de vida das faixas de mais baixa renda, reflete positivamente para os mais ricos.

A Constituição de 1988 ainda traz sanções ao descumprimento da função social, como a obrigatoriedade de parcelamento ou edificação, pagamento de imposto progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, conforme disposto no seu artigo 182.

O novo Código Civil (Lei n.°. 10.406/2002) adequou-se às diretrizes constitucionais e trouxe algumas inovações no tocante aos direitos reais, como por exemplo, o direito de superfície, a extinção da enfiteuse e o parcelamento do solo. Também o EC nasceu de um novo espírito jurídico de publicização do direito privado. O diploma propõe a substituição do princípio individualista do Código Civil de 1916 pelo princípio da função social da propriedade.

É preciso superar o enfoque tradicional dado aos direitos individuais de propriedade, típico do liberalismo jurídico clássico, o qual tem possibilitado a concepção da propriedade imobiliária meramente como uma mercadoria, acarretando um crescimento urbano essencialmente especulativo, que favorece valores econômicos de troca em detrimento do princípio da função social da propriedade.

> É preciso que os juristas entendam que, no ordenamento jurídico brasileiro como de resto nos demais países do mundo capitalista, nada que diz respeito à definição jurídica do direito de propriedade é a-histórico, pois toda ordem jurídica é histórica, cultural e politicamente produzida – e modificada. Ao se prenderem em excesso ao positivismo e ao formalismo jurídicos, conscientemente ou não, os juristas brasileiros têm estado a serviço de interesses econômicos que vêem nas cidades tão somente o palco da acumulação de capital, sem preocupação com outros interesses sociais e ambientais na utilização do solo urbano (FERNANDES, 2006a, p. 43).

Desta forma, pode-se concluir que, em que pesem algumas críticas feitas ao instituto da propriedade privada, em decorrência de seu caráter excludente e especulativo, conforme acentua Cunha, o fato é que ela existe em nosso ordenamento jurídico e é reconhecida enquanto direito fundamental. Entretanto, observa-se que a propriedade atualmente possui instrumentos que visam assegurar interesses sociais e ambientais, garantindo a todos uma existência digna. Não se admite mais, ou não se deve admitir, a propriedade enquanto direito absoluto. Esta deve privilegiar a racionalidade da ocupação do solo, o desenvolvimento das cidades e o bem-estar dos cidadãos.

Nesse prisma, a propriedade privada, enquanto valor constitutivo da sociedade brasileira, fundada no modo capitalista de produção, atenderá a uma destinação social, ou seja, seus frutos deverão reverter de algum modo à sociedade. Deve-se buscar um equilíbrio entre o lucro privado e o proveito social (DERANI, 2001).

Ainda, segundo a autora, a propriedade é motor de agregação social e de mudança social. O relacionamento da sociedade com a propriedade é um testemunho da evolução histórico-cultural e da tradição de um povo. Este caráter essencial da propriedade, capaz de espelhar, pelas suas formas de manifestação, características tão profundas de um povo, deve-se, sobretudo à ligação vital e inalienável que o homem tem com a terra, **a extensão de seu ser, sua natureza inorgânica**.

Por derradeiro elucida-se que a propriedade também é importante na medida em que garante a segurança jurídica, evitando conflitos fundiários e oferecendo segurança não só aos cidadãos, mas também ao mercado econômico.

2.3 A OCUPAÇÃO TERRITORIAL E A FORMAÇÃO DAS CIDADES NO BRASIL

A ocupação do território brasileiro teve início na costa, em função da exploração de produtos extrativos (madeira) e da produção agrícola voltada para a exploração (cana-de-açúcar). Somente no século XVII é que a penetração no território se efetiva. A pecuária bovina no interior do Nordeste deu origem à formação dos primeiros núcleos urbanos no interior.

As características econômicas e políticas do país (caráter monocultor da agricultura de exportação) fizeram com que o desenvolvimento das cidades brasileiras, até o século XIX, fosse bastante diferente do padrão da Europa, com o predomínio de poucas, mas grandes cidades, que eram a sede do controle burocrático e do capital comercial.

Durante o período colonial ainda não havia uma rede de cidades no Brasil, mas sim alguns grandes pólos que concentravam as atividades burocráticas ligadas à administração colonial e também às atividades administrativas, comerciais e financeiras relativas à produção agroexportadora.

À luz da teoria de Oliveira (1982, p. 37), "as cidades são a sede do capital comercial que, controlando a produção agroexportadora, fazem a ligação dessa produção com a circulação internacional de mercadorias".

Acentua Maricato (1997) que, nos dois primeiros séculos do período colonial o surgimento de povoados se restringiu à costa Atlântica e eram, geralmente, áreas de pequenas dimensões. O Nordeste era a região mais urbanizada do país no século XVIII, sendo que Salvador tinha, em 1780, mais de cinqüenta mil habitantes.

A vida urbana só passou a ter destaque com o ciclo do ouro, quando as cidades passam a avançar para o interior. Nos séculos XVII e XVIII as atividades de mineração, a caça ao índio para a escravização e a expansão da pecuária traçaram rotas (em especial pelas entradas e bandeiras), em torno das quais muitas vilas se formaram, ampliando o território da Colônia para além dos limites estabelecidos pelo Tratado de Tordesilhas, o que permitiu o desenvolvimento de uma sociedade mais urbana (MARICATO, 1997).

A ocupação da Amazônia foi facilitada devido à existência de muitos rios, o que permitiu a implantação de pequenos núcleos que não prosperaram. A ocupação inicial da região não mudou quase nada as condições naturais, exceto em algumas regiões, como a área ao redor de Belém.

No Rio Grande do Sul a ocupação se deu no séc. XVIII, com núcleos portugueses - os colonos açoreanos e, na segunda metade do séc. XIX, deu-se por maioria de povos germânicos e eslavos. Os colonos europeus foram ocupando encostas e vales do planalto meridional, estabelecendo-se em unidades de pequena produtividade e provocando o aparecimento de centros urbanos no interior de Santa Catarina e Paraná.

Ressalte-se que durante todo o período colonial, apenas as cidades mais importantes tinham algum calçamento nas ruas. O saneamento básico nunca foi preocupação da Coroa portuguesa. Apenas entre 1750 e 1777 é que foi instituída uma política de urbanização, com incentivo à criação de vilas que deveriam seguir as mesmas normas utilizadas no território português. Nas cidades maiores, como Salvador, Olinda/Recife, Rio de Janeiro, Belém, São Luiz do Maranhão, Santos e Vitória, foram construídos obras públicas, monumentais edifícios públicos e religiosos, e significativos edifícios comerciais (MARICATO, 1997).

A tradição agrária da economia do Brasil perdurou durante todo o Período Colonial, Imperial e parte do Republicano, sendo certo que o sistema capitalista teve dificuldade para se desenvolver no país em razão da nossa estrutura agrário-exportadora e aristocrática.

A independência do Brasil não alterou a estrutura político-econômica do país, uma vez que a mesma estrutura de produção, baseada no trabalho escravo e na grande propriedade continuou a vigorar.

Em 1822, o Brasil tinha apenas doze núcleos urbanos classificados como cidades, mas foi durante o período imperial que foram gestadas as mudanças responsáveis pelo deslanche do processo de urbanização no Brasil. As disputas políticas que se estenderam por todo o Império (1822–1889), culminando com a lei de terras (1850), a abolição da escravidão (1888) e a proclamação da república (1889), compõem um conjunto de medidas e acontecimentos

que viabilizariam as condições para a industrialização/urbanização no final daquele século (MARICATO, 1997).

Durante o século XIX, a modernização das fazendas de café e de outras lavouras, o crescimento da população, as migrações internas e/ou internacionais, os melhoramentos nos meios de transporte, a concentração populacional nos centros urbanos, o desenvolvimento da indústria e a acumulação de capital – tudo estimulou a incorporação da terra e do trabalho à economia comercial e industrial. Parte da população que antigamente se dedicava à economia tradicional foi absorvida como trabalhador assalariado nas fazendas comerciais. Outra parte migrou para as cidades (BENJAMIM, 1998).

Na virada do Século XIX para o Século XX, o Brasil experimentava um importante crescimento na economia, principalmente por meio do café paulista. Houve uma sensível intensificação da atividade exportadora e promovia-se uma integração cada vez mais estreita do país ao contexto do capitalismo internacional.

A despeito das transformações ocorridas na segunda metade do século XIX e do surto industrial, Alencar (1985) frisa que, os valores dominantes ainda são os da aristocracia agrária. Para isso contribuem o pequeno mercado interno brasileiro (predominava o mercado externo) e a disparidade entre as regiões do Brasil - enquanto no litoral das regiões Sudeste e Sul havia núcleos urbanos relativamente grandes, onde floresciam as primeiras indústrias, nas regiões mais atrasadas do Nordeste, havia uma paisagem bem diferente, com imensas terras cercadas e trabalhadores escravos, com pequenos núcleos urbanos, em que pese à existência de cidades como Recife, Salvador e São Luiz do Maranhão, que já eram pólos industriais.

Sob o domínio do café inicia-se o crescimento urbano/industrial e as cidades deixam de ser apenas o local das atividades administrativas, comerciais, financeiras e culturais. Elas começam a ser também o local da produção. Os imigrantes que não se dirigiram para a zona rural (ou dela fugiram para evitar o tratamento antes dispensado aos escravos), os escravos libertos e os trabalhadores brancos livres foram aos poucos se constituindo em uma massa urbana, que por sua vez, passou a demandar produtos industriais para sua sobrevivência.

O café permitiu a modernização das grandes cidades e motivou a revolução nos transporte com a implantação das primeiras estradas de ferro. As ferrovias paulistas, a primeira delas ligando Santos a Jundiaí em 1867, abrindo caminho para o oeste, foram plantando cidades em seu avanço. Só em São Paulo, entre 1891 e 1900, foram criados 41 municípios. Destacando-se que neste período a cidade vai se redefinindo, sendo que a massa trabalhadora e os ex-escravos são empurrados para fora das áreas centrais das cidades.

No final do século XIX, São Paulo e Rio de Janeiro tiveram um grande crescimento, sendo que a primeira cresceu 14% entre 1890 e 1900 e a segunda teve sua população quase dobrada entre 1872 e 1890. O crescimento urbano acarretou uma demanda por moradia, transporte e demais serviços urbanos até então inédita. Em 1861, 21.929 pessoas, de uma população de 191.002, viviam em cortiços no Rio de Janeiro, sendo que em 1888, esse número cresceu para 46.680 (MARICATO, 1997).

Com o advento da República, novos valores vão se firmando, como a modernização, civilização e ordem. É preciso esquecer a escravidão e transformar as cidades, tornando-as atrativas aos capitais externos. A política de intervenção nas cidades, no Brasil, por meio de obras com vistas à reforma urbana surge neste contexto, tendo sido empreendida em vários municípios, como Rio de Janeiro, Manaus, Porto Alegre, Curitiba, Santos, São Paulo. As obras incluíam o saneamento e embelezamento das cidades, porém, também significavam segregação territorial, uma vez que implicavam na expulsão da população de baixa renda das áreas centrais.

Grandes obras viárias também foram implementadas nesta época, incluindo a reforma e ampliação de portos e a construção de ferrovias. Avenidas passaram a ligar o centro aos bairros, acarretando a expansão da cidade.

Dentre os municípios que empreenderam uma reforma urbana por meio de obras de reformulação e embelezamento, Farah (2003) destaca o Rio de Janeiro como o exemplo de maior visibilidade, por se tratar da capital da República. A reforma empreendida visava, em princípio, o embelezamento da capital, mas refletiu também uma antiga aspiração das elites por uma reorganização do espaço urbano carioca, com base na sua re-estratificação social,

repetindo, em parte, o modelo adotado na reforma Haussmann de Paris, em meados do Século XIX.

Inspirada na reforma de Paris, executada pelo urbanista barão de Haussmann, entre 1850 e 1870, a reforma urbana atingiu várias cidades e incluiu obras de saneamento, embelezamento e segregação territorial. O objetivo era afastar a pobreza dos centros das cidades, todavia, a solução do problema de moradia da massa trabalhadora não fazia parte dos projetos de reforma urbana (MARICATO, 1997).

Em São Paulo, a política de transformação urbana pretendia resolver a questão da moradia popular por meio de vilas operárias, que deveriam substituir os anti-higiênicos cortiços e casas de cômodos, segundo orientação sanitarista lançada desde o Código de Posturas Municipal de 1886 e o Código Sanitário Estadual de 1894. Todavia, essa política induziu a construção de casas para aluguel, com grande adensamento e espaços mínimos. Grupos dominantes formados a partir do ciclo cafeeiro e estabelecidos na cidade elegeram a transformação dos espaços centrais de São Paulo e o privilégio de seus bairros **nobres** como principais componentes de seus programas de modernização urbana (CAMPOS, 2002).

A política modernizadora verificada neste período incluía grandes investimentos nas áreas centrais, com uma clara desigualdade na distribuição dos equipamentos urbanos, os quais atendiam a população de renda mais alta em detrimento do restante dos cidadãos.

Esta nova concepção urbana, que segrega o trabalhador, faz parte do processo capitalista, que se apropria da propriedade privada da terra e da cidade enquanto mercadoria.

No tocante às diferenças verificadas nas reformas implementadas em Paris e no Rio de Janeiro, menciona-se que embora a reforma de Paris também tenha implicado numa intensa remoção da população de baixa renda, o Estado investiu também na geração de habitações populares, capazes de atender, pelo menos parcialmente, os que perderam a possibilidade de morar nas regiões mais centrais. Por desejo expresso de Luís Napoleão, a reforma de Paris contemplaria a construção de casas populares, iniciada modestamente com a destinação de verba específica de 50.000 francos à construção de um conjunto habitacional na Rua Rochechouart, o *Cité Napoléon*.

Em 1852, nada menos que dez milhões de francos foram investidos em mais dois conjuntos, em Batignolles e Neully, durante a reforma implementada por Haussmann (BENÉVOLO, 1974). Já na reforma Pereira Passos, o único empreendimento de habitações populares de que se tem notícia foi a construção de 120 "casas operárias", com o aproveitamento de "sobras de terrenos" decorrentes das demolições para a abertura de uma nova via (Salvador de Sá). A rigor, este pequeno conjunto habitacional seria destinado à moradia de funcionários da Prefeitura. O investimento de Passos na periferia, para onde se transferiu boa parte da população pobre do centro, por sua vez, foi nulo.

Enfatiza Farah (2003) que, a simples abertura da Avenida Central gerou a demolição de 700 prédios (dentre os quais muitos tinham uso habitacional, alguns abrigando várias famílias), o que denota que a cifra de "reposição" de habitações já se mostra duvidosa. Se considerarmos, porém, as desapropriações e demolições de numeroso casario para o restante das obras anteriormente descritas, envolvendo inúmeros cortiços, imagina-se que a Reforma Passos seja responsável por uma agudização profunda da questão da habitação popular no Rio de Janeiro da virada do século. Estima-se que, no total, foram demolidos de 2000 a 3000 prédios. Isto sem contar o casario interditado ou demolido por questões sanitárias, por ordem da equipe de Oswaldo Cruz.

Os ideais da reforma urbana e da modernização conservadora e excludente irão influenciar todo o período subseqüente, assistindo-se, como conseqüência, a uma profunda segregação territorial nas cidades. Os investimentos urbanos concentram-se nas áreas ocupadas pelas elites, enquanto o restante da população fica cada vez mais marginalizado, ou seja, afastado das áreas centrais.

Como modernização conservadora entende-se o processo de crescimento econômico, de industrialização e de urbanização intenso, que manteve os frutos do progresso concentrado nas mãos das mesmas classes sociais, quais sejam, oligarquia rural, industrial e, posteriormente, financeira. Essa modernização conservadora gerou um processo de inclusão social muito pequeno, que não permitiu grandes alterações na estrutura sociopolítica do Brasil.

Assinalam Rolnik e Bava (1999), que o desenvolvimento econômico brasileiro foi resultado de um processo de modernização desigual que aprofundou o descompasso entre as formas de inserção das diferentes regiões do país no capitalismo do segundo pós-guerra. Do ponto de vista social, Santos Jr (s.d) comenta que, essa modernização desigual aumentou as distâncias entre ricos e pobres.

Assiste-se, também nessa época, à transformação da terra em mercadoria, com um grande crescimento no setor da construção civil. É com a República que a atividade empresarial imobiliária passa a ser regulamentada, surgindo, então, a legislação a respeito da construção de edifícios. Os altos preços da terra em determinadas áreas da cidade, que são aquelas dotadas de infra-estrutura, acabam por privilegiar determinadas pessoas (proprietários de terras, construtores, empreiteiras e governantes), que serão os responsáveis pelo processo de produção urbana nos anos seguintes.

No tocante às intervenções urbanas na Primeira República, Ribeiro e Cardoso lembram que as cidades eram vistas como ***locus* da desordem**, expressão do atraso nacional frente à modernidade das metrópoles internacionais. Assim, as intervenções urbanas visaram principalmente criar uma nova imagem da cidade, em conformidade com os modelos estéticos europeus. A modernização se torna o princípio organizador das intervenções. As novas elites buscam afastar de suas vistas e das vistas do estrangeiro, o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. As reformas urbanas criam uma cidade **para inglês ver** (RIBEIRO; CARDOSO, 1996).

Os anos de 1930 caracterizam-se como um período de transição, onde se verifica a passagem de um sistema de base agro-exportadora para uma sociedade de natureza urbana e industrial.

Segundo Diniz (2004), é entre 1933 e 1939 que objetivamente se pode falar no desencadeamento de um processo de industrialização no Brasil, quando o ritmo de crescimento da indústria alcançou 11,28% ao ano, superando por larga margem o crescimento da agricultura. Sob o primeiro governo Vargas, a indústria passa a ser o centro dinâmico da economia, deslocando o setor agrário para uma posição inferior. Cerca de 70% dos estabelecimentos industriais levantados pelo Censo de 1940 foram fundados depois de 30.

O Estado foi o agente deste esforço de transformação, mobilizando os recursos externos e internos, criando incentivos à produção doméstica, apoiando a indústria nacional, buscando ao mesmo tempo atrair os investimentos externos necessários. Sob o impacto deste conjunto de políticas, observou-se a incorporação dos principais atores da ordem capitalista em formação, empresários e trabalhadores industriais. Destaque-se ainda que as reformas de Vargas inauguram uma fase de expansão dos direitos sociais, com a introdução e aperfeiçoamento da legislação social, nas áreas sindical, trabalhista e previdenciária. Em contrapartida, os direitos civis e políticos foram duramente restringidos, sobretudo após o golpe de estado que implantou o Estado Novo (DINIZ, 2004).

O período do Estado Novo, com sua política nacional desenvolvimentista, marcou a implantação definitiva de uma sociedade capitalista industrial e urbana. Todavia, essa expansão industrial não tornou a economia independente e auto-sustentável.

Atesta Maricato (2001) que, o Estado passou a intervir decididamente em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial visando à substituição de importações. A burguesia industrial assume a hegemonia política na sociedade sem que se verificasse uma ruptura com os interesses hegemônicos estabelecidos.

As décadas de 1930 e 1940 foram marcadas por uma grande migração do campo para as cidades (êxodo rural), tendo como principais fatores a industrialização no Sudeste, especialmente em São Paulo e Rio de Janeiro, a ampliação da rede de comunicações e transportes e a pobreza no campo (concentração da propriedade de terra, espoliação do trabalhador).

Porém, as condições de vida dos migrantes nas cidades não eram nada boas, uma vez que, por não disporem de terras e instrumentos de produção, estes foram obrigados a vender sua força de trabalho nas indústrias, em troca de salários. Como o número de trabalhadores era superior ao de empregos, formava-se um excesso de mão-de-obra, ocasionando a redução dos salários e o empobrecimento da classe trabalhadora. Como se observa, as condições dos migrantes no Brasil não são muito diferentes das encontradas entre os trabalhadores na Revolução Industrial, especialmente na Inglaterra. Moradias precárias, baixos salários, greves, tensões, são alguns dos problemas enfrentados em ambas as situações.

Tal fato ocorreu, na concepção de Oliveira (1982), devido ao fato de a industrialização no Brasil ter sido urbana. Não podendo se apoiar no campo, a industrialização exigiu, de uma só vez, a implantação de toda uma infra-estrutura para viabilizar a produção e acabou gerando taxas de urbanização muito acima do próprio crescimento da força de trabalho empregada nas atividades industriais. Desse modo, o inchaço das cidades seria um desdobramento da própria indústria. Ainda segundo o autor, a industrialização provocou uma mudança na divisão social do trabalho, sendo que as cidades se tornaram o centro do aparelho produtivo – cidades autárquicas.

Também Singer destaca que o capitalismo industrial via de regra se origina nas cidades e daí penetra no campo, sendo que o Brasil não constitui exceção a esta regra (SINGER, 2002).

No tocante ao Estado de São Paulo, Costa (2003) ressalta que a industrialização não teve sua origem em grandes indústrias, mas em pequenas e médias indústrias vinculadas à produção do café que paulatinamente foram crescendo e se ampliando à medida que a acumulação de capital foi aumentando. Por outro lado, a industrialização em São Paulo foi, em grande medida, decorrente da urbanização vinculada aos processos então vigentes e que ao se configurar como atividade importante no cenário econômico, retroalimentou essa mesma urbanização de que foi cria. Ou seja, a industrialização de São Paulo foi efeito e causa do processo de urbanização da capital e do estado.

Costa (2003) ainda destaca que se não fosse a mudança gradual e progressiva da mentalidade da elite produtora agrária paulista, não emergiria uma organização capitalista transformadora que pudesse aproveitar tal potencialidade, desenvolvê–la e se autodesenvolver em um processo contínuo e crescente.

Da segunda guerra mundial ao começo da década de 1960, o ritmo da industrialização no Brasil foi intenso, em parte como conseqüência do dinamismo do governo Juscelino Kubitschek, contribuindo com a industrialização pela instituição do monopólio estatal do petróleo, com a criação da Petróleo Brasileiro (Petrobrás), em 1953. Porém, o desenvolvimento rápido não nos livrou da dependência externa, tampouco melhorou as condições de vida da classe trabalhadora, acarretando, ainda, uma enorme dívida externa.

O desenvolvimento acima mencionado foi sustentado pela indústria de bens duráveis, com destaque para os automóveis, os quais foram responsáveis por profundas transformações na estrutura urbana, visando adequar o sistema viário. Com isso, o investimento público em obras viárias tornou-se prioridade, em detrimento das políticas sociais.

Conforme já mencionado, a partir dos anos de 1950 o fenômeno da urbanização se acentuou, atingindo todas as regiões do país. Em 1940, a taxa de urbanização brasileira era de 26,3%. Entre 1950 e 1960 a população urbana cresceu 68%. Na década de 1970, pela primeira vez a população das cidades era maior do que a do campo. Em 1980, alcança 68,86%; e em 2000, ela passou para 81,2%, o que demonstra uma verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população do país.

Esse crescimento, conforme Gomes, Silva e Silva (2003), mostra-se mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940, a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões e, em 2000, ela chega a aproximadamente 138 milhões. Constata-se, portanto, que em sessenta anos, os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas nos aglomerados urbanos.

Nota-se, assim, uma concentração urbana, com a população das cidades aumentando mais de quatro vezes num pequeno espaço de tempo, não havendo, entretanto, uma geração de empregos capaz de absorver a mão-de-obra disponível.

O processo de industrialização promovido pelo Estado deu causa a especulação imobiliária, uma vez que os terrenos tornaram-se um investimento seguro. Estes eram comprados por investidores que aguardavam a valorização trazida pelas melhorias na infra-estrutura urbana. Ao trabalhador, por sua vez, restava a opção de comprar terrenos cada vez mais afastados dos centros urbanos.

Na década de 1970, assistimos a um novo êxodo rural em decorrência da mecanização do setor agrícola, que gerou um grande desemprego no campo. A população deixa o campo com destino as cidades, principalmente São Paulo, em decorrência da ascensão da indústria e da oferta de trabalho. Assim, a partir de 1970 a agricultura passa a ter uma posição secundária na

nossa economia. O Brasil passa a ser considerado um país industrial, sendo que o processo de urbanização se deu de forma bastante rápida.

A população favelada de São Paulo cresceu a uma taxa de 25% ao ano, cinco vezes mais depressa do que a população total da cidade. Registra Pereira (1984) que a cidade recebia quase 150 migrantes por hora, que se iam despejando nas favelas e nos bairros periféricos, em loteamentos clandestinos, sem água, luz, esgoto, mal servidos por ônibus urbano e quase sem nenhuma estrutura de segurança pública e assistência médica e social.

> A industrialização por si só não explica o movimento migratório para as cidades. As estruturas agrárias anacrônicas, o desemprego aberto e oculto e as duras condições de vida no campo brasileiro, particularmente no Nordeste, conjugados à pressão demográfica, são fatores decisivos do êxodo rural. O ***push* rural** tem um corolário: o ***pull* urbano**, o mito do **Sul Maravilha**, amplamente divulgado pela mídia, que permitia tentar a sorte no mercado de trabalho e ter acesso mais fácil à educação e aos serviços de saúde (SACHS, 1999, p. 37).

No tocante ao processo de urbanização, destaca-se que existem diferenças fundamentais entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Nos países desenvolvidos a urbanização é mais antiga, estando ligada em geral a primeira e segunda revoluções industriais. O processo de urbanização nesses países também se deu de forma mais lenta e num período de tempo mais longo, o que possibilitou ao espaço urbano se estruturar melhor. Nota-se, ainda, a formação de uma rede urbana mais densa e interligada.

Já, nos países subdesenvolvidos a urbanização é mais recente, em especial após a 2ª Guerra Mundial. Outra característica é a falta de uma reforma agrária e a urbanização acelerada desses países, direcionada em muitos momentos para um número reduzido de cidades. Destaca-se ainda a existência de uma rede urbana bastante rarefeita e incompleta na maioria dos países.

Por urbanização acelerada entende-se não só o crescimento acelerado e concentrado da população em poucas cidades, mas as conseqüências que esse crescimento provoca nas estruturas urbanas, deteriorando em escala crescente as condições de vida de uma parte significativa da população e aumentando o fosso social. Moisés (2007) percebe uma **involução** nas condições de vida nas grandes e médias cidades brasileiras, que se agravam com a redução dos postos de trabalho e com o aumento da violência e da criminalidade.

A urbanização acelerada e o conseqüente inchaço das cidades, principalmente, nas metrópoles, na opinião de Sachs (1999), não foram seguidos da criação de empregos suficiente para a mão-de-obra disponível, em que pese o grande crescimento econômico verificado entre 1950 a 1970. Tal situação acarretou o crescimento do setor informal. Nessa mesma época, a desigualdade social estava assim representada: os 10% mais ricos concentravam 39,6% da renda em 1960, passando para 46,7% em 1970 e para 47,7% em 1980. De outro lado, a metade mais pobre só possuía 17,4% do conjunto da renda em 1960, caindo para 14,9% em 1970 e 14,1% em 1980.

Segundo Sachs (1999), a combinação crescimento empobrecido e a rápida urbanização, deram origem a um processo de exclusão social e de segregação espacial que se tornaram o modelo de desenvolvimento econômico no Brasil. Tal situação se revela na ocupação das cidades, onde as áreas centrais e os bairros elegantes concentram a maioria das infra-estruturas, enquanto a maioria da população, com baixa renda, é empurrada para a periferia subequipada.

Como já apontou a urbanista Ermínia Maricato, as cidades refletem e reproduzem as dinâmicas sociais historicamente desiguais que pautaram a (não) formação da nação brasileira. Elas são a expressão da hegemonia capitalista de uma sociedade de elite. E, nesse contexto, o Estado, historicamente associado aos interesses das nossas classes dominantes, não só nada fez para reverter essa situação como ajudou a consolidá-la.

O período mais intenso da nossa industrialização, a partir da década de 1950, foi gerado graças à aliança entre as burguesias modernas nacionais – interessadas em diversificar a economia agrário-exportadora – e os interesses de expansão da economia e do mundo capitalista no período após a Segunda Guerra. A transferência para o Brasil de um parque industrial já montado – e geralmente obsoleto em seu país de origem – só seria interessante para as empresas multinacionais se elas pudessem exercer aqui a exploração de mão-de-obra que o *welfare State* limitava nas nações industrializadas[9].

[9] FERREIRA, João Sette Whitaker. Gestão democrática e participativa: caminho para cidades socialmente justas? Artigo publicado na Revista Democracia Viva, do Ibase. N.º 18, setembro/outubro de 2003. Disponível em http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/j_whitaker/ibase.doc. Acesso em 06 mar. 2007.

2.4 O CAPITALISMO E A QUESTÃO HABITACIONAL

Ainda no tocante às causas responsáveis pela existência dos assentamentos irregulares, após uma breve síntese a respeito da ocupação territorial e da formação das nossas cidades, não se pode deixar de analisar o acesso à moradia no Brasil e a política habitacional, uma vez que esta tem sido determinante na produção da ilegalidade urbana.

Sabe-se que uma característica fundamental do capitalismo é a propriedade privada dos meios de produção. Assim, diferentemente do sistema socialista, onde todos os bens pertencem ao Poder Público, o que move o capitalismo é justamente a propriedade privada. Desta forma, acesso à moradia no sistema capitalista significa acesso à terra urbana.

O desenvolvimento do capitalismo no Brasil se deu de forma um pouco diferenciada de outros países. Para isso concorreram diversos fatores, sendo que o principal talvez seja a resistência da aristocracia agrária em abrir-se para a industrialização. Antes de falarmos dessas diferenças, apontam-se alguns traços marcantes do capitalismo e seus reflexos na habitação, usando, para tanto, as idéias de Vilaça (1986).

O capitalismo separa o trabalhador dos seus meios de produção, uma vez que estes passam a ser propriedade do capitalista. Ao trabalhador resta então vender sua força de trabalho. A ideologia burguesa usada para convencer o trabalhador a aceitar as novas regras capitalistas baseou-se na idéia de liberdade: homem livre e trabalhador livre. Com o trabalho assalariado, os produtos do trabalho, quais sejam, roupas, casa e comida, tornaram-se também uma mercadoria a ser comprada com o salário. Entretanto, sabe-se que o capitalismo precisa da escassez para sobreviver, escassez esta que necessita ser criada permanentemente para haver concorrência.

Assim, se o capitalismo não tem possibilidade de oferecer aos trabalhadores as mercadorias básicas necessárias à sua reprodução e compatíveis com o crescimento da riqueza social, isto é mais verdade ainda para o caso da habitação. Para tanto contribuem fatores como a dificuldade de produção em larga escala, o alto valor da propriedade privada da terra e o longo período de produção e consumo desta mercadoria que é a habitação.

Também faz parte da concepção capitalista a existência de um "exército de reserva" de trabalhadores, que serve a um duplo objetivo burguês: permite o rebaixamento do padrão de vida do trabalhador e a redução de seu salário. Com isso, enfraquece-se o poder de luta, mobilização e organização dos trabalhadores, que têm reduzido seu poder de barganha diante dos burgueses.

O desenvolvimento do capitalismo transforma a habitação em uma mercadoria. Todavia, o sistema econômico privado não consegue oferecer habitações a todos, quer sob a forma de mercadoria ou não. A obrigação de oferecer habitação àqueles que não têm condições econômicas de proceder a sua aquisição no mercado formal, passa progressivamente, a ser do Estado. Este, contraditoriamente, ao mesmo tempo em que reconhece essa obrigação como sua, dá provas de que é incapaz de desincumbir-se satisfatoriamente dela.

Baseando-se em Vilaça (1996), pode-se dizer que o progresso no capitalismo é a acumulação de riqueza nas mãos de uns poucos e o conseqüente aumento da pobreza dos outros. Como o sistema capitalista é comandado pela burguesia e como esta não pode e não pretende resolver a questão habitacional, esta elite tem se valido das leis para tentar ludibriar o trabalhador. Desta forma, a burguesia cria leis para mostrar que o Governo esta cuidando dos interesses dos trabalhadores, visando melhorar suas condições de alimentação, habitação e saúde. Esta prática tem gerado um grande descrédito não só com relação à legislação, mas também, aos parlamentos, governos e tribunais.

Nota-se, assim, que a crise de moradia faz parte da sociedade. A maioria dos trabalhadores não possui recursos suficientes para a aquisição de moradias. Outros tantos fazem parte do exército de reserva de desempregados, os quais acabam sendo jogados nas ruas.

> Quando estes estão amontoados nas grandes cidades e isto, num ritmo muito mais rápido do que o da construção de moradias nas circunstâncias atuais e que, por mais ignóbeis que sejam os pardieiros, sempre se encontram locatários para eles; quando, enfim, o proprietário de uma casa, na sua qualidade de capitalista, tem não só o direito, mas também, em certa medida, graças à concorrência, o dever de obter de sua casa, sem escrúpulos, os aluguéis mais altos. Neste tipo de sociedade, a crise da moradia não é um acaso, é uma instituição necessária; ela não pode ser eliminada, bem como suas repercussões sobre a saúde, *etc*., a não ser que a ordem social por inteiro, de onde ela decorre, transforme-se completamente (ENGELS, 1957, p. 49).

No tocante às peculiaridades do capitalismo no Brasil, Fedozzi (1997) declara algumas características herdadas da colonização portuguesa, que ficaram arraigadas na nossa cultura. Autores como Sérgio Buarque de Holanda, Raimundo Faoro e Simon Schwartzman descrevem o Brasil como uma nação formada à margem das revoluções burguesas clássicas e desenvolvida mediante os condicionamentos impostos pelo modelo de dominação patrimonialista-burocrático herdado da colonização portuguesa.

Ainda na esteira de Fedozzi (1997), destacam-se as diferenças entre as relações de trabalho nos países capitalistas que lograram uma transição clássica para a ordem moderna e o modo de ser histórico da burguesia brasileira. No primeiro, a cidadania constituiu um nexo institucional e social entre o Estado e classes sociais, onde burguesia e trabalhadores foram se constituindo mutuamente no processo de disputa pela regulação dos direitos democráticos, das relações de trabalho e das relações de cada sujeito com o Estado. Já no Brasil prevalece um arcaísmo nas relações de trabalho da burguesia e do aparato estatal para os que aparecem como "socialmente inferiores".

Conforme O'Donnell (1988 apud FEDOZZI, 1997), o Brasil é uma sociedade onde a herança da escravidão convive com uma burguesia que não foi submetida à experiência civilizatória de ter que se defrontar com a sua contraparte de classe tendo, por isso, enormes dificuldades em todos os planos – social, político, cultural – para reconhecer e institucionalizar a diversidade dos outros. Assim, Castro (1988) acredita que a extensão dos benefícios não é vista como um direito inerente à cidadania, mas como concessão àqueles que detêm maior poder de negociação.

A elite brasileira foi moldada numa mentalidade onde o trabalho era mal visto, pois era tarefa para os escravos. Conforme lembrado por Maricato, apenas os homens brancos, cristãos e afastados do trabalho manual podiam alçar a postos administrativos no Brasil Colonial. Quanto mais operacional, mais desvalorizada era a ocupação e pior a remuneração. Tal tradição continua a vigorar nos dias atuais (MARICATO, 2001). Essa situação permitiu um agravamento da situação da classe trabalhadora, que durante muito tempo foi totalmente desprovida de direitos. Essa mentalidade de desvalorização do trabalho representa o oposto do pensamento burguês, que vê o trabalhador como um aliado do sistema capitalista, valorizando o trabalho e investindo no trabalhador.

Por conta desta mentalidade de desvalorização do trabalho e do trabalhador, as relações de trabalho mantiveram-se durante muito tempo sob o manto da antiga ordem senhorial - e ainda o são em muitos Estados brasileiros. Dentre as demandas trabalhistas, destaca-se a questão da habitação, a qual permanece sem solução até hoje. Alguns direitos sociais foram conquistados, principalmente na década de 1930, conhecida como "Era Vargas", como por exemplo, o salário mínimo, férias anuais remuneradas, descanso semanal e proteção ao trabalho da mulher e do menor.

É importante destacar que tais direitos foram concedidos como medidas paliativas, num momento de grandes tensões sociais, pois os trabalhadores que abandonaram o campo em direção as cidades, se viram desamparados pelo Governo e pressionados pela pressão de um sistema capitalista selvagem. Porém, tais concessões não foram suficientes para minimizar os problemas enfrentados pela classe trabalhadora. Assim, enquanto na Inglaterra os trabalhadores conseguiram obter diversas conquistas, nomeadamente na área habitacional, no Brasil isso não ocorreu, o que se deve dentre outros fatores, a mentalidade antiburguesa, de desvalorização do trabalho.

A questão da moradia na sociedade capitalista está relacionada com o significado da terra. O fato de ser a terra divisível e apropriável em parcelas de dimensões fixas, reforçou na concepção capitalista, a idéia da propriedade privada da terra e a transformação desta em uma mercadoria, a qual demanda não só terra urbanizada, mas também financiamento para a produção e para a venda.

Nota-se, desta forma, que em virtude da sua condição de mercadoria, a terra passa a ser monopolizada por aqueles que detêm o poder econômico. Essa situação de monopolização da terra é verificada em vários países em desenvolvimento, onde a classe dominante concentra a maior parte da terra, em detrimento da grande maioria da população, que se vê sem opções de moradia.

A localização da terra também é fator que interfere em seu preço, pois quanto mais valorizada a área, mas cara se torna a moradia e, portanto, mais difícil o acesso a ela. A valorização imobiliária, desta forma, dá margem à segregação espacial e à carência habitacional.

Nesse sentido, Saule Jr. e Osório (2002) comentam que o mercado residencial privado legal é restrito a uma parcela da população das cidades que, em alguns lugares, restringe-se a 30%. E é para esse mercado que geralmente a gestão pública aplica seus esforços: obras, investimentos, códigos e leis reguladoras urbanas, restringindo ainda mais seu acesso à população de baixa renda.

Atesta Maricato (1997) que, para os usuários da cidade, que a vêem como local de moradia, trabalho, transporte, lazer, vida comunitária, a terra possui um valor de uso. Já para aqueles que vêem a cidade como fonte de lucro, ou seja, como mercadoria, a terra tem valor de troca. Desta forma, a luta que se trava na cidade pela apropriação da renda imobiliária é a própria expressão da luta de classes em torno do espaço construído. Como expressão da luta de classes, o Estado pode intervir em diversos sentidos, favorecendo ou prejudicando determinados interesses. Tudo vai depender da correlação de forças presentes na sociedade.

O problema habitacional no Brasil surge no final do século XIX em decorrência da penetração do capitalismo e do crescimento urbano acelerado.

> Naquela época começou a surgir aqui, como havia surgido cem anos antes na Inglaterra, o homem livre. Este é [...] um despejado. Despejado de sua terra, de sua oficina, de seus meios de trabalho, de seus meios de vida. Começam então a afluir às nossas cidades milhares desses despossuídos, tanto brasileiros como estrangeiros. Eram os despejados das decadentes fazendas, despejados da Itália, despejados das senzalas. Com o enorme crescimento das cidades [por meio] dessa população surge o problema de seu alojamento, ou seja, surge o problema da habitação enquanto questão social (VILAÇA, 1986, p. 35).

No período de 1890 a 1930, a intervenção estatal na habitação foi tratada como caso de polícia pelo autoritarismo sanitário. Não existiam programas de financiamento da casa própria e o poder público só atuava no controle sanitário das habitações, na legislação e nas obras de saneamento.

Uma das principais formas de habitação utilizadas para alojar essa população que chegava às cidades era o cortiço.

O cortiço era formado por pequenas casas construídas para aluguel, com tanques de lavar roupa e instalações sanitárias de uso comum. Era uma forma coletiva de habitação destinada à população de baixa renda. Os cortiços foram tolerados pela classe burguesa enquanto essa

situação foi conveniente para estes. Porém, quando começaram a interferir na vida e nos lucros da burguesia, os cortiços passaram a ser combatidos e destruídos.

Duas situações foram decisivas para o combate a esta forma de moradia. Uma delas foi a localização de muitos cortiços, pois por estarem nas áreas centrais das cidades estes desvalorizavam as propriedades da elite. A outra foi a necessidade de modernização e embelezamento das cidades. Assim, com a justificativa do combate a epidemias, ou seja, baseado em regras de saúde pública, Códigos de Posturas Municipais passaram a regular os cortiços, proibindo sua construção nas áreas centrais das cidades e estabelecendo padrões de construção. De fato, o que se pretendia com essas normas era o afastamento dos cortiços das áreas onde vivia a população de alta renda, protegendo-se, assim, seus valores imobiliários, situação que ainda é muito comum nas nossas cidades.

Outra forma de habitação popular usada como resposta do capitalismo à falta de acesso à moradia, foram as vilas operárias, que eram construídas pelos industriais para seus funcionários.

De acordo com Vilaça (1986), a maioria das vilas operárias no Brasil foi construída em cidades do interior, onde era necessário atrair e reter mão-de-obra, ou foi oferecida apenas a operários qualificados, que eram mais raros. Baseado num levantamento efetuado em 1919 pelo Departamento Estadual do Trabalho, Nabil Bonduki revela que das 227 empresas pesquisadas no Estado de São Paulo apenas 37 forneciam casas a seus operários; destas, apenas 11 (28%) se localizavam na cidade de São Paulo onde estavam 57 das empresas pesquisadas. Também no Brasil, como na Europa, muitas indústrias exerciam um controle excessivo sobre a vida privada dos moradores.

As vilas operárias não tiveram sucesso enquanto solução para a questão habitacional, principalmente pelo número insuficiente frente às necessidades habitacionais. Com isso, surgiram as favelas como uma substituição aos cortiços, quando da perseguição pelo Estado sanitarista e higienista a este tipo de habitação.

As favelas são ocupações espontâneas que surgem de forma desorganizada tanto em áreas de propriedade particular, cujo dono não deu uma destinação ao imóvel, como em áreas de

domínio público (terrenos destinados a usos coletivos, áreas de preservação ambiental e áreas de risco). Normalmente são áreas sem interesse imobiliário, devido às limitações naturais ou ambientais. Estes assentamentos são marcados, geralmente, pela degradação das construções e pela falta de infra-estrutura técnica e social.

Tanto os cortiços como as favelas são formas de ocupação urbana que se dão fora da lei. Essas formas de habitação compreendem apenas uma parte das ocupações irregulares verificadas na maioria das nossas cidades. Também fazem parte deste universo os loteamentos irregulares e os clandestinos, as ocupações em áreas públicas ou de preservação ambiental, dentre outros.

Conforme mencionado, a origem das ocupações irregulares está ligada ao intenso processo de urbanização vivido principalmente a partir de 1930 e a ausência de alternativa habitacional para a maioria da população. Entretanto, é principalmente nas últimas duas décadas que o problema dos assentamentos irregulares se intensifica, transformando a ilegalidade urbana em uma regra na produção das cidades.

A segregação socioespacial transformou a cidade ilegal no modelo de desenvolvimento urbano do Brasil. Hoje, pode-se dizer que a ilegalidade não é uma exceção, mas sim a regra nas nossas cidades.

Apesar de incentivos do governo brasileiro para que as empresas capitalistas produzissem habitação popular no inicio do século XX, isso não aconteceu. As empresas não conseguiram vencer a concorrência da produção informal, alimentada pelo baixo poder aquisitivo da população. As empresas capitalistas imobiliárias de maior porte investiram no parcelamento do solo e comercialização de lotes (quase nunca destinados ao mercado popular), enquanto o pequeno capitalista – principalmente o comerciante imigrante – investiu na produção de núcleos pequenos de casas (avenidas, vilas, corredores de casas) para alugar. Coube ao capital estrangeiro investir em infra-estrutura, como luz, telefone e transporte público (MARICATO, 1997).

Na década de 1930, o Governo propõe uma política social de habitação, promovida pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões, o qual financiou a construção de 140 mil moradias, de 1937 a 1964, sendo o atendimento dispensado, principalmente, aos associados. Analisado pelo prisma de Maricato (1997), muita publicidade para uma resposta modesta dos programas públicos de habitação.

Em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular, que em dezoito anos de existência, financiou apenas 16.964 moradias. Assim, nem o mercado privado nem o Estado atendiam à demanda por moradia. A solução encontrada pela população de baixa renda, por sua vez, foi o loteamento irregular, a ocupação ilegal de terras e a autoconstrução, o que acabou desonerando o mercado privado e público desta tarefa. Para tanto, a chegada do transporte foi fundamental, uma vez que com o ônibus, o parcelamento da terra na periferia das cidades pôde prosperar (MARICATO, 1997).

Foram criados o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal da Habitação e do Urbanismo (Serfahau). Estas instituições deveriam implementar a política nacional de habitação e a urbanização do território, estimulando a construção de habitações de interesse social e o financiamento destas para a população de baixa renda.

O SFH, gerenciado pelo BNH, financiou mais de seis milhões de novas habitações em seus mais de trinta anos de existência. O BNH, por sua vez, foi responsável pelo gerenciamento do FGTS, pela normatização e fiscalização da aplicação dos recursos das cadernetas de poupança, e pela definição das condições de financiamento das moradias para os consumidores finais (SANTOS, 1999).

O BNH não se dedicou apenas à área da habitação, mas também teve atuação no setor de desenvolvimento urbano, pelo financiamento de obras de infra-estrutura urbana, como melhorias no sistema viário, pavimentação das cidades, aperfeiçoamento da rede de energia elétrica, de transportes e de comunicação.

Durante os primeiros anos de atuação do BNH, a política habitacional foi direcionada para atender à demanda da população de mais baixa renda. Entretanto, após 1975 a política habitacional passa a ser direcionada para atender à classe média, frustrando, assim, as expectativas de atendimento do povo.

No período da ditadura militar (1964-1986) o BNH centralizou a política habitacional, ficando responsável pela política habitacional durante 22 anos. Contudo, o sistema financiou uma quantidade incomparavelmente maior de habitações para a população com faixa de renda mais alta do que para a população de baixa renda. Produziu 4,5 milhões de unidades habitacionais (1964/86), dos quais somente 1,5 milhão de unidades (33,3%) destinaram-se às camadas populares, sendo que 250 mil unidades foram produzidas para população com renda de um a três salários mínimos (GOMES; SILVA; SILVA, 2003).

Nota-se assim que, mesmo agindo como financiador de moradias para a população de baixa renda, o Estado não deixou de lado sua aliança com o capital imobiliário e as elites. A experiência do BNH mostra que os segmentos populares foram relegados a um segundo plano, pois a política habitacional direcionou os programas habitacionais existentes para atender a população com renda média.

A casa própria foi largamente difundida pelo BNH e SFH durante sua existência, sendo esta a única forma de produção da moradia proposta pelo Governo neste período. Segundo Maricato, a casa própria foi a forma de consolidação da política social de habitação, sendo que enquanto em 1940, 64% dos domicílios urbanos eram alugados, em 1991 esse numero é de apenas 16%. Ainda segundo a autora, é tão forte na sociedade brasileira a divisão entre proprietários e não proprietários que a casa própria constitui um elemento destacado de discriminação social (MARICATO, 1997).

Evidencia-se que não só a quantidade de moradias produzidas pelo BNH foi insuficiente, como também a qualidade das mesmas. Os conjuntos habitacionais foram construídos nas periferias das cidades, sem preocupação com a qualidade dos projetos e com o meio físico, deixando seus moradores isolados.

Programas habitacionais de caráter social como o Profilurb, João de Barro e Promorar foram criados e financiados pelo BNH durante o seu período de funcionamento. Sejam eles destinados à construção de moradias sociais ou a urbanização e a regularização de favelas, o fato é que a escala destes não foi suficiente para solucionar o problema da moradia.

> A escala reduzida dos novos programas está relacionada com a conjunção de fatores organizacionais, imobiliários, financeiros, institucionais e políticos. As Cohab não estão equipadas para trabalhar em grande escala com as populações, e sua burocracia é um obstáculo para as inovações que quebram a rotina. O acesso aos solos construtíveis permanece limitado. Faltam subvenções indispensáveis a um programa maciço de habitações sociais (SACHS, 1999, p. 150)

A diminuição dos recursos do BNH em razão da inadimplência dos mutuários, bem como a diminuição dos recursos oriundos do FGTS, acabaram provocando a extinção deste órgão em 1986. As atribuições do BNH foram transferidas para a Caixa Econômica Federal, permanecendo a área de habitação vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Contudo, após 1980 houve uma paralisação na dinâmica da política habitacional, ficando esta limitada a secretarias e ministérios criados ao longo de vários governos. A crise econômica deste período impedia novos investimentos em habitação e as construtoras não tinham interesse em construir, uma vez que não havia financiamento, ao mesmo tempo em que a renda das famílias encolhia.

Com a promulgação da Constituição de 1988 e dentro do processo de descentralização política, Estados e Municípios passaram a administrar programas sociais, dentre eles a habitação. Entretanto, problemas como a restrição de recursos e a falta de articulação entre as diversas instâncias do poder público impediram o crescimento do setor, o qual não só não foi capaz de produzir habitações suficientes, como ainda não atendeu a população de baixa renda, que não tem acesso ao crédito habitacional.

O enfraquecimento do FGTS resultou em significativa redução do montante disponível para habitação; a despeito de um aumento dos desembolsos pelo Governo Federal, os gastos com habitação, em 1990, representavam apenas 22% do valor gasto em 1980 (ARRETCHE, 1998). Extinto o BNH, e transferida a gestão do FGTS para a Caixa Econômica Federal, com a arrecadação em declínio nos anos de 1980 por conta da crise econômica, não apareceu no país nenhum novo projeto consistente e duradouro de política habitacional durante os governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso (CYMBALISTA, 2005).

No primeiro Governo de Fernando Henrique (1995-1998) o Executivo Federal se dispôs a atuar mais diretamente na urbanização e regularização dos assentamentos informais, por intermédio do Programa Habitar-Brasil. Este programa transfere os recursos captados pela União, geridos pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e operados pela Caixa Econômica Federal, aos municípios selecionados segundo critérios regionais, demográficos e socioeconômicos estabelecidos. O Programa deveria atender 120 Municípios, beneficiando uma população de aproximadamente 100 mil famílias moradoras de assentamentos informais em todo o país (IBAM, 2002a).

Entre 1985 e 2002 ocorreram mudanças constantes tanto na estrutura institucional da política de habitação e saneamento – quanto nos programas e recursos. A política urbana não mereceu maiores cuidados, ao contrário, ela é objeto de organismos que emergem e desaparecem desde o regime militar, a partir de 1964. Em verdade a política urbana tem sido, durante esse tempo todo, fortemente influenciada pelos bancos públicos responsáveis pelos financiamentos à habitação e ao saneamento. Isso aconteceu no período do BNH que se sobrepôs ao Serfhau, criado em 1964 e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), como também aconteceu com a Caixa Econômica Federal (CEF) que subjugou a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), criada em 1995, e a sua sucessora, a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), conforme Brasil (2007).

No relatório nacional sobre **Direito à Moradia no Brasil**, atualizado em 2002, Saule Jr. e Osório (2002) relataram a situação deste direito ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, onde ressaltaram a necessidade de criação de um Sistema Nacional de Habitação (SNH), com definição clara das atribuições de cada esfera de governo e dos agentes públicos e privados envolvidos, com vistas a facilitar a aplicação de recursos. Destacaram também que as maiores carências institucionais são verificadas nas administrações municipais, justamente o setor que trata mais diretamente da questão habitacional.

Destacam Saule Jr. e Osório (2002), ainda no tópico **políticas públicas e financiamentos habitacionais**, que o modelo privatista de atuação estatal no setor criou mecanismos de seletividade baseados na renda do adquirente, isto é, na comprovação da sua capacidade de pagamento das prestações. Assim, a segmentação do acesso implicou a segregação espacial daqueles com menor capacidade econômica de se integrar ao sistema. Entenderam que o

problema não estaria na falta de recursos para o setor, mas sim na falta de renda da maioria absoluta da população para atender às condições de financiamento, o que impõe a adoção de uma política ampla de subsídios.

Conforme a avaliação de Saule Jr e Osório (2002), os programas então existentes careciam de articulação em nível federal, lembrando que a maioria dos financiamentos era proveniente de instituições internacionais, principalmente Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, cujos empréstimos são em dólar e a taxas de juros superiores às do FGTS, lembrando que a maioria dos recursos destina-se às faixas de renda de mais de 10 salários mínimos.

O Governo Federal, em 2003, criou o Ministério das Cidades, responsável pela política de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Dentro das políticas e ações deste Ministério foi instalado o Conselho das Cidades e formulada uma nova Política Nacional de Habitação, cujo principal instrumento é o Sistema Nacional de Habitação. O Sistema estabelece as bases do novo desenho institucional proposto e a articulação financeira da Política Nacional de Habitação, incluindo a criação dos subsistemas de Habitação de Interesse Social e de Mercado – para ampliação da oferta de moradia para a população de renda média (HEREDA; MOURAD, 2004).

Entretanto, o Plano Nacional de Habitação deve estabelecer metas de médio e longo prazo, linhas de financiamento e programas de provisão, de urbanização e de modernização da produção habitacional de âmbito nacional, e definir as prioridades regionais de intervenção e os critérios para a distribuição regional de recursos de acordo com perfil do déficit habitacional. Em paralelo, estados e municípios deverão ser estimulados a desenvolverem seus planos habitacionais, articulados com os planos diretores, estabelecendo estratégias específicas para o equacionamento do déficit em nível local.

O novo marco regulatório e sua estrutura serão complementados pelo Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) previstos na Lei Federal n.º 11.124/2005, aprovada no Congresso Nacional após 13 anos de tramitação (BRASIL, 2004).

O SNH compõe-se de dois subsistemas distintos. O Subsistema de Habitação de Interesse Social (SHIS) destina-se a famílias de até três salários mínimos e de três a cinco salários mínimos (SM). Utiliza recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do FNHIS e, ainda, os provenientes de outros fundos como o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e o Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). Por outro lado, o Subsistema de Habitação de Mercado (SHM) destina-se às faixas de renda de cinco a dez SM e acima de dez SM, visto que as fontes de recursos estão baseadas na captação via cadernetas de poupança e demais instrumentos de atração de investidores institucionais e pessoas físicas, tais como os relacionados ao fortalecimento e ampliação da presença no mercado de capitais dos títulos securitizados lastreados em recebíveis imobiliários e outras modalidades (BRASIL, 2004).

No tocante à situação habitacional no país atualmente, seguem alguns dados retirados do estudo realizado pela Fundação João Pinheiro, pelo Centro de Estatística e Informações, por meio de parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Ministério das Cidades, visando retratar a realidade do setor habitacional no país:

O aludido estudo aponta que o **déficit habitacional** brasileiro em 2000 era de 6.656.526 novas moradias, incidindo notadamente nas áreas urbanas, que abrangiam 81,3% do montante do país (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005). O Nordeste liderava a demanda habitacional, com necessidades estimadas em 2.631.790 unidades, sendo seguida pela região Sudeste, com a demanda de 2.412.460 unidades, somando juntas 75,8% do déficit habitacional. Além do elevado déficit, a questão habitacional é agravada pelo número de moradias inadequadas, estimadas em 15 milhões, resultante do exponencial crescimento de assentamentos construídos de forma precária e/ou em áreas de risco, às margens de normas urbanísticas, fundiárias e de edificação (SANTOS JR., s.d.), como se elucida na Tabela 1.

Tabela 1 - Estimativa do déficit habitacional no Brasil, em 2000, por Regiões

Especificação	Déficit Habitacional	Percentual do Total dos domicílios particulares permanentes
Norte	411.625	20,2
Nordeste	2.631.790	23,0
Sudeste	2.412.460	11,9
Sul	690.312	9,6
Centro-Oeste	488.482	15,4
Brasil*	6.656.526	14,8

* Sem inclusão do déficit habitacional rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005.

Ainda segundo o estudo, o déficit habitacional urbano é estimado em 5.414.944 e o rural em 1.241.582 de moradias, no ano de 2000. As necessidades de incremento e reposição do estoque de moradias ocorrem, sobretudo nas áreas urbanas (81,3% do montante estimado de 6.656.526 novas moradias em 2000). As regiões metropolitanas participam com 29,3% da demanda total, cerca de 2 mil novas unidades.

Há 4.410.385 famílias urbanas no Brasil com renda familiar inferior a três salários mínimos e que se encontram em situação de déficit habitacional, sem condições de solucioná-lo por meio dos mecanismos atuais do mercado imobiliário público e privado. São residentes, principalmente, das regiões Nordeste e Sudeste (73,3% do total). Esse segmento de famílias representa 83,2% da população urbana em condições habitacionais críticas. Quanto à verificação do componente característico do déficit habitacional das famílias de baixa renda, há preponderância do fator **coabitação familiar***,* seguido por **habitação urbana precária**.

Quanto à **inadequação das moradias,** esta não pode ser considerada parcela do déficit habitacional porque não envolve a construção de novas, mas sim a necessidade de reparos ou ampliação das existentes. Os critérios considerados apontam para a necessidade de ampliação da oferta de serviços de infra-estrutura básica, de ações de legalização da situação da posse da terra (regularização fundiária) e de linhas de crédito para reforma ou ampliação da moradia. A soma final, entretanto, fica prejudicada porque as moradias podem ser classificadas como inadequadas em mais de um componente, o que superestimaria o número devido ao problema de dupla contagem (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005), como evidenciado na Tabela 2.

Tabela 2 - Inadequação de moradias no Brasil, em 2000, por Regiões

Especificação	Adensamento Excessivo	Inadequação Fundiária Urbana	Carência de infra-estrutura	Inexistência de Unidade Sanitária	Inadequação por Depreciação
Norte	184.822	56.346	1.165.622	162.865	20.124
Nordeste	385.916	432.270	4.010.073	714.738	195.798
Sudeste	1.133.647	650.406	2.155.271	315.379	505.510
Sul	198.062	325.923	1.469.648	179.154	100.735
Centro-Oeste	122.492	43.799	1.460.462	94.565	14.502
Brasil	2.024.939	1.508.744	10.261.076	1.466.701	836.669

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2005

Estima-se que a maioria dos domicílios com adensamento excessivo sejam casas (96,2% do total), problema cuja solução passa pela abertura de linhas de crédito para aquisição de materiais de construção. O problema de densidade excessiva se concentra nos domicílios com renda mensal familiar de até três salários mínimos (50,7% do total).

Em relação à inadequação fundiária[10], estima-se que 1,5 milhão de moradias urbanas está nesta situação, representando 4,7% do total. No cruzamento com as faixas de renda, observa-se a maior parcela de domicílios com inadequação fundiária concentrada nas famílias com renda de até três salários mínimos (35,1%). O índice também é elevado nas faixas de renda de cinco a dez salários (21,2%) e nas faixas acima de dez (22,5%).

Quanto à qualidade dos serviços de infra-estrutura oferecidos à sociedade, estima-se que 28% do total dos domicílios estão inadequados, ou seja, sem ao menos um dos serviços essenciais básicos. Deste montante, 39,1% localiza-se no Nordeste, justamente onde a população é mais pobre, seguido pelo Sudeste, com 21%. O serviço mais deficitário nos domicílios brasileiros é o esgotamento sanitário (79,3%), seguido da falta da rede geral de abastecimento de água (15,3%)[11]. A concentração de domicílios inadequados se dá na faixa de até três salários mínimos, representando 58,9% dos carentes no país.

[10] O critério "*inadequação fundiária*" traduz a situação de famílias que possuem moradias próprias construídas em terrenos pertencentes a outrem (que não residem no domicílio).

[11] Esses totais não representam o universo dos domicílios sem estes serviços, pois se referem àqueles que não dispunham apenas de um deles.

Sobre a evolução do déficit habitacional brasileiro os dados apontam um incremento absoluto que passa de 5.374.380, em 1991, para 6.539.528 unidades habitacionais, representando um acréscimo de 21,7%, durante a década e um crescimento de 2,2% ao ano. Ou seja, o déficit habitacional aumentou em geral e aumentou principalmente para os moradores na faixa mais baixa da renda mensal familiar recebida. Verifica-se a necessidade de uma política de *subsídio* à política habitacional, abrangendo os aspectos da produção e comercialização das moradias. Os mecanismos de mercado e as políticas públicas têm sido insuficientes para a solução do problema, posto que 83,2% do déficit urbano concentram-se nas famílias de baixa renda. O déficit rural também está concentrado nas famílias com renda mensal de até dois salários mínimos (FUNDAÇÃO JOAO PINHEIRO, 2005).

Dados do IBGE (2007) revelam que enquanto 6,6 milhões de famílias brasileiras não têm onde morar existia em 2000, 4,6 milhões de domicílios urbanos vagos, dos quais 2 milhões e 250 mil situados em aglomerados metropolitanos. Apenas metade de todos os municípios do Brasil desenvolveu alguma forma de política habitacional. Menos municípios ainda fizeram tentativas sérias, em nível prático, de promover o direito à moradia adequada. [12]

É preciso destacar também que a ilegalidade na produção da moradia no Brasil, tornou-se uma prática institucionalizada ou ao menos aceita institucionalmente, uma vez que esta prática liberou o mercado imobiliário e o Governo da tarefa de oferecer habitação para a população de baixa renda. Tal fato se explica pela facilidade de ocupação em áreas verdes e institucionais, ou em áreas ambientalmente frágeis, as quais não são do interesse do mercado imobiliário, não sendo, portanto, alvo de fiscalização e controle.

Assim, a falta de políticas habitacionais sérias e dirigidas à população de baixa renda, aliada aos baixos salários de grande parte dos trabalhadores, acabou transformando a produção ilegal de moradias em uma regra em nosso país. Ao contrário dos países capitalistas centrais, que investiram na produção de moradias, o Poder Público brasileiro assistiu a produção irregular passivamente, aproveitando-se deste fato para desobrigar-se do encargo.

[12] Disponível em: http://www.polis.orgs .br/download/32.doc. Acesso em 05 jan. 2007.

É importante ressaltar que já em meados do século XX o direito à habitação foi aclamado como um direito do cidadão, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 25, adotada e proclamada pela Resolução n.º 217, art. 3º da Assembléia das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948.

> Todo homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família, saúde, bem estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

A partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, institui-se um sistema de proteção internacional dos direitos humanos, efetivado por meio de declarações, tratados e convenções. Tais instrumentos, uma vez assinados pelos países, geram responsabilidades com a comunidade internacional, responsabilidades estas que podem significar apenas um compromisso ético e político (no caso das declarações) ou mesmo obrigações legais (nos tratados e convenções).

O direito à moradia é reconhecido em várias normas internacionais. Dentre elas destacam-se: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1965), Declaração sobre Assentamentos Humanos de Vancouver (1976), Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (1979), Convenção sobre Direitos da Criança (1989), Agenda 21 (1992), Habitat II (1996).

Incorporado ao direito brasileiro seguindo os tratados internacionais de direitos humanos do qual o Brasil é signatário, o direito à moradia encontra-se positivado em nosso ordenamento jurídico no artigo 6º da Constituição Federal. A elevação do direito à moradia ao status de direito constitucional deu-se com a Emenda Constitucional n.º 26, de 14 de fevereiro de 2000, a qual incluiu tal direito no rol dos direitos sociais. Sendo assim, a habitação como direito social expressamente contemplado na Lei Maior, passou a constituir direito fundamental, não podendo ser suprimida do texto constitucional por constituir cláusula pétrea (art. 60, § 4º, IV).

Para Moreira (2002), a realidade brasileira mostra que não está sendo dada a importância devida, dentre as políticas sociais, a problemática da moradia no Brasil enquanto direito social e humano. Apesar das considerações sociais sobre a moradia, o descaso e a falta de políticas habitacionais efetivas para atender às camadas de mais baixa renda da população brasileira significam uma violação aos direitos humanos. Morar dignamente é um direito humano. De acordo com as definições de dignidade e cidadania, uma moradia digna deve: estar ligada às redes de infra-estrutura (transporte coletivo, água, esgoto, luz, coleta de lixo, telefone e pavimentação); estar localizada em áreas com equipamentos sociais básicos de educação, saúde, segurança, cultura e lazer; possuir instalações sanitárias adequadas e ter as garantias mínimas de conforto ambiental e habitabilidade (PROJETO MORADIA, 2000).

Desta forma, a solução encontrada pela população de baixa renda para o problema da moradia resultou no surgimento das favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e outros tipos de habitações informais, que não seguem previsões legais e não se baseiam em um título de propriedade, dando conseqüência a outros dois problemas: a falta de infra-estrutura e a insegurança dominial.

Como define Maricato (2000), a política fundiária está no centro da política urbana. Assim, garantir o acesso a terra para quem nela mora ou para quem dela necessita é o ponto de partida para qualquer política habitacional.

2.5 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA ELITISTA

A legislação brasileira tem sido destacada como um dos fatores que contribuem para tornar a situação da moradia no Brasil mais complexa. A regulação do uso do solo e os padrões construtivos encarecem os terrenos e a construção. Segundo Diana Motta (2000), pesquisadora do IPEA e secretária de Habitação do Distrito Federal, a soma desses fatores com o monopólio do uso da terra dificultam a queda dos custos com habitação.

Conforme as leis vigentes, a aprovação do loteamento de uma propriedade leva de oito a dez anos. "A legislação federal, somada às exigências estaduais e locais, e à lentidão e complexidade dos processos de aprovação, cria um ambiente arriscado e pouco atrativo para o setor privado formal. Empurra para a informalidade a oferta de solo urbano para as camadas

populares", explica George Alex da Guia, mestre em planejamento urbano pela Universidade de Brasília (Unb).

Fatores como a definição da metragem mínima dos terrenos, ou das vias, fazem com que muitos empresários optem por vender lotes sem cumprir à risca o que prevê a lei. Assim, no mercado formal o setor privado atende apenas a uma pequena parte da demanda, aquela com capacidade de pagamento e endividamento: geralmente famílias com renda acima de 12 salários mínimos, como constata Maria da Piedade Morais, pesquisadora do Ipea [13].

A legislação urbanística brasileira tem sido criticada por seu caráter elitista e excludente. Tais críticas levam em conta o fato dessas leis serem criadas tendo como parâmetro uma "cidade ideal", sem considerar que o padrão de produção urbano cada vez menos atende ao padrão ideal. Os critérios técnicos adotados acabam por elevar o valor da terra urbana, não considerando as condições socioeconômicas da maioria da população. Nesse sentido pode-se dizer que a ordem jurídica tem grande responsabilidade no processo de produção das cidades, bem como no processo de segregação socioespacial, uma vez que ela não reflete as realidades sociais determinantes das condições de acesso a terra e à moradia, como bem lembra Fernandes (2006a).

Ainda quanto ao papel do direito e das leis na produção das cidades, Fernandes assevera que o paradigma dominante tem certamente sido aquele proposto pelo Código Civil, o qual foi aprovado em 1916, quando cerca de 10% da população viviam em cidades - mas que, entretanto, tem vigorado ao longo do processo de urbanização. Há muito o tratamento liberal e individualista dado pelo Código Civil à questão dos direitos de propriedade tem orientado a maioria das decisões judiciais, além de colocar obstáculos para as tentativas de ação do Estado no controle do uso, ocupação e desenvolvimento da terra urbana.

> A partir de tal perspectiva, enquanto a cidade é vista meramente como um conjunto de lotes de propriedade privada e algumas áreas públicas, o Direito lida basicamente com as relações entre indivíduos; as restrições ao pleno exercício do direito de propriedade imobiliária são dadas pelas limitações administrativas principalmente em função das relações de vizinhança. Conforme tenho argumentado, foi em grande medida por causa dessa visão dominante que o processo de urbanização brasileiro foi basicamente conduzido por interesses privados (FERNANDES, 1998, p. 6 e 7).

[13] Disponível em: http://www.desafios.org.br/Edicoes/27/artigo31008-1.asp. Acesso em 23 jul. 2007.

Ao comentar sobre a legislação urbanística no Brasil, Saule Jr. (1999) aponta que os padrões elitistas atendem aos interesses da parcela da população que tem renda na cidade. Estes padrões historicamente têm sido definidos visando os interesses do mercado imobiliário, que define as áreas nas cidades que devem ter um padrão elevado ou razoável de qualidade de vida ambiental e urbano (oferta de infra-estrutura, equipamentos e serviços), gerando a valorização imobiliária destas áreas.

Esta situação gerou um conjunto de leis de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano com regras discriminatórias que acarretam a desigualdade social e territorial nas cidades, uma vez que as normas urbanísticas estabelecidas além de não atenderem, muitas vezes geram conflitos com as necessidades e interesses das populações que vivem nos assentamentos informais (SAULE JR, 1999).

Neste sentido, Saule Júnior e Letícia Osório (2002) concluíram o relatório elaborado para o órgão Voluntários das Nações Unidas.

> A ilegalidade urbanística resulta também de padrões de legalidade restritivos e inflexíveis que não podem ser cumpridos ou até mesmo compreendidos pela maior parte da população. A ilegalidade é subproduto da regulação tradicional e do não cumprimento da função social da propriedade. Esta dualidade, esta tensão entre a porção legal e a ilegal do território das cidades, está presente na sociedade brasileira até os dias atuais, com uma intensidade até então nunca vista (SAULE JR.; OSÓRIO, 2002, p. 3).

Na opinião de Pinto (s.d apud SAULE JR., 1999), o estabelecimento de padrões elitistas de urbanização é fruto muito mais da legislação municipal e estadual, do que da federal. Quanto à atuação municipal, o autor lembra que muitas vezes ela é adotada intencionalmente, com vistas a impedir que a população de baixa renda possa se estabelecer na cidade. Já a legislação estadual, com suas inúmeras licenças e pareceres de órgãos diversos, todos com poder de veto, também seria responsável por restringir o mercado imobiliário.

Seja por responsabilidade da legislação municipal, estadual ou federal, o que é facilmente perceptível é o total descompasso entre o disciplinamento legal da produção urbana e a situação real das cidades. Isso ocorre porque os instrumentos jurídicos não são neutros e, conforme já mencionado, a legislação brasileira foi construída por uma elite, visando atender aos seus objetivos, que, via de regra, não são os mesmo da maioria da população.

No que se refere à legislação urbanística e a produção de moradia, sabe-se que o mercado residencial é restrito a uma parcela da população que em algumas cidades não ultrapassa os 30%. É para ele que a gestão pública urbana orienta seus maiores esforços de manutenção e que a legislação é elaborada: códigos de obras, leis de parcelamento do solo e de zoneamento. Como disse Maricato, mais do que qualquer formulação legal, o poder econômico-político influi sobre quando e como a lei se aplica (MARICATO, 2001). Essa situação tem sido amplamente discutida entre os estudiosos da área, sendo que organizações nacionais e internacionais têm apontado a reforma jurídica como uma das principais condições para a mudança do padrão excludente do desenvolvimento urbano.

Ressalta-se que durante o período colonial imperial as cidades brasileiras não possuíam autonomia, somente servindo como centro de emanação do poder político. Nestes períodos históricos, registra-se como semente do direito urbanístico, somente a delimitação entre o público e o privado, assim como o instituto da desapropriação a fim de atender ao interesse público.

As primeiras leis urbanísticas do Brasil, no inicio do século XX, possuíam critérios técnicos dirigidos aos interesses das elites, desconsiderando a população carente, a qual não tinha condições de satisfazer as exigências urbanísticas previstas.

A questão higiênica, por exemplo, foi usada no início do século XX para justificar a expulsão dos pobres das áreas centrais das cidades. A omissão do Poder Público em relação à forma de ocupação das periferias também contribuiu para esta segregação.

Esclarecem Rolnik e Fernandes (2003) que, **centro** é o ambiente dotado de infra-estrutura completa, comércio, serviços e equipamentos culturais; e onde as residências têm escritura registrada em cartório. Já, a **periferia** é o lugar feito exclusivamente de moradias de pobres, precárias, eternamente inacabadas e cujos habitantes raramente têm escrituras de propriedade. Conforme mencionado acima, os Códigos de Posturas dos Municípios de São Paulo (1886) e do Rio de Janeiro (1889), sob o pretexto de proteção da saúde pública, foram usados para garantir a valorização imobiliária dos imóveis da burguesia, afastando a população de baixa renda das áreas centrais. Argumenta Vilaça (1986) que, o mesmo aconteceu com o Código Sanitário do Estado de São Paulo de 1894, que proibia a construção das vilas operárias em

locais nobres ou potencialmente nobres. Também a lei municipal n.° 413 de 1901, isentava de impostos as vilas construídas fora do perímetro central.

Também a título de exemplo, pode-se citar a Lei n.º 1.788 de 1914, a qual dividiu o Município de São Paulo em perímetro urbano, suburbano e rural, classificando o perímetro urbano em área central, área de mansões e área mista. A área central deveria estabelecer comércio, serviços e antigos casarões e sobrados, prevendo que aqueles transformados em cortiços deveriam progressivamente ser destruídos, sendo proibida a construção de novos cortiços nessa zona central, área privilegiada pelo poder público no fornecimento de infra-estrutura básica e reservada a elite urbana. Percebe-se, assim, a intenção do Poder Público de afastar a população de baixa renda do centro da cidade (PICCINI, 1997).

Em 1946 foi editado um decreto que proibia a construção de favelas em ambiente urbano, sendo que o prefeito do Rio de Janeiro instituiu uma comissão, em 1947, para a erradicação de favelas.

Os exemplos acima revelam que as leis e seus critérios representam uma ideologia apregoada pela classe dominante, a qual usando de critérios técnicos e legais (saúde pública, por exemplo), procura legitimar interesses nem sempre confessos, como o desejo de se manter distante dos cortiços e vilas operárias.

Até a promulgação da CF de 1988 vários instrumentos de regulação urbanística foram criados pela legislação federal, sendo que a atuação municipal se restringia aos códigos de obras e posturas.

Em 1937 foi editado o Decreto-lei n.º 58/37 para atender a necessidade de regulamentação dos loteamentos, bem como das transações efetuadas entre os vendedores de terrenos e os compradores, principalmente no tocante as vendas a prazo.

O referido decreto-lei, regulamentado e alterado pelo Decreto n.º 3.079/1938, obrigava os proprietários a aprovar o projeto de loteamento na Prefeitura e a registrá-lo no Cartório de Registro de Imóveis (CRI). Também exigiu a prévia inscrição do loteamento antes de os lotes serem postos à venda, além da averbação dos respectivos compromissos de compra e venda.

Entretanto, tal diploma legal deixou lacunas, delegando para os municípios a responsabilidade de definir as normas técnicas de urbanização. Também não foram previstas sanções para os loteadores que descumprissem a lei, sendo certo que a maioria dos loteamentos continuou a processar-se à margem da lei.

Em 1946 foi instituído o Decreto-lei n.º 9.218, criando a Fundação da Casa Popular, visando a construção de casas populares. Os recursos para a Fundação viriam de doações, empréstimos compulsórios de pessoas físicas nas transações imobiliárias acima de 200 mil cruzeiros, contribuições e transferências do Tesouro Nacional. O projeto naufragou na medida em que a aplicação dos recursos atendeu às necessidades político-clientelistas e não à demanda habitacional (IMPARATO, 2001).

O Decreto-Lei n.º 271/67, dispunha sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador e concessão de uso. Este Decreto procurou fortalecer o papel dos municípios, atribuindo-lhes poder para decidir sobre a viabilidade ou não do loteamento, controlar a programação temporal dos mesmos e fixar a destinação de áreas públicas. Também regulava as relações entre loteadores e adquirentes de lotes, sem conter normas voltadas à disciplina urbanística do solo. Previa, ainda, uma regulamentação a ser baixada pelo Poder Executivo e normas do BNH que, contudo, nunca aconteceu.

Em 1979 foi promulgada a lei nacional de parcelamento do solo urbano, qual seja, a lei 6.766/79, conhecida como Lei Lehman. A referida lei foi de fundamental importância na regulação do parcelamento do solo urbano, uma vez que trouxe uma concepção de propriedade diversa daquela até então predominante. Ela contém dispositivos que abrangem requisitos de natureza urbanística, procedimentos administrativos e registrários, direitos e garantias atribuídas aos adquirentes dos lotes e sanções penais.

A Lei n.º 6.766/79 delegou aos municípios o poder de regulamentá-la de acordo com as especificidades locais. O processo de loteamento foi reformulado, prevendo-se uma urbanização específica de interesse social. Segundo Pinho, a figura da urbanização específica indica que além do parcelamento do solo, a intervenção do proprietário da terra para a criação – ou consolidação – de áreas identificadas, por lei estadual ou municipal, como de interesse social, deverá comportar um programa de urbanização para a gleba, com padrões

diferenciados em relação aos demais parcelamentos do solo convencionais, guardando, no entanto, requisitos básicos capazes de garantir boa condição de habitabilidade aos ocupantes (PINHO, 1998).

Outra inovação foi a inserção de dispositivos penais, passando a considerar crime a atividade do loteador contrária à lei. Todavia, se por um lado a nova lei tornava o parcelamento do solo urbano mais rigoroso, ao estabelecer parâmetros legais mínimos e sanções ao seu descumprimento, por outro ela não oferecia alternativas à população carente, fomentando, deste modo, outros tipos de ocupações, como favelas e invasões em áreas de proteção ambiental.

A partir da década de 1970 os municípios começam a aprovar leis de zoneamento, tendo Belo Horizonte como uma das pioneiras na criação de leis de uso e ocupação do solo e de parcelamento.

As leis de zoneamento tinham por base a idéia da organização das cidades, pela separação das diferentes funções e usos (residencial, comercial, industrial e lazer). Trata-se de um instrumento usado pelo Poder Público para controlar o uso do solo, as densidades de população, a localização, a dimensão e o volume dos edifícios.

O zoneamento tem sido alvo de muitas críticas, principalmente por dificultar a ampliação do mercado privado em direção a camadas de mais baixa renda e contribuir com a segregação e a ilegalidade. Alguns urbanistas entendem, dentre eles Maricato (2001), que o zoneamento é um instrumento que deve ser usado na ampliação do direito à cidade. Para tanto, necessário se faz sua simplificação, bem como sua flexibilização.

O planejamento previsto nos Planos Diretores e leis de zoneamento dos municípios vislumbravam uma cidade virtual, que não se relacionava com as condições reais de produção da cidade pelo mercado, ignorando que a maior parte das populações urbanas não possui renda para investir nesta cidade ideal. O planejamento urbano e o zoneamento definem padrões de ocupação do solo baseados nas práticas e lógicas de investimento dos mercados de classe média e alta, destinando o território urbano para estes mercados. Assim, os

zoneamentos acabavam gerando uma enorme escassez de localização para os mercados de baixa renda, uma vez que ignorava sua existência (ROLNIK, 2001).

Percebe-se, desta forma, que os Códigos de Posturas, os códigos de obras, as leis de zoneamento, de parcelamento do solo, de edificações, estabeleciam padrões ideais de cidade (taxa de ocupação, densidades e tamanho mínimo de lote) que geravam um diferencial no preço das terras localizadas nas áreas abrangidas por estas leis em relação àquelas localizadas nas periferias sem regulamentação. Esse diferencial no preço da terra segregou territorialmente grande parte da população que não tinha condições de pagar pelo preço da terra urbanizada e bem localizada, restando a ela os espaços desprezados pelo mercado imobiliário, constituindo-se, assim, os assentamentos irregulares.

A solução, fornecida pelo Poder Público, para os assentamentos irregulares passa por políticas clientelistas que envolvem a oferta de infra-estrutura em pequenas doses, sem, contudo eliminar definitivamente a precariedade, garantindo assim votos em troca de serviços.

A visão tecnocrática dos planos e do processo de elaboração das estratégias de regulação urbanística completa o quadro. Isto significa o tratamento da cidade nos planos como objeto puramente técnico, no qual a função da lei é estabelecer padrões satisfatórios, ignorando qualquer dimensão que reconheça conflitos, como a realidade da desigualdade de condições de renda e sua influência sobre o funcionamento dos mercados urbanos (ROLNIK, 2001).

Corroborando com, Fernandes (2001) advoga que, é preciso considerar o impacto nesse processo das diversas leis urbanísticas elitistas e socialmente inadequadas que têm historicamente desconsiderado as realidades dos processos sócio-econômicos de produção de moradia, e que, ao exigir padrões técnicos e urbanísticos de difícil aplicação para as camadas de mais baixa renda, acabam por reservar as áreas nobres e providas de infra-estrutura para o mercado imobiliário destinado às classes média e alta, ignorando, assim, as necessidades dos grupos menos favorecidos.

Por fim, é preciso mencionar que além da ineficiência das administrações municipais no controle do parcelamento, uso e ocupação do solo, também a prática do clientelismo contribui para a formação de assentamentos informais. É comum assistirmos a total omissão do Poder

Público quando da formação de assentamentos irregulares, seguida de anistia e implantação de obras públicas em épocas de eleição. Isso quando não é o próprio Poder Público ou agente público quem incentiva a ocupações irregulares.

Observa-se, desta forma, que embora as leis tenham um papel importante na regulação das cidades, o que se viu no Brasil foi a elaboração de normas voltadas ao atendimento dos interesses das faixas dominantes da população. Deste modo, uma vez que a grande maioria da população não consegue, por um lado, atender aos preceitos estabelecidos por estas leis, e por outro, não se vê atendida por leis mais adaptadas a sua realidade, as cidades acabam sendo produzidas fora das regras. Como conseqüência, há cidades cada vez mais desiguais, conforme se observa na Tabela 3.

Tabela 3 – Dados sobre assentamentos informais no Brasil

CIDADES (POR MIL HABITANTES)	LOTEAMENTO E FAVELAS (%)
Mais de 500	97% Favelas
Entre 100 e 500	80% Favelas
Entre 20 e 100	45% Favelas
Menos de 20 mil	36% Loteamentos irregulares e 20% Favelas

Fonte: Fernandes, 2001

Para Fernandes (2001), o fenômeno da ilegalidade tem sido causado não só pela combinação entre mercados de terras especulativos e sistemas políticos excludentes, mas também pela ordem jurídica em vigor. Como resultado, o lugar dos pobres nas cidades tem sido as áreas inadequadas para a ocupação humana e, com freqüência cada vez maior, as áreas públicas e as áreas de preservação ambiental.

A situação acima apontada tem provocado reações e pressões por parte de diversos atores sociais, trazendo, como conseqüência, alterações importantes no contexto da produção das cidades, bem como do tratamento legal destas questões.

Segundo Saule Jr e Osório, uma nova ordem legal urbana vem sendo construída a partir dos anos de 1990 no Brasil, fruto da luta de movimentos sociais que lutam por melhores condições de moradia, saneamento e transportes, de Organização Não-Governamental (ONG)

de direitos humanos e entidades representativas de categorias profissionais e de trabalhadores[14]. Essa nova legislação tem por base a CF de 1988 que reconheceu o direito à moradia como um direito fundamental, adotando diretrizes e instrumentos de combate à exclusão social mediante a efetivação da reforma urbana (SAULE JR.; OSÓRIO, 2002).

A Constituição de 1988 também permitiu a ampliação das possibilidades de utilização de instrumentos de intervenção urbana com vistas a cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, pela multiplicação de legislações inferiores, como leis orgânicas, planos diretores e leis de zoneamento.

O EC, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social previstos na Lei Federal n.º 11.124/2005, assim como as propostas de alteração na lei de parcelamento do solo (Lei n.º 6766/79), trazem esperança de mudanças, uma vez que tais instrumentos oferecem diversas possibilidades de ação aos municípios, com vistas à construção de cidades mais justas e eficientes.

Diante da explicação de Fernandes (2001), como indicado pela Agenda Habitat, tem ficado cada vez mais claro que a promoção da reforma urbana depende em grande parte da promoção de uma reforma jurídica ampla, sobretudo no que toca à regulação dos direitos de propriedade imobiliária e do processo mais amplo de desenvolvimento urbano, planejamento e gestão.

A Campanha Global da Organização das Nações Unidas (ONU) pela Boa Governança Urbana também revela que a promoção da reforma jurídica tem sido vista por organizações nacionais e internacionais como uma das principais condições para a mudança do padrão excludente do desenvolvimento urbano nos países em desenvolvimento e em transição, e para a efetiva confrontação da ilegalidade urbana.

[14] Dentre estes se destacam o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), a Central dos Movimentos Populares (CMP), a União Nacional por Moradia Popular, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, o Movimento Nacional de Justiça e Direitos Humanos e a Central Única dos Trabalhadores.

2.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os assentamentos irregulares há muito são referências presentes em grande parte das nossas cidades, variando apenas o tratamento dado pelo Poder Público a estas ocupações.

A pesquisa Perfil Municipal do IBGE aponta que a irregularidade passou a ser a regra no Brasil. Os assentamentos irregulares estão presentes em quase 100% das cidades com mais de quinhentos mil habitantes, 80% das cidades entre cem mil e quinhentos mil, e em cerca de 30% das cidades com menos de vinte mil habitantes (MUNIC-IBGE 2000).

Estudo encomendado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que orientou os investimentos do PAC de infra-estrutura urbana, mostra que existem cerca de 3,1 milhões de moradias em assentamentos precários no país.

Ao todo são 12,6 milhões de pessoas vivendo em favelas ou similares sem acesso a serviços públicos como abastecimento de água, energia elétrica, coleta de lixo, de esgoto ou fossa séptica. A análise considerou a realidade de 555 cidades de regiões metropolitanas ou com população superior a 150 mil habitantes, onde estão concentrados mais de 90% dos assentamentos precários do país (BRASIL, 2007).

Os assentamentos irregulares acarretam a exclusão territorial, alimentam relações políticas clientelistas, marcadas pela troca de favores, e também condenam as cidades a um padrão insustentável, trazendo prejuízos urbanísticos e ambientais não só aos moradores destas áreas, mas à cidade como um todo.

Analisadas as causas geradoras da irregularidade urbana, compreende-se que as ocupações irregulares não são uma opção de vida, mas sim a forma encontrada como alternativa para a moradia. Constata-se, ainda, que enfrentar os problemas das cidades é bem mais complexo do que se imagina. Conforme se depreende da situação acima, o processo de produção socioespacial no nosso país possui raízes estruturais, que requerem, portanto, alterações de ordem também estrutural.

Esclarece-se que este estudo não tem a pretensão de propor soluções para a organização das cidades, mas apenas pretende apontar a importância da regularização fundiária como instrumento capaz de proporcionar a legalidade a diversas formas de ocupações irregulares, levando segurança jurídica e condições de habitabilidade às famílias. Para tanto, no Capítulo II foram analisados vantagens e obstáculos dos programas de regularização fundiária.

3 REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO URBANA

Conforme analisado, os assentamentos irregulares não são mais uma exceção em nossas cidades, mas sim se tornaram regra na política de desenvolvimento urbano[15]. Apesar de irregulares e ilegais, as ocupações espontâneas ou desorganizadas fazem parte da alternativa habitacional institucionalizada no Brasil.

Embora, em geral, os dados sejam de difícil mensuração, a pesquisa Perfil Municipal, do IBGE e Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2001, revelou a existência de 16.433 favelas no país. Nelas, moram cerca de 2,3 milhões de pessoas - a maioria nos 32 municípios com mais de 500 mil habitantes. É neles que se abrigam 70% da população favelada, em 1,6 milhão de domicílios. Estudiosos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tomando por base a metodologia da Agência da ONU para assentamentos humanos (UN-Habitat), estimam que 40,5% dos domicílios brasileiros apresentam condições precárias. Isso equivale a 16 milhões de famílias, entre as quais 12 milhões têm baixa renda - ganho mensal de até cinco salários mínimos. Sem recursos para arcar com as despesas de um imóvel digno, os mais pobres se ajeitam na periferia, em favelas que, comumente, oferecem condições insalubres, sem falar nos riscos de desmoronamento de construções em encostas. Nessas áreas não há serviços públicos básicos, como água, luz, saneamento, escolas ou postos de saúde (SCHLINDWEIN, 2006).

Relatório da ONU (2003) indica que um sexto da população mundial vive em favelas, o que equivale a 1 bilhão de pessoas, e o número deve dobrar até 2030, chegando a 2 bilhões.

Grande parte dos assentamentos irregulares é ocupada pela população de baixa renda, uma vez que esta só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas, que são mais baratas em razão da falta de infra-estrutura. Nestes espaços a população pode construir aos poucos suas casas. Outra alternativa habitacional para esta camada da população tem sido a ocupação de áreas ambientalmente frágeis. Conforme mencionado, tal comportamento não é exclusivo dos

[15] Um estudo do Ministério das Cidades, baseado em dados do Censo 2.000 do IBGE, aponta que 12 milhões de domicílios no Brasil estão em situação irregular, o que representa mais que a quarta parte de todas as residências do país, que somam 44 milhões.

agentes do mercado informal, sendo que a própria ação do poder público muitas vezes tem reforçado a tendência de expulsão dos pobres das áreas mais bem localizadas, à medida que procura os terrenos mais baratos e periféricos para a construção de grandes e desoladores conjuntos habitacionais.

Dados de fontes distintas apontam que entre 40% e 70% da população urbana nas grandes cidades dos países em desenvolvimento estão vivendo ilegalmente, sendo que tais índices chegam a 80% em alguns casos. No Brasil, dados recentes dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro têm reconhecido que pelo menos 50% da população desses municípios vivem ilegalmente (FERNANDES, 2006b).

Um convênio entre o Ministério das Cidades e o IBGE incluirá em sua Pesquisa Perfil Municipal indagações sobre aglomerados habitacionais que enriquecerão o banco de dados de assentamentos precários e de políticas de regularização, colocando, definitivamente, o assunto na pauta e na agenda de nossos municípios e cidadãos (BRASIL, 2005).

Após anos tratando as ocupações irregulares como se fossem invisíveis, passando-se, em um outro momento para a expulsão dos moradores de tais áreas (política higienista), tem-se recentemente enfatizado a regularização fundiária como estratégia da política habitacional e urbana brasileira.

A regularização de assentamentos informais é uma política pública recente, que se tornou inevitável na história de produção das cidades brasileiras, sendo que esta deve enfatizar a urbanização da área e a regularização jurídica dos lotes.

Atualmente a experiência brasileira vem tendendo a um ponto de equilíbrio, com programas que discernem, tecnicamente, as situações em que é viável a permanência da população no local original de assentamento, mediante a introdução de melhorias das condições de habitabilidade, na forma de obras de urbanização, daquelas situações onde as condições do sítio não admitem o uso urbano/residencial (Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2002b).

A necessidade de uma Política de Planejamento Urbano que incorpore uma Política Habitacional destinada à população de baixa renda é hoje *conditio sine qua non* para a sustentabilidade das cidades. O cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, que já haviam sido anunciadas pela CF brasileira, passou a ser um imperativo ético para as administrações e os governos municipais comprometidos com a incorporação de milhares de pessoas ao exercício de seus direitos fundamentais de cidadania (ALFONSIN, 2004).

Conforme já mencionado, o direito à habitação passou a ser tratado como um direito de todo cidadão na Declaração Universal dos Direitos Humanos, em meados do século XX. Os problemas urbanos, entretanto, foram tratados, de forma particular, nas Conferências sobre Assentamentos Humanos das Nações Unidas.

A 1ª Conferência sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver em 1976, Habitat I, consolidou o entendimento de que a tendência de urbanização do planeta não seria revertida, devendo, então, ser adequada, para evitar uma degradação ainda maior ao meio-ambiente. Foi criada a Agência Habitat, cujo objetivo inicial era auxiliar em situações críticas de habitação, ocasionadas por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos. Todavia, ao longo dos anos a Habitat foi incorporando novos temas aos seus objetivos, transformando-se em um organismo colaborador de programas e projetos urbanos em geral. Empenhou-se, particularmente, na promoção do fortalecimento da gestão municipal e do desenvolvimento local.

A Declaração de Vancouver, na Seção III (8) e Capítulo II (Art. 3º), estabelece, respectivamente:

> Habitação adequada e serviços são um direito humano básico, pelo qual coloca como obrigação dos Governos assegurar a realização destes para todas as pessoas, começando como assistência direta para os menos favorecidos [por meio] de programas de ajuda mútua de ações comunitárias [...]. A ideologia dos Estados é refletida por suas políticas de assentamentos humanos. Estas por serem instrumentos poderosos para mudanças, não podem ser utilizadas para despossuir pessoas de suas casas ou terra ou para manter privilégios e explorações. As políticas de assentamentos humanos devem estar em conformidade com a declaração de princípios e a Declaração Universal de Direitos Humanos.

A 2ª Conferência sobre Assentamentos Humanos, Habitat II, foi realizada em 1996 em Istambul, tendo como tema: **Adequada Habitação para todos e o Desenvolvimento de Assentamentos Humanos em um mundo em urbanização**. O objetivo desta Conferência era adotar uma agenda, denominada Agenda Habitat, que estabelecesse um conjunto de princípios, metas e compromissos para orientar os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos.

A declaração de Istambul, como ficou conhecida aquela agenda, mostra a importância da participação popular na formulação de políticas urbanas e destaca, também, o importante papel do poder local, como agente capaz de promover o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis.

Outro ponto da agenda diz respeito à estratégia de intervenção nos assentamentos precários, os quais surgiam para serem provisórios e acabavam se tornando definitivos, em razão da incapacidade do Estado em enfrentar o problema.

Desta forma, a Agenda Habitat reafirmou o direito à moradia como um direito humano, contemplando a consolidação e urbanização de áreas utilizadas pelos marginalizados, visando proteger a posse e o acesso a terra, bem como garantir moradia a esses grupos vulneráveis.

No tocante a adequada habitação, o parágrafo 60 da Agenda Habitat dispõe:

> 1. Adequada habitação significa adequada privacidade, adequado espaço, acesso físico, adequada segurança incluindo a garantia de posse, durabilidade e estabilidade da estrutura física, adequada iluminação, aquecimento e ventilação.
> 2. Adequada infra-estrutura básica, fornecimento de água, saneamento e tratamento de resíduos, apropriada qualidade ambiental e de saúde, adequada localização com relação ao trabalho e serviços básicos;
> 3. Que todos esses componentes tenham um custo acessível para todos.

O Brasil participou formalmente da Conferência de Istambul, comprometendo-se com o desenvolvimento auto-sustentado de nossas cidades, respeitando os princípios de equidade e justiça social.

Nesse sentido, preocupados com as graves implicações sociais, econômicas, ambientais e políticas do processo de ilegalidade urbana, os administradores e planejadores urbanos de diversas cidades em vários países da América Latina, África e Ásia têm, sempre com muita dificuldade, procurado formular programas de regularização fundiária dos assentamentos informais, visando promover a urbanização das áreas e a reconhecer em alguma medida os direitos de seus ocupantes, seguindo os passos da Campanha Global pela Segurança da Posse, que vem sendo promovida pela agência Habitat da ONU (FERNANDES, 2006b).

No Brasil, a pressão dos movimentos sociais em defesa do direito de moradia foi fundamental para a discussão e implementação dos programas de regularização de assentamentos informais. Tais movimentos se destacaram no final da década de 1970, com vistas à regularização fundiária dos assentamentos ilegais, à integração sócio-espacial das comunidades excluídas e à erradicação da pobreza.

Os programas de regularização fundiária começaram a se intensificar no Brasil a partir do início dos anos de 1980, quando houve a primeira alteração da legislação federal do parcelamento do solo, a lei n.° 6.766/79, que trouxe uma figura chamada urbanização específica de interesse social. A partir de então, num grande movimento nacional, surge a legislação de interesse social, com a criação das zonas especiais de interesse social ou áreas especiais de interesse social.

A redemocratização do país, completada com a promulgação da Constituição de 1988, ampliou os espaços de participação popular na gestão pública, aumentando a pressão sobre o Poder Público no sentido da regularização e urbanização dos assentamentos informais.

A autonomia conferida aos municípios, bem como a competência para promover o ordenamento territorial permitiu que se desse um tratamento diferente ao direito de propriedade, até então tratado como norma de direito civil. Lembra-se que, anteriormente a CF/88 a regulação pelo poder local se dava por mera delegação de outras esferas de governo.

Com a nova Constituição o direito de propriedade passa a ser encarado como norma de direito público, devendo, desta forma, atender a função social. Contudo, o interesse coletivo prevalece sobre o uso da propriedade individual. A função social da propriedade e da cidade,

prevista no Plano Diretor, deverá ser o vetor que controlará o processo de desenvolvimento urbano e uso do solo.

Ressalte-se que a falta de um tratamento constitucional adequado do tema antes da CF de 1988 criou vários problemas quanto à competência legislativa sobre desenvolvimento urbano, bem como interpretações judiciais conflitantes.

A Constituição de 1988 também permitiu que os municípios adotassem instrumentos de reforma urbana, dentre eles a regularização fundiária. Isso significa que a regularização fundiária constitui a mais recente estratégia da política habitacional brasileira, atuando para diminuir a segregação social.

Saule Jr (2006) comenta que, a regularização fundiária foi sendo implementada como uma política por meio da leitura das normas constitucionais da política urbana, que estabelecem, entre os objetivos fundamentais do Estado Brasileiro: conferir dignidade para a pessoa humana, reduzir as desigualdades sociais e erradicar a pobreza e a marginalização (Artigo 3°, inciso III da C.F.), e define como obrigação da União, Estados e Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promover a integração social dos setores desfavorecidos, e promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico (Artigo 23, inciso IX e X da C.F.).

Conforme mencionado, a regularização fundiária vem sendo implantada no Brasil desde a década de 1980 em diversos municípios. Belo Horizonte e Recife foram pioneiros na utilização deste instrumento.

Até 2002, em que pesem as atitudes isoladas de alguns municípios no tocante a regularização e a existência de alguns programas de apoio e financiamento aos municípios, inexistia uma política integrada sobre o tema.

Em 1° de janeiro de 2003 foi criado, pelo atual Governo Federal, o Ministério das Cidades, formulando-se, pela primeira vez, uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável. O Programa Papel Passado veio para concretizar esta política.

O Programa Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, visa apoiar estados, municípios, entidades da administração pública indireta e associações civis sem fins lucrativos, na promoção da regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em área urbanas, incluindo no Orçamento Geral da União, recursos para tanto e transferindo às prefeituras e estados, imóveis ocupados pertencentes a União visando permitir a regularização da situação da posse aos moradores.

Segundo Brasil (2007), nos anos de 2004 e 2005, foram destinados R$ 15,5 milhões do Orçamento Geral da União para municípios, estados e entidades da sociedade civil desenvolverem ações de regularização fundiária em 397 assentamentos (73 municípios em 21 estados). O orçamento de 2006 reservou R$ 15 milhões para a continuidade desta linha de ação. Até abril de 2006 foram beneficiadas 233.902 famílias com recursos do Orçamento Geral da União (OGU).

O acesso a estes recursos se dá por meio de processo de consulta pública, em que a seleção dos proponentes beneficiados ocorre a partir de critérios públicos e transparentes. Pondera-se a grandeza do problema, o número de famílias beneficiadas, os mecanismos de gestão democrática implementados no município, a capacidade do proponente em levar adiante o processo de regularização e o nível de urbanização do assentamento a ser beneficiado.

Somadas as ações diretas e indiretas, os resultados obtidos até abril de 2006 chegam a 1.050.000 famílias com processo de regularização iniciado e apenas 220 mil com títulos concedidos, mostrando claramente como a regularização fundiária no Brasil ainda é um processo complexo e demorado, uma verdadeira corrida de obstáculos (BRASIL, 2005).

Antes de entrarmos no tema da regularização fundiária, esclarece-se o que são assentamentos informais e as diversas formas de irregularidades existentes.

3.1 ASSENTAMENTOS INFORMAIS

Os assentamentos informais são caracterizados como territórios com carência de infra-estrutura, ocupação desordenada do solo[16], habitações precárias e ausência de título de propriedade. São representados por intermédio das áreas de ocupação clandestina ou irregular, sendo que essa irregularidade pode se dar de diversas formas, como por exemplo, favelas resultantes de ocupação de áreas privadas ou públicas; ocupação em áreas ambientalmente frágeis, como beira dos córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis ou áreas de proteção dos mananciais; cortiços; loteamentos clandestinos ou irregulares; etc.

Desta forma, pode-se dizer que são informais aqueles assentamentos que estão em desacordo, de alguma maneira, com a legislação ou os procedimentos de controle urbanístico, qual seja, a Lei n.º 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano em todo o território nacional, bem como a lei municipal de parcelamento do solo, quando houver.

O Projeto de Lei n.° 3.057/00, denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que está em discussão no Congresso Nacional e que prevê alterações na lei de parcelamento do solo urbano, esclarece que os assentamentos informais são assentamentos urbanos, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como outros processos informais de produção de lotes, ocupados predominantemente para fins de moradia e implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação dos órgãos competentes, em desacordo com a licença expedida ou sem registro no CRI, conforme disposto no art. 3°, inciso XXIX.

É preciso frisar que os assentamentos informais existem como conseqüência da política econômica e social desenvolvida no Brasil desde a colonização por Portugal. Entretanto, em que pesem as irregularidades urbanísticas, ambientais e jurídicas, é preciso considerar que tais assentamentos possuem características próprias, ou seja, possuem uma cultura e um arranjo social peculiar, que devem ser respeitados, sempre que possível.

[16] No presente texto entende-se por ocupação desordenada do solo aquela que se dá em desconformidade com a legislação competente, qual seja a lei federal de parcelamento do solo (lei 6.766/79) e as leis municipais que dispõem sobre o tema.

3.1.1 Parcelamento ilegal do solo

Há parcelamento ilegal quando o uso do solo urbano não observa a legislação existente, quer pela não submissão e apresentação do projeto aos órgãos governamentais competentes para controle do direito urbanístico, quer pela simples ausência e validade do registro. Existem dois tipos de parcelamento ilegal: os parcelamentos irregulares e os clandestinos. Os parcelamentos irregulares são aqueles aprovados pelo órgão público municipal e não registrados no CRI ou não executados de acordo com a licença expedida. Clandestinos são os loteamentos não aprovados e conseqüentemente também não registrados.

3.1.2 Favela

É um local desprovido de equipamentos públicos e comunitários como água, esgoto, energia, asfalto, drenagem de águas pluviais, escolas, etc. Outra característica comum das favelas é a irregularidade dominial, pois a maioria se encontra em áreas invadidas ou decorrentes de loteamentos clandestinos, sem qualquer título de propriedade.

Segundo o IBGE (2003), para ser considerada um aglomerado subnormal (favela), a comunidade precisa possuir várias características, tais como: o terreno onde estão instaladas deve ser uma área pública ou privada que não era de propriedade dos moradores dessas habitações no momento de sua ocupação; a área deve ter sido ocupada de forma desordenada, sendo que os lotes não obedecem a um desenho regular e os acessos aos domicílios são, muitas vezes, tortuosos, às vezes não permitindo a circulação de veículos em seu interior; os domicílios são construídos com os mais diversos materiais como alvenaria, madeira aproveitada, placas de compensado, plástico, papelão, zinco, etc.; a área tem ou teve até recentemente infra-estrutura precária de serviços.

Embora cada assentamento conhecido como favela tenha suas características próprias e seja dotado de alguns equipamentos urbanos, e ainda que muitos destes assentamentos já preencham os requisitos urbanísticos previstos legalmente, o estigma de marginalidade associada à criminalidade da **favela** costuma acompanhar essas áreas. Nesse sentido, é comum se olhar para a favela e percebê-la como um local de carências e de perigos.

Favela é área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgoto, sem água, sem luz. Dessa precariedade urbana, resultado da pobreza de seus habitantes e do descaso do Poder Público, surgiram as imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas que fazem do favelado um bode expiatório dos problemas da cidade, o outro distinto do morador civilizado (ZALUAR; ALVITO, 1998).[17]

Em que pese o estigma e as irregularidades, há muitas vantagens em se viver em favelas. É o que mostra um estudo do pesquisador Pedro Abramo, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), feito para o Instituto Pereira Passos, da Prefeitura do Rio de Janeiro. O estudo mostra que há mais vantagens em morar na favela do que supõem os que a vêem de fora. Tanto que 69% de compradores de imóveis que foram confrontados pelos pesquisadores com outras opções de moradia dizem que continuariam ali.

O Censo do IBGE já havia mostrado que, de 1991 a 2000, o número de pessoas morando em favelas cariocas aumentou 24%, enquanto a população das outras áreas da cidade cresceu 4%. Também neste sentido, um relatório das Nações Unidas sobre os centros urbanos no mundo mostra que 52,3 milhões de pessoas viviam em favelas brasileiras em 2005, o equivalente a 28% da população do país (SÃO PAULO, 2006).

Uma grande vantagem de se viver em uma favela, segundo a pesquisa acima do IPPUR, reside justamente na falta de título de propriedade. E isso é peça chave para entender os fatores que, para o bem ou mal, levam os moradores a continuar na favela. A ausência de regularização dos imóveis dificulta o controle urbano, mas dá mais liberdade de construção. Uma casa na favela pode ganhar mais dois andares sem burocracia. (GÓIS, 2004). Entretanto, o que significa uma vantagem aparente para o morador da favela também é fator que causa desequilíbrio social, espacial e ambiental, uma vez que muitas vezes as regras urbanísticas vigentes neste espaço impõem uma vida insalubre e perigosa a seus moradores.

[17] ALFONSIN. Betânia. Políticas de Regularização Fundiária: Justificação, Impactos e Sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio. (Org.). Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey: 2001, p. 234.

3.1.3 Ocupações em áreas de risco

As ocupações em áreas de risco, por sua vez, são aquelas que se encontram em locais inapropriados para habitação e que podem resultar em danos à pessoa humana ou na destruição do ambiente devido a formas de uso ou de ocupação inadequada da terra. Segundo Figueiredo, são locais sujeitos à ocorrência de fenômenos de natureza geológico-geotécnica e hidráulica que impliquem a possibilidade de perda de vidas e ou danos materiais. “Estes locais são, predominantemente, ocupações de fundo de vales sujeitos a inundações e solapamento, ou encostas com alta declividade passíveis de escorregamentos e deslizamentos” (SILVA, 2003, p. 7).

As intervenções humanas são as maiores causadoras de agressões e transformações no meio ambiente, intervenções estas que ocorrem por meio de desmatamentos, retirada e uso intensivo de materiais minerais, mudanças de cursos d’água, ocupação de várzeas e encostas, queimadas, produção e deposição inadequada de lixo, poluição atmosférica, etc.

3.1.4 Cortiços

Outro tipo de habitação precária que pode ser destacada é o cortiço. Segundo a definição do dicionário Aurélio, cortiço é uma **habitação coletiva das classes pobres** (sic). Também conhecido como **casa de cômodo**, **cabeça de porco**, **estância**, **zungu**, **pensão**, **hotel**, **hospedaria**, **vila**, **quintal**, **estalagem** e **fileira de quartos ao longo de um corredor**, os cortiços, via de regra, são habitados pela população com rendas mais baixas, principalmente, imigrantes, desempregados ou com empregos de baixa remuneração.

Trata-se de uma forma de moradia destinada a uma grande fatia da população de baixa renda desde o final do século XIX. Geralmente, localizados nas áreas centrais das cidades, nas últimas décadas têm-se observado cortiços também nas periferias.

As definições de cortiço, no geral, fazem referência à habitação precária coletiva de aluguel; moradia das classes de rendas mais baixas, baixo preço de aluguel, com específicos problemas de superlotação de moradores e co-habitação forçada, localizadas principalmente

em áreas próximas ao centro, de alta concentração espacial, sem verticalização, com instalações sanitárias em comum.

Segundo Piccini (1997), as tipologias mais comuns de cortiços que constam nas primeiras classificações, de 1893, e que ainda hoje são encontradas em algumas cidades, das descritas por Motta (1894), Ant, Kowarick e Véras (1981), Bonduki, (1994) são:

- **De quintal**: ocupava o centro do quarteirão com acesso por um pequeno corredor. De face para a rua, ao lado do portão de entrada, havia quase sempre um prédio de uso comercial;
- **Casinha:** construção independente com frente para a rua, também chamada de pensão;
- **Casa de cômodo**: sobrado com várias subdivisões internas;
- **Improvisado**: ocupação precária de fundo de depósitos, fundo de bares, armazéns, cocheiras e estábulos, sempre no centro do quarteirão;
- **Hotel**: tinha uso de restaurante de dia, e no mesmo local à noite, as pessoas se reuniam para dormir.

A definição dada para cortiço pela legislação paulista também é esclarecedora. Segundo o artigo 1º da Lei Municipal de São Paulo, n.º 10.928 de 1991, o cortiço é a unidade usada como moradia coletiva multifamiliar, apresentando, total ou parcialmente, as seguintes características: a) constituída por uma ou mais edificações construídas em lote urbano; b) subdividida em vários cômodos alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; c) várias funções exercidas no mesmo cômodo; d) acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; e) circulação e infra-estrutura, no geral precárias; f) superlotação de pessoas.

No início do século XX, com a introdução do novo urbanismo sanitarista, são formuladas várias leis e decretos de regulamentação das construções para aluguel, sempre no sentido de dificultar ou proibir as habitações populares. Sendo a cidade o *lócus* privilegiado da inovação tecnológica e local de morada das classes dominantes, estas reservaram para si os melhores espaços.

À classe dominada coube o espaço descartado pela primeira, que de preferência deveria ser o mais distante possível, evitando-se o contato com o feio, o sujo e com as doenças. O Código

Arthur Saboya (Lei n.º 3.427/1929), Código de Obras revisado mais tarde em 1934, exclui o cortiço enquanto moradia infecta e não higienicamente tolerável dentro da cidade e só reconhece a existência de uma moradia específica de **habitação múltipla classe A de caráter permanente** do tipo apartamento.

Esse método de esconder uma problemática existente das leis e decretos, como a dos cortiços em São Paulo, desobriga o poder público de qualquer solução. Se o problema não existe ou não é reconhecido como tal, não é necessário intervir. Na Lei Estadual n.º 1.561, de 1951 e Lei n.º 4.615, de 1955 são canceladas todas as referências sobre cortiços, mencionando-se apenas as casas de pensão ou outros tipos de hospedagem com caráter mais familiar (PICCINI, 1997).

A partir dos anos de 1980 os cortiços vêm sendo lentamente reconhecidos novamente como um grave problema habitacional, sendo objeto de novos estudos e propostas.

3.1.5 Conjuntos habitacionais

Os conjuntos habitacionais podem ser públicos ou privados. Os públicos são formados por casas ou prédios de apartamentos instalados em áreas de propriedade pública, normalmente construídos no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).

Os conjuntos habitacionais privados são casas ou prédios construídos em áreas particulares por empresas, empreendedores e incorporadores imobiliários, geralmente promovidos com recursos do SFH.

As irregularidades podem se dar de diversas formas: ausência de aprovação do projeto; falta de infra-estrutura; falta de registro imobiliário; desconformidade com as leis de uso e ocupação do solo, etc.

3.1.6 Ocupações em áreas de preservação ambiental

Outra forma de assentamentos informais são as ocupações em áreas de preservação ambiental, como por exemplo, parques, áreas de proteção de mananciais, áreas de preservação

permanente, etc. Essas ocupações são irregulares porque a legislação ambiental expressamente protege tais locais, proibindo sua utilização para fins de moradia.

Entretanto, em determinados casos, torna-se impossível remover a população residente destes locais em razão do tempo de ocupação - a população ali se instalou e consolidou a ocupação, sem qualquer obstáculo por parte do Poder Público - e também do número de famílias envolvidas. Nestes casos faz-se necessário compatibilizar os dois direitos envolvidos – preservação ambiental e moradia, mitigando-se e compensando-se o valor afetado.

Normas ambientais, neste caso, devem ser compreendidas sob o aspecto da qualidade de vida das pessoas que habitam os assentamentos precários, de modo que a urbanização seja realizada por meio da associação entre moradia e saneamento básico, incluindo-se aspectos como lixo, tratamento dos esgotos, canalização dos córregos e construção de muros de arrimo.

Dessa maneira, as normas ambientais devem ser aplicadas para legalizar e urbanizar as favelas, e não para manter a ilegalidade e a precariedade do assentamento, salientando que as normas jurídicas devem ser aplicadas para atender a uma situação fática e não fictícia (ROLNIK, 2001).

Existem vários casos de programas implantados que visam conciliar a preservação ambiental e a moradia, podendo-se citar como exemplo os Bairros Ecológicos de São Bernardo, que envolve ocupações consolidadas na margem da Represa Billings. O programa, coordenado pelo Ministério Público, implicou na assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta entre moradores, loteadores, Prefeitura, etc., e envolveu remoções em certas áreas, reflorestamento, implantação de calçadas ecológicas, instalação de estação de tratamento de esgoto, dentre outras medidas.

Um outro exemplo a ser citado é o programa ambiental da represa Guarapiranga. As Bacias Guarapiranga e Billings são responsáveis por quase 30% do sistema produtor de água da Região Metropolitana de São Paulo. Todavia, seus mananciais encontram-se ameaçados pelo crescimento da ocupação urbana precária e desordenada. Nem mesmo a lei de proteção dos mananciais da região metropolitana, datada de 1976, que estabelece limites à ocupação urbana

e industrial nas sub-bacias da Billings, Guarapiranga, Cantareira e Cabeceiras, foi suficiente para evitar o surgimento da cidade ilegal.

A partir dos dados do Censo do IBGE (2000), estima-se que a população paulistana da Bacia Guarapiranga seja de 498.043 habitantes e a da Billings, de 526.390 habitantes. Na Guarapiranga há 23.000 domicílios em favelas e mais de 20.000 em lotes irregulares; na Billings, há cerca de 18.000 domicílios em favelas e mais de 40.000 em lotes irregulares e precários. São cerca de 200 loteamentos irregulares e 183 favelas (ANCONA; LAREU, s.d.).

O Programa Guarapiranga foi formulado levando em consideração a inviabilidade econômica, social e política de remoção de um contingente populacional tão significativo.

Trabalho conjunto entre o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura do Município de São Paulo, com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Programa Guarapiranga tem como objetivo recuperar a qualidade da água da Bacia do Guarapiranga, responsável pelo abastecimento de 3 milhões de paulistanos da região sul da cidade, e de melhorar a condição de vida dos moradores que vivem nesta área.

Para tanto, inclui a execução de obras de **recuperação urbana** da região, incluídas a urbanização de favelas e a adequação de infra-estrutura dos bairros carentes, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos moradores e a despoluição dos córregos e rios que alimentam a Represa Guarapiranga. Foram previstas também obras de ampliação da rede de esgoto e manutenção da rede existente, coleta de lixo sistemática, recuperação das margens da represa, pavimentação e adequação do sistema viário[18].

Segundo o Relatório Final do Programa Guarapiranga, de dezembro de 2000, a população diretamente beneficiada por esses investimentos foi de 10.677 domicílios em 74 favelas; a adequação de infra-estrutura em loteamentos beneficiou aproximadamente 14.000 domicílios; e nos 3 conjuntos habitacionais foram construídas 528 unidades. Destas, 262 foram destinadas a famílias removidas das favelas, no processo de urbanização. As restantes 266 unidades construídas foram perdidas para o Programa, por terem sido invadidas. Também foram

[18] Programa Guarapiranga. Disponível em: http://www.prodam.sp.gov.br/invfut/guara2/index.htm. Acesso em 26 ago. 2007.

destinadas à remoção, no período, 946 unidades habitacionais construídas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), totalizando 1.208 famílias removidas para conjuntos habitacionais.

As intervenções de urbanização de favelas envolveram ainda a construção de 676 novas unidades habitacionais dentro das próprias favelas, destinadas às famílias que foram relocadas. Com base em uma pesquisa encomendada pelo BID, que envolveu vistorias aos núcleos urbanizados e aplicação de questionários, revelou-se alto grau de aceitação do Programa pela população, definida a partir de mudanças importantes na sua qualidade de vida.

Nas favelas totalmente urbanizadas, o Programa conseguiu resolver, em grande medida, os problemas de infra-estrutura de água e esgotos, drenagem, situações de risco e precariedade extrema das moradias. Ainda em função dessa pesquisa, foram detectados problemas quanto à coleta de lixo e feitas recomendações para possíveis aperfeiçoamentos das obras de infra-estrutura.

Também foram detectados problemas em relação à manutenção dos melhoramentos executados, à necessidade de maior articulação do Programa com as Administrações Regionais como órgãos competentes na gestão dos espaços públicos e de maior integração com os órgãos setoriais, visando a implantação de equipamentos públicos e comunitários como creches, escolas, postos de saúde e áreas para esportes. Ao lado dessa avaliação positiva, surge como principal problema a ser equacionado a relação custo/benefício das intervenções. Diante da enorme demanda a ser atendida na requalificação de favelas e bairros das Bacias Guarapiranga e Billings, a experiência do Guarapiranga revela custos muito altos que surgem como fatores limitantes para a expansão de sua abrangência (ANCONA; LAREU, s.d.).

3.2 ETAPAS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Regularizar significa colocar de acordo com a lei (leis civis sobre posse e propriedade, leis urbanísticas e leis ambientais) e abrange não só a correção dos aspectos dominiais, como também urbanísticos e ambientais, envolvendo a aprovação do parcelamento, seu registro, a execução conforme os projetos aprovados e a execução das obras determinadas pelo Poder

Público, garantindo condições de habitabilidade para a população. Portanto, regularização fundiária significa um conjunto de ações voltadas à regularização física da área, bem como do domínio da terra em favor de alguém.

Separando-se os conceitos, pode-se dizer que a **regularização urbanística** representa a regularização física do assentamento, propiciando à população o acesso a serviços públicos e a infra-estrutura (água, luz, esgoto, pavimentação, redesenho do sistema de circulação interna do assentamento, etc.). O termo fundiário, por sua vez, vem do latim *fundus*, que quer dizer terreno.

A **regularização fundiária** representa a regularização jurídica dos lotes, capaz de transformar a posse dos ocupantes em propriedade, permitindo a transmissão onerosa pelo processo de venda e compra, o que, aliás, fundamenta a idéia e a prática da apropriação do solo como propriedade privada no Brasil. Entretanto, como se observará no decorrer do trabalho, o termo regularização fundiária será utilizado não só para a correção de aspectos dominiais, como também urbanísticos e ambientais, envolvendo desde a aprovação do parcelamento, seu registro, a execução conforme os projetos aprovados, bem como a execução das obras determinadas pelo Poder Público.

> Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva regularizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Alfonsin (1997) adverte que a regularização fundiária ocorre quando se preserva a posse dos moradores no próprio local onde fixaram residência, salvo nos casos de ocupações em áreas de risco, quando o Poder Público deve remover as famílias para locais mais adequados à moradia.

A regularização fundiária visa, deste modo, legalizar a permanência dos moradores de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei, com vistas a reduzir a informalidade urbana e integrar essas populações ao espaço urbano, melhorando as condições de vida e moradia da população excluída do mercado legal de terras.

Também permite que o então ocupante de um lote se transforme em seu legítimo proprietário, o que ocorre com a regularização jurídica e registrária da área. Tal situação tem possibilitado a muitos cidadãos a tão sonhada oportunidade de apropriação legal do solo como propriedade imobiliária privada.

Uma vez constatada a ilegalidade do parcelamento, possível é o seu saneamento, desde que preenchidos alguns pressupostos fático-jurídicos necessários. Todavia, como lembra Chicuta (1994), nem todo assentamento informal é passível de regularização. O desatendimento de algumas exigências urbanísticas pode ser tolerado, mas outras, de caráter cogente e peremptório, exigem soluções diversas e que interessam à coletividade como um todo e não somente a uma parcela, como por exemplo, as ocupações em local extremamente poluído e ou perigoso; em área de risco; em locais de mata ou floresta, de preservação permanente, etc. Nesses casos há um interesse maior que desautoriza solução simplista.

Como se trata de uma experiência recente no Brasil, os municípios têm enfrentado a regularização com sentidos diferentes. Existem casos onde a regularização só abrange a urbanização das áreas informais; em outros compreende apenas a legalização fundiária do assentamento e dos lotes. Entretanto, o direito à cidade tem sido encarado como meta nacional e internacional, visando garantir cidades mais justas a todos. Assim, entende-se atualmente que os programas de regularização devem abranger a dimensão física e jurídica conjuntamente.

Conforme observado pelo estudo do IBAM (2002a), o Poder Público tem assumido uma posição mais equilibrada, que resulta na desocupação de moradores de áreas de risco e de proteção ambiental e na urbanização das áreas que apresentam maior viabilidade técnica e fundiária de resolução em curto prazo.

Divide-se a regularização em três etapas distintas, porém inter-relacionadas: **Administrativa**; **Urbanística e Ambiental**; **Jurídica**.

3.2.1 Administrativa

Procedimentos realizados em gabinete (Ex: definição das áreas a serem regularizadas prioritariamente, preparação de projetos de intervenção urbanística de cada loteamento, diálogo com moradores, etc). Uma vez estabelecida a área de trabalho, deve-se efetuar o levantamento da situação fundiária do terreno, o que inclui levantamento topográfico, cadastro das famílias, estudo da legislação municipal e definição do instrumento de regularização a ser utilizado;

3.2.2 Urbanística e ambiental

Melhoria do ambiente urbano visando a sustentabilidade do assentamento. Entende-se como sustentabilidade a capacidade de se suprir da melhor maneira possível as necessidades da geração presente, sem que com isso se comprometa a vida das gerações futuras. No tocante aos assentamentos informais, a sua sustentabilidade está relacionada às intervenções urbanísticas, ambientais, sociais e jurídicas, necessárias para tornar a área habitável e em conformidade com a legislação competente (Ex: implantação de redes de água e esgoto, obras de drenagem, iluminação pública e domiciliar, etc).

Segundo Pinho (2003b), a requalificação urbanística do assentamento é o primeiro passo para a reorganização espacial, tanto das condições de infra-estrutura quanto das remodelações de espaços públicos e áreas verdes, promovendo tanto o tratamento individual do lote e da habitação, quanto a fundamental reorganização da esfera pública de consumo do espaço. Esfera pública são as praças, áreas de lazer e áreas verdes para garantia da convivência comunitária, e a requalificação urbanística pode proporcionar, por meio do desenho dos espaços, condições propiciadoras para a redução dos índices de violência em territórios antes excluídos da legalidade e da atenção pública.

A requalificação urbanística, ou seja, a intervenção física é necessária, pois geralmente os assentamentos informais são carentes de infra-estrutura e, principalmente no caso das favelas, possuem habitações precárias. É comum a falta de saneamento básico, drenagem de águas pluviais, pavimentação, área verde e institucional, etc. Observe-se que a regularização das construções também deve ocorrer nesta etapa.

Destaque-se que, especialmente no caso das favelas, na maioria das vezes o atendimento as normas urbanísticas originais é impossível, sendo necessária a observação de novos padrões condizentes com o tipo de ocupação do próprio assentamento. Isso não significa que as obras urbanísticas devam ser ignoradas, mas tão somente que estas devem ser adequadas às características da ocupação, uma vez que tais melhoramentos visam garantir à população de baixa renda as mesmas condições da população que vive na cidade ideal.

Este é o objetivo da regularização fundiária, conforme as disposições do EC: adequar os assentamentos ilegais ao modelo legal ou ideal de cidade sustentável, esta definida como a que gera direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, serviços públicos, trabalho e lazer.

Para Saule Jr. (1999), a implementação da infra-estrutura básica nos assentamentos informais deve ser estabelecida pelos municípios de forma a eliminar a regra discriminatória estabelecida na Lei 6.766/79, alterada pela Lei 9.785/99. Segundo o autor, a previsão de obras de infra-estrutura diferenciadas para os loteamentos populares, como por exemplo, a retirada da exigência das redes de esgoto sanitário, energia elétrica pública e domiciliar, pavimentação, etc, tornando facultativa a implantação destes equipamentos pelo Poder Público ou por parte do loteador, impõe uma discriminação com relação à população que vive nos loteamentos populares.

Nesse sentido, necessário se faz o atendimento ao princípio da igualdade, garantindo-se a todos os mesmos direitos e acessos. Isso se dá com o reconhecimento dos direitos urbanos da população que vive na cidade real ou informal, em especial o direito à moradia, a infra-estrutura urbana, aos equipamentos públicos como escolas, creches, centros comunitários, serviços urbanos (transporte, saneamento básico, tratamento e disposição do lixo, energia elétrica, etc.).

Em que pese a boa intenção do comentário acima, embora o direito a cidade deva ser usufruído igualitariamente por todos os cidadãos, sabe-se que a realização de tal mister não é simples. A cidade ilegal está em todos os lugares para nos mostrar isso. No entanto, não basta pregar tal direito, pois como se sabe trata-se de um problema estrutural que só será resolvido, definitivamente, quando forem enfrentadas suas verdadeiras causas. Todavia, a regularização

fundiária é uma forma de enfrentar um passivo que não pode mais ser ignorado. Por outro lado, não se pode mais esperar o **bolo crescer para ser fatiado**.

Exigir o cumprimento de todas as regras urbanísticas previstas para loteamentos novos poderia inviabilizar a regularização. É por esta razão que se adotou a Zona Especial de Interesse Social.

Com esse instrumento pretende-se permitir a regularização fundiária dos assentamentos informais, gerando inclusão social aos moradores destas áreas. Não se devem considerar as ZEIS como uma mera liberação de regras urbanísticas ou ambientais, uma vez que o objetivo desta consiste na flexibilização de regras que não impliquem em prejuízos a população envolvida. As ZEIS permitem que se reconheça a tipicidade do assentamento e não que se eternize a sua precariedade.

3.2.3 Jurídica

O aspecto jurídico está relacionado com a legalização da posse por intermédio da titulação e do registro imobiliário, garantindo-se, assim, o direito à moradia. Nesta etapa, analisa-se o aspecto dominial da gleba, conformação da matrícula a situação fática da área objeto da regularização, existência de contratos de compra e venda, etc. É aqui também que se definem os instrumentos adequados à aquisição da propriedade, levando em conta o fato de estarem localizados em área pública ou particular.

A regularização registrária envolve o aspecto dominial da área e implica na compatibilização da realidade fática do loteamento com a descrição existente no título da gleba. Esta etapa é importante para que se possa averbar o loteamento regularizado na matrícula e posteriormente registrar os lotes.

É necessário levantar a matrícula da área a ser regularizada no CRI, analisando-se a necessidade ou não de retificação da mesma. A retificação será necessária quando a descrição da matrícula não for condizente com a área física levantada, fato este que impede o registro do assentamento.

A regularização jurídica é importante na medida em que garante segurança no direito de morar, afastando o **fantasma** do despejo e promovendo tranqüilidade para que o morador invista em sua casa.

Embora as etapas acima estejam descritas separadamente, é importante frisar que elas devem fazer parte de uma ação integrada, ou seja, longe de serem fases apartadas de um processo, elas são partes que se complementam dentro de um **Programa de Regularização Fundiária**.

3.3 FUNDAMENTAÇÃO LEGAL

Conforme mencionado, o direito à moradia e o direito às cidades sustentáveis, reconhecidos como direitos humanos pelos sistemas internacional e nacional de proteção dos direitos humanos, são os fundamentos para a promoção de uma política urbana que priorize a urbanização e regularização dos assentamentos precários, visando a melhorar as condições de vida, tanto no aspecto da moradia como no aspecto ambiental - implantação de rede de esgoto e tratamento dos resíduos, canalização dos córregos, educação ambiental, recuperação e reposição de áreas verdes. Essa política urbana deve ter também como meta a regularização fundiária, visando a conferir segurança jurídica à população moradora dos assentamentos (ROLNIK, 2001).

A regularização fundiária no Brasil, atualmente, está prevista em diversos diplomas legais, tais como Lei n.° 6.766/79, EC, normas criadas pelas Corregedorias de Justiça, Medida Provisória (MP) n.° 2.220/01, legislação municipal, etc.

3.3.1 Lei n.° 6.766/79

A Lei n.º 6.766/79 disciplina o parcelamento do solo urbano em âmbito nacional e dispõe sobre a regularização de loteamentos em seu artigo 40.

> Art. 40 – A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos adquirentes dos lotes.

A Lei de Parcelamento do Solo trouxe ainda o conceito de **urbanização específica**, que permitiu um tratamento diferente para os assentamentos informais, principalmente no tocante a exigência do lote mínimo de 125 m².

Com base na Lei n.º 6.766/79 e nos termos do item 152, Capítulo XX das Normas de Serviço da Corregedoria-Geral da Justiça de São Paulo - NSCGJSP, a Prefeitura Municipal (ou o Distrito Federal, quando for o caso), o próprio parcelador, e os adquirentes dos lotes, têm legitimidade para promover a regularização do parcelamento.

Inicialmente, cabe ao próprio loteador a tarefa de regularizar o parcelamento. Entretanto, os adquirentes também têm legitimidade para requerer a regularização, quer utilizando-se das vias jurisdicionais competentes e adequadas, quer atuando diretamente perante a Administração, solicitando a instalação dos equipamentos necessários para a vida comunitária, quer apresentando diretamente os documentos necessários ao registro. Para tanto, é necessário que o loteador regularmente notificado, tenha se quedado inerte. Destaque-se que esta não é a forma mais comum, uma vez que todo empreendimento dessa natureza importa em gastos de vulto, os quais, em geral, não podem ser suportados por um ou alguns dos interessados.

Ainda segundo a lei n.° 6.766/79, havendo omissão do loteador, o Poder Público assumirá a responsabilidade pela infra-estrutura para a efetivação da regularização do parcelamento, devendo cobrar as despesas do parcelador.

O loteador deverá ser notificado sobre a irregularidade do loteamento e, após a notificação, o pagamento das prestações deve ser suspenso pelos adquirentes dos lotes (art. 38). O novo pagamento passará a ser feito em conta vinculada com incidência de juros e correção monetária. No caso de regularização pelo Poder Público, tais valores serão levantados por este a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento (art. 40).

Regularizado o loteamento ou desmembramento pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, o adquirente do lote, comprovando o depósito de todas as

prestações do preço avençado, poderá obter o registro de propriedade do lote adquirido, valendo para tanto o compromisso de venda e compra devidamente firmado (art. 41).

A responsabilidade da Prefeitura para regularizar loteamentos, prevista no artigo 40, tem por objetivo evitar lesão aos padrões de desenvolvimento urbano e a defesa dos adquirentes dos lotes, lembrando que o STJ já decidiu que o Poder Público tem o poder- dever de agir no sentido da regularização. Ou seja, o exercício desta atividade é vinculado e não mera faculdade (BRASIL, 2002).

Ressalta-se que a alteração da Lei 6.766/79 pela Lei 9.785/99, provocou grande impacto no cotidiano das administrações municipais, uma vez que os parâmetros urbanísticos exigidos para o parcelamento do solo urbano foram flexibilizados e os municípios ganharam maior autonomia para a execução de sua própria política urbana.

Dentre as alterações previstas na Lei n.º 9.785/99 destacam-se:

a) A eliminação da percentagem obrigatória de áreas públicas não inferior a 35% da gleba, destinadas para o sistema de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público. Com a alteração da lei, cabe ao município estabelecer tais parâmetros.

> Art. 4º - Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:
> I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.
> § 1º A legislação municipal definirá, para cada zona em que se dívida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento (BRASIL, 1999).

b) A redução da infra-estrutura básica exigida para loteamentos populares, que consistirá no mínimo de vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para o abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar (artigo 2°, § 6°);
c) Aumento do prazo de vigência das diretrizes do projeto do loteamento e execução de obras, de dois para quatro anos.

A nova lei ainda trouxe alterações no tocante ao registro dos parcelamentos populares implantados em áreas desapropriadas pelo Poder Público e destinados à população de baixa renda, permitindo a dispensa do título de propriedade para fins de registro do parcelamento popular de área desapropriada, sendo necessário que o Poder Público já tenha judicialmente a posse do imóvel.

A Lei n.° 9.785/99 também passa a permitir a cessão da posse para as pessoas que adquiriram os lotes do Poder Público como garantia nos contratos de financiamentos habitacionais.

Os procedimentos para a regularização de parcelamentos ilegais não estão disciplinados em uma lei específica, havendo normas municipais, estaduais e federais que tratam deste tema, o que acaba dificultando o trabalho. Por esta razão, no Estado de São Paulo, o Poder Judiciário, por meio da Corregedoria Geral da Justiça e Corregedorias Permanentes tem disciplinado o assunto, criando-se para isso normas de serviço especificas e, optando-se pela sistemática de requerimento ao Juiz Corregedor Permanente, com oitiva do Ministério Público, culminado com expedição de mandado (CHICUTA, 1994).

No Estado de São Paulo, a Corregedoria de Justiça[19] estabeleceu por meio de suas normas, os requisitos para a regularização de loteamentos (Provimento n.º 58/89, item 152 do capítulo XX). Segundo tal provimento, quando a regularização de loteamentos for requerida pela Prefeitura ou pelos adquirentes de lotes, os artigos 18 e 19 da Lei n.º 6.766/79 não serão aplicados, dispensando-se uma série de documentos que certamente emperrariam o processo de regularização.

O provimento acima mencionado prevê a apresentação de requerimento ao Juiz Corregedor Permanente do Cartório Competente, exigindo a apresentação dos seguintes documentos:

a) planta do loteamento ou desmembramento, devidamente aprovado pela Prefeitura, contendo subdivisões das quadras, dimensões e numeração dos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;
b) quadro indicativo das áreas ocupadas pelos lotes, logradouros, espaços livres e outras áreas com destinação específica;

[19] A Corregedoria Geral de Justiça é um órgão do Tribunal de Justiça que tem competência para definir critérios e procedimentos para a atuação dos cartórios nos processos de regularização fundiária.

c) certidão de propriedade, com menção de alienações e ônus, nos casos em que o imóvel tenha passado para outra circunscrição imobiliária;
d) anuência da autoridade competente da Secretaria da Habitação, quando o parcelamento for localizado em região metropolitana ou nas hipóteses previstas no art. 13 da Lei n.° 6.766/79, salvo a relativa aos parcelamentos situados em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental;
e) anuência da autoridade competente da Secretaria do Meio Ambiente, quando o parcelamento for localizado em área de proteção aos mananciais ou de proteção ambiental;
f) licença de instalação da CETESB, salvo quando se tratar de loteamento aprovado ou com existência de fato comprovada (153.1) anterior a 08 de setembro de 1976, ou de desmembramento aprovado ou com existência de fato comprovada (153.1) anterior a 19 de dezembro de 1979.

É importante frisar que as aprovações dos órgãos estaduais, acima mencionadas, podem representar um problema nos processos de regularização, em decorrência das exigências feitas, bem como do tempo gasto, lembrando, ainda, que há casos em que os órgãos se recusam a emitir aprovações, remetendo os processos para o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (Graprohab).

A falta de um procedimento padrão, faz com que o Judiciário atue de forma diferente em cada processo. Exigências diversas são feitas em processos semelhantes, confundindo o Poder Público ou os responsáveis pela regularização do assentamento.

Percebe-se que a Lei n.º 6.766/79, alterada pela Lei n.º 9.785/99, trouxe importantes instrumentos voltados à regularização, como a área mínima de 125 m², salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes, assim como a previsão das Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS), as quais possuem regras urbanísticas diferenciadas.

3.3.2 Constituição Federal de 1988

A CF de 1988 alterou os preceitos jurídicos gerais sobre política urbana e direito de propriedade, redefinindo o conceito de função social da propriedade. Também o papel dos municípios foi ampliado, por meio de maior autonomia jurídica, política e financeira.

A nova Constituição trouxe um capítulo tratando da política urbana, com instrumentos que visam garantir o direito à cidade, a função social da cidade e da propriedade e a democratização da gestão urbana (artigos 182 e 183 da CF). Com isso, os municípios tornaram-se responsáveis pela implantação da política urbana.

A Carta Constitucional atribuiu aos municípios responsabilidades e obrigações, oferecendo a possibilidade concreta de implementação de instrumentos jurídicos e urbanísticos para serem aplicados e respeitados, visando reverter o quadro de degradação ambiental e das desigualdades sociais nas cidades.

Segundo Salles (2006), os primeiros alicerces jurídicos da Regularização Fundiária se encontram destacados no bojo dos **princípios fundamentais**. O expresso compromisso da nação com a adoção de políticas voltadas à "erradicação da pobreza, da marginalidade, com a redução das desigualdades sociais" (art. 3°, III); com a edificação de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3°, I); e com o compromisso de promover o bem de todos, garantindo o desenvolvimento nacional (art. 3°, VI e II), sinaliza para a importância da reorganização das cidades, por intermédio da conquista do indispensável equilíbrio de forças, com respeito a todos e em especial às classes mais carentes e desprotegidas.

Conforme se observa, embora a CF não tenha previsto expressamente a regularização fundiária, ela foi responsável pela alteração e aprimoramento de preceitos jurídicos gerais sobre política urbana e direitos de propriedade.

A nova Carta Constitucional também trouxe em seu bojo a garantia do direito à moradia, cabendo a União, Estados e Municípios a "promoção de programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico" (art. 23, IX, CF). Estabeleceu-se, ainda, a obrigação do combate às causas da pobreza e os fatores de

marginalização, promovendo-se a integração social dos setores desfavorecidos (art. 23, X da CF).

Conforme exposto, depreende-se que a CF de 1988 trouxe alterações significativas no tocante ao direito de propriedade e aos direitos sociais, nomeadamente quanto ao direito à moradia e a cidades sustentáveis. A função social da propriedade e da cidade aliadas ao interesse público tem aberto campo para uma intervenção estatal mais efetiva no controle do uso do solo.

Desta forma, pode-se afirmar que a CF/88 tem condições, efetivamente, de alterar o paradigma dominante proposto pelo Código Civil de 1916, onde impera o tratamento liberal e individualista conferido ao direito de propriedade.

3.3.3 Estatuto da Cidade

O EC tem origem na luta iniciada nos anos de 1960 e afirmada nos anos de 1980, que culminou no Movimento Nacional pela Reforma Urbana e na Emenda Popular pela Reforma Urbana. A Emenda Popular estava baseada nos seguintes princípios: direito à cidade e à cidadania; gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade.

Segundo Souza (2003), a idéia de reforma urbana, com o significado progressista que passou a ter, parece remontar aos anos de 1960, sendo que já no governo do presidente João Goulart (1961-1964) foi elaborado um Projeto de Reforma Urbana. O evento ocorrido no Hotel Quitandinha, em Petrópolis/RJ, em 1963, para debater um projeto neste sentido, pode ser assumido, segundo alguns autores, como marco importante da reciclagem ideológica da expressão. Todavia, foi após a abertura política, em meados da década de 1980, e com a elaboração de uma nova Constituição, em 1988, que a concepção progressista de reforma urbana amadureceu.

Ainda segundo o autor acima, a concepção progressista da reforma urbana pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades. A mobilização em prol da reforma urbana, desembocou na constituição do

Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), o qual é formado por várias entidades representativas dos movimentos sociais, organizações não-governamentais, entidades de pesquisa e técnicos ligados à área do planejamento urbano.

O MNRU elaborou e enviou ao Congresso Nacional uma emenda popular da reforma urbana que, embora não tenha sido integrada totalmente à Carta Constitucional, foi responsável pela criação do capítulo sobre a política urbana na CF de 1988, contendo um eixo fundamental que é a função social da propriedade e da cidade.

Após 11 anos de tramitação e forte oposição por parte de proprietários de terras, representantes da construção civil e do setor imobiliário, a Lei n.° 10.257/01, denominada de EC foi aprovada. Conforme Osório e Menegassi, sua aprovação foi fruto da luta e do engajamento de milhares de pessoas organizadas em movimentos de luta por moradia, ONG, cooperativas habitacionais, sindicatos, associações comunitárias e de moradores, entidades profissionais e de classe, etc. Seu conteúdo, que regulamenta o capítulo relativo à Política Urbana da CF, artigos 182 e 183, guarda estreita relação com o ideário da Reforma Urbana (OSÓRIO, 2002).

Para Alfonsin (2002), a promulgação do EC vem romper com uma tradição de regulação do direito de propriedade pela matriz do liberalismo jurídico clássico.

O EC estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental, abarcando um conjunto de princípios e uma série de instrumentos que têm como meta a renovação de práticas e democratização das cidades brasileiras.

Segundo Rolnik (2001), as inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística, voltados para induzir - mais do que normatizar – as formas e uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a idéia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade, e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas.

O EC não só regulamentou os instrumentos previstos na CF/1988, como também trouxe outras possibilidades para os municípios criarem uma ordem urbana mais justa. Instrumentos como a determinação de edificação, parcelamento ou utilização compulsórios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, a desapropriação-sanção, o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, etc, são mecanismos que poderão facilitar a atuação dos municípios na busca de cidades mais justas e equilibradas.

Ao definir as diretrizes e os instrumentos da política urbana nacional, a Lei 10.257/2001 prevê a regularização fundiária com vistas à integração da política habitacional e urbana, conjugando ações voltadas à urbanização e a legalização das áreas ocupadas por população de baixa renda. Entre as diretrizes que fundamentam a regularização fundiária, Saule Jr. (s.d) destaca o reconhecimento de um novo direito no ordenamento jurídico brasileiro que é o direito a cidades sustentáveis entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações (artigo 2°, inciso I).

Dentre as diretrizes previstas no artigo 2° do EC no que se refere aos assentamentos informais estão:

> XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
> XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.
> XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

A simplificação da legislação é um importante passo para aumentar o acesso ao solo urbano, lembrando que ela não deve ser vista como legitimadora da redução da qualidade urbana e ambiental, mas sim como uma maneira de eliminar o que for supérfluo e corrigir os equívocos.

Mata (2002) relata que a infra-estrutura dos loteamentos tem um custo alto, que é repassado para os compradores de lotes. Neste sentido, da Mata destaca que as redes de infra-estrutura precisam ser implantadas por quem as explorará, e o financiamento deve se dar pelo preço

público correspondente à prestação do serviço. Desta forma, redes de água, esgoto e energia elétrica devem ser implantadas pelas respectivas concessionárias, e o preço público fixado para tais serviços deverá cobrir a implantação, melhoria e conservação das respectivas redes, além do lucro do concessionário, caso se trate de um agente privado.

O representante do Ministério das Cidades, Celso Santos, defendeu também a simplificação dos registros cartoriais para baratear os custos e um cadastramento de informações sobre os imóveis para garantir a agilidade no registro e nos financiamentos (SANTOS, 2007).

Os instrumentos da política de regularização fundiária disciplinados no inciso V do artigo 4° são: as zonas especiais de interesse social, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.

O EC estabeleceu a gestão democrática das cidades como uma exigência, sendo que esta deve ocorrer não só na elaboração do Plano Diretor, como também na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, dentre outros casos. Contudo, a participação da coletividade nos programas de regularização é imprescindível, constituindo-se numa oportunidade de integração social e de controle dos recursos públicos.

Em conformidade com Staurenghi (2003), a participação social deve ser estimulada desde a escolha do parcelamento a ser regularizado na cidade, passando pelo planejamento da intervenção e identificação dos serviços públicos necessários, pela distribuição dos ônus financeiros e laborais, pela fiscalização da intervenção e finalmente pela integração social dos beneficiários à cidade formal. Também o fato das pessoas serem orientadas sobre as práticas ilegais cometidas e estimuladas a procurar soluções, ao invés de se dar um tratamento de vítimas à população envolvida, faz com que estas se tornem sujeitos do processo de regularização e não meros beneficiários de favores políticos.

Percebe-se que o EC, como norma regulamentadora da **Política Urbana** prevista na Constituição de 1988, trouxe os instrumentos necessários à renovação e a democratização das cidades brasileiras. Se antes a carência de instrumentos era uma desculpa para a inatividade

do Poder Público no tocante a intervenção sobre o uso e ocupação do solo, agora a população dispõe não só de instrumentos, como também de mecanismos de pressão, uma vez que a participação popular é exigida pela nova lei.

3.3.4 Legislação Municipal de Interesse Social

Tendo em vista que o município é responsável pela política de desenvolvimento urbano, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, cabe a ele estabelecer a legislação adequada para tal mister.

A legislação utilizada para tanto engloba a lei orgânica municipal, o plano diretor, a lei municipal de uso e parcelamento do solo, a lei de zoneamento, bem como leis específicas de regularização fundiária.

É importante destacar que com as alterações na Lei Federal n.° 6.766/79, trazidas pela Lei n.º 9.785/99, o papel dos municípios foi reforçado no tocante a competência para legislar sobre parcelamento urbano. Dentre as alterações está a flexibilização dos parâmetros urbanísticos exigidos no parcelamento do solo urbano, dando maior autonomia aos municípios para a execução de sua própria política urbana, bem como para estabelecer conceitos e diferenças entre o Poder Público e a iniciativa privada enquanto empreendedores.

Nesse contexto, cabe ao município, mediante a elaboração de Plano Diretor ou Lei Municipal, definir os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, tais como o tamanho mínimo dos lotes e o coeficiente de aproveitamento, levando em conta a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade, e abordando, especificamente, o tema do parcelamento do solo urbano.

A Lei n.º 6.766/79, alterada pela Lei n.º 9.785/99, deixa a cargo da legislação urbanística municipal a área mínima que deve ser doada em cada gleba para o sistema de circulação, a implantação de equipamentos urbanos (serviços públicos de água, de esgoto, de energia elétrica, de coleta de águas pluviais, rede telefônica e de gás canalizado) e comunitários (educação, cultura, saúde e lazer), a instalação de espaços livres e áreas verdes de uso público.

Ressalte-se, ainda, a preocupação com a simplificação da legislação, uma vez que tem se buscado construir instrumentos mais simples de controle do uso e ocupação do solo, com vistas à democratização do acesso ao solo urbano.

Como a lei federal estabelece que a regularização de loteamentos clandestinos e irregulares deverá ser planejada caso a caso, podendo a legislação conter instrumentos urbanísticos contra a exclusão social, como a definição de Zonas de Especial Interesse Social, cabe ao município elaborar legislação específica que contemple as peculiaridades e o contexto urbano do assentamento.

No tocante a regularização fundiária de interesse social, ressalte-se que esta se aplica aos assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda.

Destaque-se, ainda, que as leis municipais de interesse social surgiram, no Brasil, no final da década de 1970 em razão da pressão de movimentos populares por moradia. Inicialmente, as leis tinham como foco principal a regularização do domínio, em razão das políticas de desocupação que ameaçavam a população de baixa renda, residente em assentamentos informais. Mais recentemente, as leis têm contemplado com mais rigor, dispositivos voltados à regularização urbanística.

As leis de interesse social têm como objetivo principal a urbanização e regularização das áreas irregulares, a fim de integrá-las ao restante da cidade e, conforme mencionado, estabelecem parâmetros mais flexíveis ao parcelamento do solo urbanos. Para tanto, a maioria da legislação estabelece a necessidade de controle sobre a ocupação e o uso do solo dos lotes, após a aprovação do parcelamento do solo.

3.3.5 Lei n.° 9.636/98 alterada pela Lei n.° 11.481/07

Outra norma que trata da regularização fundiária é a Lei n.º 9.636/98. A referida lei dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União e foi alterada pela Lei n.º 11.481/07.

O artigo primeiro da Lei n.º 9.636/98 dispõe:

> Art. 1º - É o Poder Executivo autorizado, por intermédio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a executar ações de identificação, demarcação, cadastramento, registro e fiscalização dos bens imóveis da União, bem como a regularização das ocupações nesses imóveis, inclusive de assentamentos informais de baixa renda, podendo, para tanto, firmar convênios com os Estados, Distrito Federal e Municípios em cujos territórios se localizem e, observados os procedimentos licitatórios previstos em lei, celebrar contratos com a iniciativa privada (BRASIL,15-05-1998).

Conforme mencionado, com a CF de 1988 e, posteriormente, o EC (Lei Federal n.° 10.257/01), constrói-se um novo paradigma sobre a propriedade da terra, a qual deve cumprir uma função sócio-ambiental, seja ela pública ou privada.

Desta forma, o Governo Federal por meio da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento implantou uma nova política de gestão dos seus imóveis. Esta política tem como diretriz principal o cumprimento da função sócio-ambiental das terras da União, reconhecendo o direito à moradia das famílias que aí residem.

A regularização fundiária de assentamentos informais em bens da União exige a formalização de parcerias com municípios, por meio da celebração de um termo de cooperação técnica que estabeleça a parceria do Município com a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), a fim de definir a gestão da regularização fundiária de forma compartilhada e garantir a regularização jurídica, urbanística e ambiental do assentamento.

Os Municípios assumem a responsabilidade pela dimensão urbanística e ambiental da regularização, enquanto cabe à SPU, por meio de suas Gerências Regionais, a parte referente à garantia da titulação dos moradores. Conforme a parceria acordada, o Município pode apoiar a SPU bem como assumir a realização do levantamento de dados, a realização de estudos prévios, levantamentos topográficos, a elaboração do cadastro físico e socioeconômico, bem como a própria execução das obras necessárias à regularização (BRASIL, 2006).

Os instrumentos que podem ser aplicados na regularização desses assentamentos são: as zonas especiais de interesse social – ZEIS; concessão de direito real de uso gratuita; concessão especial para fins de moradia; cessão de uso gratuita; aforamento gratuito; cessão de posse e

doação, lembrando-se que neste caso (regularização fundiária de interesse social) a licitação é dispensada.

O Programa de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em terras da União, coordenado e operado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), faz parte da estratégia definida pelo Programa Papel Passado, coordenado pelo Ministério das Cidades. Da meta de famílias a serem atendidas pelo Programa Papel Passado entre 2004 e 2006, 40% estão assentadas em imóveis da União, o que motivou o estabelecimento de um programa específico de regularização destes casos (BRASIL, 2006).

3.3.6 Lei n.º 10.931/04

A Lei Federal nº. 10.931, de 2004, constitui-se num grande avanço, na medida em que permite que o primeiro registro dos títulos advindos de processos de regularização fundiária, implementados pelo Poder Público para a população carente seja feito de forma gratuita. Para acelerar a implementação deste dispositivo, foi assinado termo de cooperação entre o Ministério das Cidades e a Associação dos Notários e Registradores do Brasil (Anoreg) e o Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB), que permite estabelecer acordos específicos entre prefeituras, governos estaduais e CRI, garantindo a gratuidade[20].

O artigo 59 da Lei n.º 10.931/04 alterou o artigo 213 da Lei de Registros Públicos n.º 6.015/73:

> Art. 213, § 15. Não são devidos custas ou emolumentos notariais ou de registro decorrentes de regularização fundiária de interesse social a cargo da administração pública (BRASIL, 2004).

A Lei nº. 11.481/07, que trata da regularização de áreas pertencentes à União, também trouxe alterações na Lei de Registros Públicos:

> Art. 290-A. Devem ser realizados independentemente do recolhimento de custas e emolumentos:
> I - o primeiro registro de direito real constituído em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social em áreas urbanas e em áreas rurais de agricultura familiar;

[20] Boletim Eletrônico Irib n.° 2147 - 10/11/2005.

> II - a primeira averbação de construção residencial de até 70 m² (setenta metros quadrados) de edificação em áreas urbanas objeto de regularização fundiária de interesse social.
> § 1º O registro e a averbação de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo independem da comprovação do pagamento de quaisquer tributos, inclusive previdenciários.
> § 2º Considera-se regularização fundiária de interesse social para os efeitos deste artigo aquela destinada a atender famílias com renda mensal de até 5 (cinco) salários mínimos, promovida no âmbito de programas de interesse social sob gestão de órgãos ou entidades da administração pública, em área urbana ou rural (BRASIL, 2007).

3.3.7 Projeto de Lei n.° 3.057/00

O Projeto de lei n.° 3.057/2000, denominado Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, em discussão no Congresso Nacional, elaborado após anos de debates com a sociedade civil, empresários da construção civil, representantes de entidades como Irib, Anoreg, Colégio Notarial, Secovi, CBIC e Fórum Nacional da Reforma Urbana, além do Ministério das Cidades, prevê alterações na lei federal de parcelamento do solo urbano – Lei n.° 6.766/79.

O referido projeto de lei estabelece os princípios definidos na CF e nas diretrizes e instrumentos do EC. Um dos principais objetivos da nova lei consiste no estabelecimento de regras simplificadas para a regularização fundiária sustentável de interesse social, bem como para a ampliação do acesso dos mais pobres ao mercado formal de lotes e moradias.

Dentre as alterações destacam-se o fortalecimento da competência municipal no tocante à regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo, pelo estímulo ao planejamento e gestão municipais, bem como a estruturação e capacitação técnica das prefeituras. Propõe-se, também, o conceito de gestão plena do uso e ocupação do solo para cidades com plano diretor, conselhos urbanísticos e ambientais paritários e deliberativos e órgãos técnicos de gestão na área urbano-ambiental (BRASIL, 2005).

Explica-se que a gestão plena é uma condição para o município licenciar. Para isso deve ter: Plano Diretor, entes colegiados deliberativos, órgãos executivos de planejamento, gestão e fiscalização.

Mediante a nova lei, o Município ficará incumbido de emitir licença integrada do parcelamento do solo para fins urbanos ou do plano de regularização fundiária, avaliando conjuntamente as questões urbanísticas e ambientais. A licença integrada, por sua vez, é o ato administrativo que estabelece as condições e restrições urbanísticas e ambientais a serem seguidas pelo empreendedor.

> Art 3°, XXII – autoridade licenciadora: o Poder Executivo municipal responsável pela concessão da licença integrada do parcelamento do solo para fins urbanos ou do plano de regularização fundiária, observadas as disposições desta Lei;
> XXIII – licença integrada: ato administrativo pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as condições e restrições de natureza urbanística e ambiental que devem ser obedecidas pelo empreendedor para implantar, alterar, ampliar ou manter parcelamento do solo para fins urbanos e para proceder à regularização fundiária.

No que tange à regularização fundiária, a lei propõe critérios, normas, procedimentos e compensações claras para legalizar aquilo que é regularizável, incorporando e reconhecendo o direito à moradia e integrando-o à ordem urbanístico-ambiental do País. Além disto, percorre todo o ciclo da regularização – da aprovação do projeto ao registro dos lotes resultantes nos cartórios (BRASIL, 2005).

Conforme disposto no artigo 96 do Projeto de Lei, a regularização fundiária sustentável deve pautar-se pelas seguintes diretrizes:

Art. 96 - Além das diretrizes gerais de política urbana previstas pela Lei n.º 10.257, de 2001, e dos princípios previstos no art. 2°, a regularização fundiária sustentável deve pautar-se pelas seguintes diretrizes:

> I – ampliação do acesso à terra urbanizada por parte da população de baixa renda;
> II – prioridade para a permanência da população na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada;
> III – observância das determinações do plano diretor;
> IV – articulação com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo;
> V – controle, fiscalização e repressão, visando a evitar novas ocupações ilegais na área objeto de regularização;
> VI – articulação com iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
> VII – participação da população interessada, em todas as etapas do processo de regularização;
> VIII – estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;
> IX – preferência de titulação para a mulher.

O art. 97 estabelece que o Poder Público municipal, mediante plano diretor ou outra lei municipal, deve definir as condições e procedimentos para a concepção, formulação e implementação da política municipal de regularização fundiária sustentável.

Nota-se, desta forma, que o Projeto de Lei facilita a regularização fundiária ao permitir que ela seja feita por meio das Prefeituras e Registros de Imóveis, de maneira administrativa, levando ao Judiciário apenas os contenciosos. Além disso, inova ao criar dois novos instrumentos de regularização fundiária, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse que irão agilizar bastante o processo.

A demarcação urbanística e a legitimação de posse estão previstas, respectivamente, no artigo 3°, incisos XXVI e XXVII:

> XXVI – demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;
> XXVII – legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e da natureza da posse;

A lei cria uma nova modalidade de parcelamento: o condomínio urbanístico. Nesses condomínios, os espaços internos de uso coletivo, como ruas e praças, são claramente privados e a doação dos 15% de áreas públicas obrigatórias para qualquer modalidade de parcelamento será fora do perímetro fechado (BRASIL, 2005).

> Art. 3°, XII – condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio;

Quanto aos requisitos ambientais, o artigo 13 traz uma novidade no tocante à faixa mínima de proteção nas Áreas de Preservação Permanente (APP):

> Art. 1 - As APP a serem observadas em áreas urbanas consolidadas devem ser fixadas pelo plano diretor ou outra lei municipal, respeitando-se:
> I – a faixa mínima de proteção de 15 (quinze) metros ao longo dos cursos de água de até 2 (dois) metros de largura;

Além disso, a autoridade licenciadora poderá permitir que a APP seja utilizada como área de lazer.

> Art. 14. Em parcelamentos do solo para fins urbanos inseridos em áreas urbanas consolidadas de Municípios com gestão plena, as APP podem ser utilizadas como espaços livres de uso público ou de uso comum dos condôminos para implantação de infra-estrutura destinada a esportes, lazer e atividades educacionais e culturais ao ar livre, desde que:
> I – a vegetação seja preservada ou recomposta, de forma a assegurar o cumprimento integral dos objetivos ecológicos da APP;
> II – a utilização da área não gere degradação ambiental;
> III – seja observado o limite máximo de 10% (dez por cento) de impermeabilização do solo;
> IV – haja autorização prévia da autoridade licenciadora.

No que diz respeito ao registro do título da regularização fundiária de interesse social, o Projeto de Lei prevê: isenção do pagamento de custas (taxas e impostos); redução nos emolumentos (20%); gratuidade (custas e emolumentos) do registro de edificações de até 70m²; revogação da gratuidade do registro da regularização fundiária implementada pelo Poder Público (Lei n.º 10.931).

Celso Santos Carvalho, diretor de assuntos fundiários urbanos da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades, apontou na VII Conferência das Cidades, ocorrida em Dezembro de 2006 em Brasília, os seguintes benefícios do PL 3.057/00: adequação da lei de parcelamento do solo ao EC; redução dos custos de produção de lotes urbanizados em decorrência da agilização no processo de licenciamento e aumento da oferta de lotes legais para a população de baixa renda; definição de procedimentos para a efetivação da regularização fundiária, de forma a concretizar o direito à moradia.

Celso Carvalho também revelou os resultados da política nacional de regularização fundiária sustentável, que abrange 26 estados e 283 municípios, quais sejam: 2.162 assentamentos informais urbanos em processo de regularização fundiária; 1.347.000 famílias com processos de regularização iniciados; 300 mil famílias com títulos concedidos e 88 mil famílias com processos de regularização finalizados, isto é, com títulos registrados em cartório.

No mesmo evento acima, Marcos Augusto Netto, Presidente do Sindicato da Habitação de Mato Grosso do Sul, Secovi-MS, e membro do Conselho Nacional das Cidades, do Ministério das Cidades, afirmou que se os 12 milhões de imóveis irregulares existentes no país entrassem no mercado formal injetariam, indiretamente, pelo menos 120 bilhões de reais na economia,

uma vez que cada imóvel custaria, em média, dez mil reais. Também lembrou a importância da regularização fundiária na sucessão hereditária, nas separações conjugais e na segurança jurídica. Por derradeiro, Netto destaca que a concentração de informações na matricula do imóvel gera segurança jurídica, facilitando-se a concessão de financiamentos.

Dentro do mesmo evento acima, comentando sobre a licença integrada, Saule Jr (s.d) destacou a importância da delimitação do papel de cada ente federativo no tratamento do parcelamento do solo, deixando mais precisas na legislação as situações excepcionais pelas quais o Estado ficaria responsável por estabelecer o licenciamento do parcelamento do solo. No tocante à regularização fundiária, lembrou que o principal responsável neste caso é o município.

Cabe ao município tratar da regularização fundiária, tanto por meio do plano diretor como por legislação própria, bem como fortalecer o instrumento das zonas especiais de interesse social, ZEIS, como instituto necessário para a regularização dos parcelamentos irregulares, que permite também tratar dos conflitos ambientais e urbanísticos nas áreas de proteção ambiental, se áreas urbanas consolidadas. Segundo Saule Jr. (s.d), a perspectiva do PL 3057/00 é que os municípios que têm, em seus planos diretores, Conselhos da Cidade, e a estrutura adequada para o planejamento e desenvolvimento do ordenamento territorial, possam ter a responsabilidade plena sobre o parcelamento do solo, de modo a pensar nos aspectos urbanísticos e ambientais e no planejamento do ordenamento territorial (SIMÃO, 2007).

Em 2007 o Projeto de Lei n.° 3.057/00 foi arquivado e foram apresentados dois novos projetos, o Projeto de Lei n.° 20 de 2007, do deputado Fernando Chucre, que transcreve a última versão, e o Projeto de Lei n.° 31 de 2007 do deputado Zezéu Ribeiro.

Em 27/06/07, foi realizada uma audiência pública para discutir o Projeto de Lei 20/07, do deputado Fernando Chucre, que altera as regras para abertura de loteamentos urbanos e prevê medidas para regularização de loteamentos irregulares. A audiência foi promovida pela Comissão Especial de Parcelamento do Solo para Fins Urbanos, contando com a presença de representantes do Ministério das Cidades e instituições que cuidam da questão do solo urbano no país.

Os participantes ressaltaram que o projeto resgata o texto construído coletivamente do antigo PL 3.057/00, trazendo grandes avanços no licenciamento de novos loteamentos, nos procedimentos para a regularização fundiária e propiciando maior segurança para os compradores e vendedores de lotes urbanos, evitando disputas judiciais entre empreendedores imobiliários e consumidores.

A Comissão Especial, instalada em junho e presidida pela deputada Maria do Carmo, tem como objetivo analisar o complexo Projeto de Lei e todos os demais que lhe estão apensados, como o projeto 31/07 do Deputado Zezéu Ribeiro. Se aprovado se converterá na Lei da Responsabilidade Territorial Urbana, que harmoniza as regras da Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei 6.766/79), a legislação ambiental e o EC (Lei 10.257/01).

Na audiência acima mencionada, Celso Santos informou acreditar que em breve haverá consenso para votação do PL 20/07. Segundo ele, são apenas 4 temas polêmicos que precisam ser acordados: a questão da regularização de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, os loteamentos fechados, o custo do registro de imóveis de interesse social, e a defesa do consumidor particularmente nas regras para restituição dos valores pagos por adquirentes de lotes inadimplentes.

O representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi), Caio Carmona, destacou a necessidade de o projeto explicitar as responsabilidades na execução e manutenção da infra-estrutura e a inclusão da modalidade loteamento fechado[21].

O PL 20/07 está em fase de redação final e tem boas perspectivas de ser aprovado ainda no ano de 2007. As alterações previstas no projeto estão baseadas na Constituição de 1988 e no EC, representando um avanço importante na questão do uso e ocupação do solo, na medida em que prevê regras simplificadas para a regularização fundiária de interesse social, assim como para a ampliação do acesso dos mais pobres ao mercado formal de lotes e moradias.

[21] Audiência Pública discute Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária. Mensagem enviada por *e-mail* de Denise Gouvêa - Assessora Técnica SNPU/MCidades.

3.3.8 Plano Diretor

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal, bem como o instrumento responsável por aferir o cumprimento da função social da propriedade urbana. A lei prevê a sua obrigatoriedade para municípios com população acima de 20.000 habitantes; para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas de interesse turístico; ou em áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Municípios que não se incluem em qualquer destas categorias precisam dispor obrigatoriamente de um Plano Diretor, caso pretendam aplicar os instrumentos previstos no capítulo de Reforma Urbana da Constituição de 1988.

Trata-se de uma lei municipal discutida com todos os segmentos da população, que representa um pacto em relação à cidade que se quer. A lei deve ser aprovada pela Câmara Municipal e corresponde a um conjunto de regras básicas de uso e ocupação do solo, que orientam e regulam a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município. Seu objetivo é organizar o crescimento e o funcionamento do município como um todo, incluindo áreas urbanas e rurais. Após sua aprovação, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades contidas no plano diretor.

O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade.

Cabe a ele estabelecer como normas imperativas aos particulares e agentes privados as metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana: garantir as condições dignas de vida urbana, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o cumprimento da função social da propriedade (ROLNIK, 2001).

O Plano Diretor deve fazer cumprir as determinações do EC, seus princípios e diretrizes, dentre eles: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos promovendo a qualidade

de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social. Partido da realidade local, o plano deve estabelecer o destino específico que se quer dar às diferentes regiões do município, traçando-se o macrozoneamento do território.

Conhecendo a estrutura fundiária do município este poderá escolher os instrumentos previstos no EC que mais favoreçam a inclusão social. Dentre os instrumentos disponíveis estão: as ZEIS, a utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados, o direito de superfície, a concessão especial para fins de moradia, dentre outros.

O Plano Diretor pode ainda delimitar as áreas urbanas que sejam passíveis da aplicação do Usucapião Urbano e da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia, como Zonas Especiais de Interesse Social, com o objetivo de atender a diretriz da política urbana prevista no artigo 2°, inciso XIV, da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação sócio-econômica da população e as normas ambientais (ROLNIK, 2001).

A participação popular, como também das associações representativas dos vários segmentos da comunidade, é obrigatória durante o processo de elaboração, implementação e gestão do plano diretor.

Destaque-se, por derradeiro, a necessidade de revisão periódica do plano diretor, conforme previsto no § 3° do artigo 40 do EC: "A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos".

Em que pese o descrédito com relação aos Planos Diretores, tendo em vista seu histórico relacionado ao excesso de tecnicismo e falta de aplicabilidade, acredita-se que se trata de um instrumento de fundamental importância para os municípios e munícipes. É nele que estarão dispostas as regras sobre o crescimento e o funcionamento do município, devendo ser discutido por todos os segmentos da população. E aqui também que se define quando a propriedade urbana cumpre sua função social, de acordo com as exigências fundamentais de ordenação da cidade.

Para que os novos planos diretores não incorram nos mesmos erros do passado, é fundamental a participação popular na sua formulação, execução e fiscalização.

3.3.9 Decreto-Estadual n.° 48.340/2003 e o Graprohab

O Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (Graprohab), criado em 1991, é um colegiado de órgãos que tem por objetivo centralizar e agilizar os procedimentos administrativos de anuência prévia do Estado para empreendimentos de parcelamento do solo urbano e implantação de núcleos habitacionais, públicos ou privados. Nota-se que o referido colegiado foi criado com vistas à **aprovação** de loteamentos.

A Resolução SH-87, de 22-9-96, deu nova redação ao Regimento Interno do Graprohab, de modo a permitir a regularização de conjuntos habitacionais e parcelamentos do solo urbano, implantados ou em fase de implantação no período compreendido entre a edição da Lei Federal 6.766, de 19-12-79 e data de publicação da presente resolução.

> Art. 20 Somente poderão ser regularizados os projetos habitacionais:
> I - que estejam total ou parcialmente implantados entre a data de edição da Lei Federal 6.766/79 e da Resolução SH-87/96
> II - que estejam total ou parcialmente implantados em zona urbana ou de expansão urbana;
> III - que não sejam objeto de ação judicial.

Em 18 de dezembro de 2003 foi instituído o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social (Pró-lar Regularização), por intermédio do Decreto Estadual n.° 48.340, a ser implementado pelo Graprohab. O objetivo deste programa é estabelecer procedimentos de regularização de núcleos habitacionais de interesse social, bem como os previstos no artigo 40, da Lei Federal n.° 6.766/79.

Para tanto, o Decreto prevê o estabelecimento de convênios entre as Prefeituras Municipais e a Secretaria Estadual de Habitação, com vistas ao desenvolvimento de trabalhos de identificação, cadastro e elaboração de peças técnicas para a instrução do processo.

Fazem parte do programa acima mencionado: o fornecimento de apoio técnico e institucional às administrações municipais, mediante a identificação dos núcleos; elaboração de diagnóstico das irregularidades; elaboração de plantas e projetos; definição de ações e encaminhamentos para a sua regularização e obtenção de aprovação municipal.

O Programa de Regularização prevê ainda a reestruturação do Graprohab, visando a criação de foro especial e diferenciado para análise de regularizações de parcelamento do solo e de núcleos habitacionais.

Conforme informação prestada pelo Secretario Executivo do Graprohab em 19/04/2007, por carta, a atuação deste colegiado abrange 67 municípios conveniados, 1067 núcleos e 203.019 unidades habitacionais. Até o presente momento, apenas um município teve o processo de regularização concluído[22].

Em 13 de agosto de 2007 foi instituído o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação, por meio do Decreto n.º 52.052/07, revogando-se o Decreto n.º 48.340/03, acima mencionado.

O Programa destina-se a implementar auxílio a Municípios mediante orientação e apoio técnico nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizadas em área urbana ou de expansão urbana. Para tanto foi criado o Comitê de Regularização do Programa Cidade Legal, o qual será responsável pela aprovação dos processos de regularização.

A atuação do Comitê de Regularização dependerá da celebração prévia de convênio de cooperação técnica a ser firmado entre a Secretaria da Habitação e o Município interessado, conforme disposto no artigo 2°, § 2° do Decreto.

O Secretário da Habitação terá 30 (trinta) dias para editar resolução aprovando o Regimento Interno do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal.

[22] O município de Lençóis Paulista teve o processo de regularização finalizado com a entrega de 398 títulos em área pública municipal.

A ausência de regras específicas é fator que pode inviabilizar o processo de regularização, uma vez que o Graprohab está habilitado e acostumado a trabalhar com a aprovação de loteamentos, cuja dinâmica de trabalho é totalmente diversa. Deste modo, em que pese a intenção da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo em auxiliar os municípios na difícil tarefa que é a regularização, o procedimento final ficaria comprometido em razão da necessidade de aprovação pelo Grupo, que ainda não dispõem de instrumentos para tanto.

Neste sentido se manifestou o Promotor de Santo André, no processo de regularização do Núcleo Oito de Fevereiro, ao dizer que o Graprohab, com seus padrões pré-definidos, não está adaptado para anuir à regularização de núcleo já implantado de pessoas de baixa renda, que carece de diretrizes próprias, lançadas em cada caso concreto, além das normas da Corregedoria não exigirem sua aprovação. Ainda segundo ele, realmente deve-se deixar para o Poder Público Municipal avaliar o que é necessário para cada núcleo individualmente, executando o projeto de acordo com o plano de urbanização, e após sua implantação, ser vistoriadas por perito de confiança do juízo[23].

Por outro lado, ainda que o Graprohab disponha de novas regras, específicas para a regularização fundiária, tendo em vista o grande número de assentamentos irregulares no Estado de São Paulo, parece temerário deixar a cargo de um único órgão a aprovação de todos eles. Se todos os municípios firmarem convênios com a Secretaria de Habitação, para ter suas áreas regularizadas, seriam necessárias décadas para a consecução deste fim. No entanto, parece mais adequado deixar a aprovação final para os próprios municípios.

É importante salientar, ainda, que no Estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989 proibia a regularização de moradias construídas em áreas verdes ou institucionais (terras públicas). Tal fato durante anos foi um empecilho a uma série de regularizações, uma vez que grande parte das ocupações clandestinas encontram-se nestas áreas. Todavia, a Emenda Constitucional n.º 23, de 31 de janeiro de 2007, passou a permitir que as prefeituras municipais de todo Estado concedam a titulação de terras públicas, ocupadas irregularmente por famílias de baixa renda antes de dezembro de 2004.

[23] Boletim Eletrônico IRIB, BE 2836. Audiência pública promovida pelo Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Irib, no dia 2 de fevereiro de 2007, em São Paulo, para a discussão de normas a serem editadas pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, visando regulamentar a regularização fundiária no estado.

O novo texto dispõe que as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais poderão ter sua destinação alterada quando se tratar de regularização de loteamentos, cujas áreas verdes ou institucionais estejam total ou parcialmente ocupadas por núcleos habitacionais de interesse social, destinados à população de baixa renda e cuja situação esteja consolidada. A Emenda também permite a compensação de outras áreas livres ou que contenham equipamentos públicos já implantados nas proximidades das áreas objeto de compensação.

3.4 BENEFÍCIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E OBSTÁCULOS PARA A SUA CONCRETIZAÇÃO

Uma das justificativas para a aceitação da regularização fundiária encontra-se nos custos e benefícios dessa medida em termos sociais e econômicos, uma vez que é mais barato para a Administração Pública regularizar os assentamentos já existentes, mediante melhorias urbanas e habitacionais, a construir novos loteamentos. Por outro lado, desde que as condições do assentamento sejam favoráveis, socialmente a manutenção das famílias no local também é mais viável, sendo que a experiência das remoções tem se mostrado socialmente indesejável (MOTTA, 2000).

Os despejos forçados, muitas vezes violentos, já foram a regra em nosso país. Ainda que tal procedimento tenha diminuído bastante atualmente, tal ameaça ainda paira sobre muitas famílias, causando insegurança jurídica. A regularização fundiária pode ser um alívio para muitas famílias que vivem nestas condições.

Segundo Imparato (2001), a aquisição do domínio é importante para reverter o quadro de instabilidade da cidade informal, reconhecendo o direito à cidadania plena que tem seus moradores. É uma forma de modificar o odioso quadro de exclusão social e de segregação entre ricos e pobres, na medida em que os o primeiros vivem na cidade formal e os segundos na informal. A autora ainda destaca que devido a cultura patrimonialista enraizada entre os brasileiros, este só se sente cidadão quando se torna proprietário de bem imóvel.

A regularização fundiária e urbanística de assentamentos informais também permite que a população de baixa renda tenha acesso à terra urbana. Pelo registro do título de aquisição do lote antes irregular, seu proprietário pode, após sua regularização, usar o imóvel como garantia de financiamentos e empréstimos. Por outro lado, a regularização fundiária também possibilita a regularização da edificação junto à municipalidade e aos registros públicos.

A urbanização afasta a insalubridade, trazendo serviços urbanos e comunitários indispensáveis à população. Acarreta, ainda, uma melhoria das moradias, uma vez que os moradores passam a investir mais na casa, elevando a auto-estima da comunidade, que passa a ter um endereço formal. Também permite uma maior organização das ocupações, incentivando a participação dos moradores na discussão do projeto urbanístico e ambiental a ser implantado no local.

A regularização fundiária permite que o morador tenha seu endereço formalizado, podendo receber serviços por correio, comprar a prestação, entre outras vantagens, uma vez que tem endereço comprovado, inserindo-se no Estado e na Economia (BRASIL, 2005). Evidencia-se ainda que a falta de endereço oficial é uma das causas de discriminação no mercado de trabalho.

Para Alfonsin (2006), a regularização incide sobre o problema da segregação sócio-territorial, podendo amenizá-la de forma significativa, uma vez que esta não apenas amplia os direitos de cidadania de uma ampla camada da população, como também contempla as preocupações com a sustentabilidade das cidades, colocando o ser humano como centro de gravidade de uma política pública.

Alfonsin e Fernandes (2006) ainda destacam que o processo de crescimento informal tem tido custos econômicos muito altos para todos moradores e para a cidade como um todo. Produzida informalmente em grande medida, a cidade latino-americana é uma cidade caríssima, em virtude de sua irracionalidade administrativa e ineficiência econômica, dos altos custos da implantação de serviços e equipamentos, da fragmentação urbana, bem como da degradação ambiental.

A regularização fundiária é fundamental para qualquer país, pois a propriedade regularizada passa a fazer parte do circuito econômico e das informações disponíveis sobre ela. Essas informações produzem sinais de consumo, de crédito e de emprego para o mercado.

Tendo por base estudos que indicam que a irregularidade/informalidade impede o desenvolvimento de uma cidade, região, estado ou país, o economista peruano Hernando de Soto propõe a regularização fundiária, no que tem sido seguido por organismos internacionais como o Banco Mundial, Organização das Nações Unidas (ONU), *United States Agency for International Development* (USAID), ou seja, Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional.

Afirma Soto (2001) que, as políticas públicas de regularização fundiária são um instrumento de redução da pobreza social e global. Para ele, o comércio informal, casas e barracos irregulares são essencialmente **capital morto**, que deve ser reavivado por um sistema legal oficial. Desta forma as pessoas terão acesso a um crédito formal, podendo investir em suas casas e negócios, revigorando a economia como um todo.

Ainda segundo o autor, muitas vezes as pessoas não respeitem a lei por ser mais vantajoso estar fora dela. Todavia, é preciso que a população encontre vantagens no sistema oficial/legal. Para mudar a lógica que impera na parte da população que vive à margem da lei, Soares (2007) alega que é preciso mexer nos dois lados da equação: tornar cara a ilegalidade e baratear a vida dos legais, por meio da redução de burocracias e exigências legais, racionalização de impostos e eficiência do Estado em devolver esses impostos à população por intermédio de serviços.

As idéias de Soto trazem um fator diferencial para justificar a regularização fundiária, qual seja o argumento econômico. Aliando-se a outras justificativas de ordem humanitária, religiosa e sociopolítica, a dimensão econômica tem conquistado cada vez mais adeptos à causa.

Soto (2006) sugere que, para terem acesso a crédito e investirem nos seus negócios e casas, os moradores de assentamentos ilegais têm de se sentir seguros da sua posse, o que só poderia ocorrer pela legalização de suas formas precárias de ocupação. Em outras palavras, trata-se de legalizar o ilegal, por meio da outorga de títulos de propriedade individual plena .

Algumas críticas têm sido feitas às idéias de Soto, sendo que estudos recentes têm questionado a sustentabilidade urbanística e socioambiental dos assentamentos no Peru, México, El Salvador e outros países que já foram legalizados com base nos programas inspirados nestas idéias. Pondera Fernandes (2006b) que, a mera legalização formal dos assentamentos irregulares não possibilita a integração socioespacial, além de não ter impacto significativo sobre as condições de pobreza urbana.

Em que pesem as críticas com relação às propostas acima, destaca-se que as idéias do autor peruano têm contribuído para divulgar o tema da regularização, ampliando as discussões acerca do assunto.

Para serem bem sucedidos os programas de regularização requerem coragem na tomada de decisões; tempo de execução; investimentos significativos; continuidade de ações; participação popular em todas as etapas; a devida integração entre seus objetivos e os instrumentos adotados, bem como entre os programas e as leis existentes e especialmente aprovadas (FERNANDES, 2006b).

A participação popular é fundamental para o sucesso de um programa de regularização, na medida em que o contato com a população envolvida cria um vínculo de confiança e colaboração entre as partes, permite maior agilidade e transparência nos procedimentos, reduzindo eventuais abusos por parte do Estado e de particulares. Para tanto, é preciso manter a população devidamente informada sobre cada passo do processo, uma vez que a democratização da informação é fundamental para o sucesso da participação popular.

Deste modo, deve-se estimular a participação social em todas as etapas do processo: na escolha da área a ser regularizada, no planejamento da intervenção com a identificação dos serviços públicos necessários, na distribuição proporcional dos ônus da regularização, na fiscalização da intervenção e na integração social dos beneficiários à cidade formal

(STAURENGHI, 2003). Outro não é o entendimento trazido pelo EC, o qual busca um modelo mais democrático de gestão da cidade.

Os benefícios acima mencionados demonstram a importância do tema em questão e constituem fortes indícios de que a regularização fundiária deve ser utilizada como um dos instrumentos de gestão urbana nas cidades. Todavia, a despeito das muitas vantagens da regularização não se pode deixar de mencionar os obstáculos que atrapalham a sua concretização.

Ainda há muita resistência quando se fala em regularização fundiária, não só por parte de grupos conservadores ligados a terra, mas também por parte dos envolvidos na questão, como registradores, promotores, juízes e, muitas vezes, da própria opinião pública.

Infelizmente, ainda são comuns as decisões judiciais determinando o desfazimento de assentamentos informais consolidados ou a remoção de pessoas que vivem em favelas já consolidadas, localizadas em área verde ou institucional.

Todavia, nos últimos anos muito se tem evoluído neste aspecto. A pressão popular, a criação do Ministério das Cidades com suas políticas de regularização fundiária e, por outro lado, o destaque que o Irib dirige ao tema, tem contribuído para a divulgação e aceitação desta questão.

Um dos maiores entraves aos processos de regularização está relacionado à falta de uma norma geral sobre o assunto. É comum a exigência de procedimentos e documentos diferentes para a ultimação da regularização por parte de Cartórios de Registro de Imóveis, Juizes e Promotores.

Atualmente, a Lei Federal n.º 6.766/79 é quem traz as diretrizes gerais da política urbana. Entretanto, esta lei é bastante superficial no tocante à regularização fundiária. Por outro lado, a submissão dos processos de regularização a anuência de órgãos municipais, estaduais e federais tem inviabilizado a maioria dos casos.

Nessa conjuntura, propõe-se o fortalecimento do papel dos municípios neste sentido, permitindo que aqueles que possuam Planos Diretores, Conselhos da Cidade e a adequada estrutura para o planejamento e desenvolvimento do ordenamento territorial, possam ter a responsabilidade plena sobre o parcelamento do solo e sua regularização. Tais propostas encontram-se previstas no PL 3.057/00.

O Brasil ainda não tem um marco regulatório que possibilite legalizar ocupações irregulares, nem mesmo quando de interesse público. **O problema é que as leis existentes não dialogam umas com as outras**. Se forem observados, ao mesmo tempo, o Código Civil, a atual lei de parcelamento de solo, a lei de registros públicos e a legislação ambiental, não se consegue regularizar nunca. Afirma Rolnik (2007) que, "é preciso criar uma condição especial para a regularização".

A regularização urbanística de assentamentos envolve grande soma de recursos financeiros. No entanto, nem todos os municípios têm condições de suportar tais gastos. Por outro lado, apontam-se dificuldades na captação, na gestão e na aplicação de recursos. Muitas Prefeituras não possuem um corpo técnico preparado para lidar com esta questão, o que dificulta não só a captação e administração de recursos, mas também o estabelecimento de diálogos com outras esferas governamentais e com atores importantes como o Ministério Público, Poder Judiciário, Cartórios de Registro de Imóveis. Frente ao despreparo das administrações municipais para lidar com a regularização fundiária é um desafio que precisa ser vencido.

Outro problema comum que atrapalha o desenvolvimento dos processos de regularização fundiária é a falta de continuidade dos programas nas diferentes administrações municipais. Tendo em vista que estes programas demandam tempo para serem concluídos, é importante que os mesmos não se percam ao longo dos mandatos. O planejamento comprometido com a realidade sócio-espacial, o empenho de políticos com a causa e a cobrança da população são fatores fundamentais para garantir a conclusão dos processos.

O conflito entre valores ambientais e valores sociais, como o direito à moradia, é um outro obstáculo que tem se colocado no contexto dos programas de regularização fundiária. A falta de diálogo e a intolerância têm acarretado decisões que não solucionam a questão, trazendo como conseqüência, novas práticas de ilegalidade e novos processos de degradação ambiental.

É importante repetir que as normas ambientais devem ser compreendidas sob o aspecto da qualidade de vida dos moradores de assentamentos precários, bem como da população em geral. Porém, a urbanização deve prever o saneamento básico da área a ser regularizada.

Segundo Staurenghi (2003), a regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas não pode ser analisada como um problema pontual, mas em suas implicações para os ecossistemas. A partir de um levantamento técnico multidisciplinar, é possível identificar os conflitos existentes e solucioná-los, seja com a manutenção da ocupação com medidas técnicas efetivas de redução dos impactos ambientais e compensações, seja com a recuperação integral da área e recolocação das pessoas. É importante, ainda, que a decisão por uma ou outra solução técnica seja de toda a comunidade.

Conforme apontado por Fernandes (2006d), há que se ater para o conceito amplo de meio ambiente proposto pela Constituição, qual seja, a visão holística e processual do meio ambiente como sendo o padrão de interação entre elementos naturais, artificiais e culturais que permite o desenvolvimento equilibrado da vida humana, equilíbrio esse que não é absoluto, mas que é política e historicamente determinado – e que se ressalta alguma medida referente à questão crucial da moradia social.

Com relação ao aspecto legal, nota-se que a regularização jurídica dos assentamentos localizados em áreas particulares esbarra em diversos obstáculos, tais como: localização dos proprietários das áreas, custos envolvidos na desapropriação ou na ação de usucapião, etc.

Ressalte-se que, via de regra, a aquisição de terras para fins de regulação não é financiável pela maioria das agências financiadoras nacionais e internacionais, obrigando que estes recursos sejam alocados na forma de contrapartida das Prefeituras, o que encarece sobremaneira o processo. Todavia, há que se pensar em mecanismos facilitadores deste processo, como a demarcação urbanística e a legitimação de posse previstas no PL 3.057/2000, a simplificação de regras na ação de usucapião para fins de regularização fundiária, etc.

No tocante à questão registrária, muitas vezes a rigidez da legislação impede o registro dos imóveis. Um outro obstáculo enfrentado encontra-se na discrepância entre o levantamento real da gleba ocupada (planialtimétrico) e a descrição tabular da área. As imprecisas e deficientes descrições tabulares via de regra precisam ser retificadas para permitir o registro do parcelamento regularizado e dos lotes. Tal procedimento costuma ser moroso e caro, acarretando, assim, atrasos no processo de regularização fundiária.

Cabe frisar que em algumas cidades têm sido efetuados acordos com os cartórios de registro de imóveis, tanto no sentido de agilizar as pesquisas para determinação da propriedade, como no estabelecimento de tarifas reduzidas ou gratuitas de registro de escrituras para as famílias beneficiárias dos programas de urbanização.

Por fim, é preciso ressaltar que o que se defende aqui é a regularização fundiária de assentamentos informais como forma de integração social, e não a mera aceitação de uma forma diferente de cidade para a população de baixa renda. Ou seja, não se pretende defender a tese de um modelo de cidade que aceita que parte de sua população (aquela que não pode pagar) viva em condições de moradia aquém do aceitável, enquanto outra parte vive fechada em condomínios.

A regularização deve buscar a sustentabilidade da cidade, procurando oferecer à comunidade áreas de lazer, equipamentos comunitários e outros benefícios garantidores de cidadania à sua população. Staurenghi lembra que se a reorganização do assentamento não permitir a implantação dessas áreas no local, elas deverão ser repostas em área próxima. Também destaca que programas sociais complementares são imprescindíveis para garantir que a população de baixa renda beneficiada pela regularização fundiária consiga arcar com os custos urbanos (água, luz, impostos, etc.). Programas de geração de renda devem, sempre que possível, capacitar os moradores para atenderem à demanda de serviços das comunidades do entorno, viabilizando a integração social (STAURENGHI, 2003).

Deste modo, nota-se que a regularização fundiária aqui defendida visa oferecer cidadania à população marginalizada e não apenas entregar-lhe um título de domínio. É esta também a visão do EC, quando fala das cidades sustentáveis.

Ainda neste sentido, a simplificação da legislação de parcelamento, o uso e a ocupação do solo e das normas edilícias, prevista no EC, têm por objetivo reduzir os custos e aumentar a oferta dos lotes e unidades habitacionais e não retirar direitos da população de baixa renda.

3.5 INSTRUMENTOS JURÍDICOS UTILIZADOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

A CF de 1988, no seu artigo 30, incisos I, II e VIII, atribui aos municípios competência privativa para legislar sobre assuntos de interesse local, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

Aos municípios cabe a execução da política de desenvolvimento urbano e a ordenação do desenvolvimento das funções sociais da cidade, sendo o Plano Diretor o instrumento básico para tanto. Tal mister deve se pautar nas diretrizes básicas fixadas em Lei Federal.

Conforme Dallari (2001), o legislador deu aos municípios papel preponderante em matéria de urbanismo, provavelmente porque os assuntos urbanísticos afetam mais acentuadamente as populações locais.

No que tange à regularização fundiária, a própria Carta Magna elenca alguns instrumentos jurídicos, como o usucapião e a concessão de uso. Outros instrumentos encontram-se previstos em lei, conforme abaixo mencionado.

Ressalte-se que a escolha do instrumento jurídico mais adequado para o processo de regularização está intimamente ligada ao fato de o assentamento estar localizado em área pública ou particular. No caso de ocupação irregular em área de propriedade pública (União, Estados e Municípios), os instrumentos jurídicos mais adequados são: doação com encargos, alienação por preço simbólico, concessão de direito real de uso e concessão de uso para fins de moradia. Quando a ocupação ocorre em áreas de domínio particular os instrumentos mais usados são: desapropriação pelo Poder Público, usucapião, compra e venda e dação em pagamento.

No geral, os instrumentos mais utilizados no Brasil são: **Áreas de Especial Interesse Social (AEIS)**; **Usucapião**; Concessão de Direito Real de Uso; Concessão de uso especial para fins de moradia, disciplinado por meio da Medida Provisória n.° 2.220/01; Doação; dentre outros.

3.5.1 Áreas de Especial Interesse Social

Trata-se de uma categoria específica de zoneamento da cidade que permite a aplicação de normas especiais de uso e ocupação do solo para fins de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pelas comunidades carentes como favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, etc.

Segundo Alfonsin (2001), as AEIS são um instrumento inovador no contexto do planejamento urbano brasileiro, na medida em que rompem com a dinâmica segregatória do zoneamento de usos tradicional, que diante da favela demonstrava toda a sua impotência. A instituição de uma área especial de interesse social pressupõe ainda uma nova postura do planejador urbano, já que tem implícito um reconhecimento do Poder Público de que a produção da baixa renda é, também, produtora e construtora da cidade.

A AEIS ou Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é uma zona urbana específica, que pode conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia. Esclarece Saule Jr (s.d) que são destinadas prioritariamente para a produção e manutenção de habitação de interesse social a fim de promover a regularização jurídica da área, instauração de infra-estrutura urbana e ou equipamentos comunitários e programas habitacionais e incorporar os espaços urbanos da cidade informal à cidade legal.

Trata-se de um instrumento urbanístico surgido nos anos 1980, fruto da luta dos assentamentos ilegais pela permanência nas áreas por intermédio da regularização fundiária. Tem por objetivo reconhecer áreas com padrões urbanísticos diferenciados e incluir essas áreas no zoneamento das cidades, permitindo, inclusive, a regularização em relação a sua titularidade.

Atualmente, o instrumento das AEIS está previsto na alínea **f**, do inciso V do artigo 4° do EC, como um dos instrumentos de regularização fundiária.

As AEIS permitem que se dê um tratamento urbanístico especial às moradias de baixa renda, dispensando-se regras rígidas estabelecidas por lei, de modo a reconhecer o direito à diferença. Desta forma a área gravada como AEIS torna-se uma espécie de zona liberada das regras formais pré-existentes de uso e ocupação do solo, ficando o Poder Público com o compromisso de realizar a melhoria das condições urbanas destas áreas, integrando-as à cidade e dispensando-lhes especial atenção no que se refere ao processo de regularização.

Como já mencionado, as ZEIS não devem ser vistas como um instrumento que permite a liberação de regras urbanísticas ou ambientais, uma vez que seu objetivo reside na flexibilização de regras que não impliquem em prejuízos a população envolvida, reconhecendo-se a tipicidade do assentamento. A flexibilização deve ser usada para casos já existentes, com vistas a trazer para a legalidade o que está ilegal. De outra forma, a simplificação de regras deve ser usada para novos loteamentos, pois do contrário corre-se o risco de se estimular à ilegalidade com a regularização. Lembre-se que a ilegalidade existe em decorrência da ausência de opções habitacionais para a população de baixa renda, mas também por conta das dificuldades e custos envolvidos na aprovação de loteamentos.

Podem ser aplicadas tanto às áreas cuja ocupação por população de baixa renda ocorreu de forma irregular, em loteamentos clandestinos ou mediante invasão de áreas públicas ou particulares, quanto às áreas que representam vazios urbanos com potencial de ocupação para fins habitacionais de caráter popular. Neste último caso, o objetivo é destinar parte dos terrenos urbanos que estão sem uma destinação social para implantação de programas habitacionais de interesse social.

A instituição das ZEIS ou AEIS pode ocorrer pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica. Deverá conter a delimitação da área, as normas especiais de uso e ocupação do solo e os instrumentos que poderão ser utilizados nos processos de regularização fundiária e urbanização das áreas.

> As legislações de interesse social para áreas ocupadas trazem, como princípio básico para as intervenções de regularização urbanística e jurídica, a garantia de que estas se efetivem respeitando as características e tipicidade das ocupações. Por **característica** e **tipicidade** entende-se o conjunto de elementos de natureza urbanística surgidos com o processo de ocupação dos **lotes** e suas dimensões, à formação do sistema viário e de demais áreas de convívio público (PINHO, 1998, p. 85).

O princípio da garantia da tipicidade e das características dos assentamentos não pode ser entendido como óbice ao processo de reurbanização das áreas, mas antes como uma diretriz a ser observada na implantação das obras e serviços, buscando remover o mínimo possível de famílias e a adaptação da ocupação espontânea à lei, sem, no entanto, impedir que, na aplicação, a Lei se distancie de seu objetivo principal, qual seja, a melhoria das condições do meio ambiente urbano e da qualidade de vida dos moradores das favelas, em especial (PINHO, 1998).

Deste modo, as AEIS ou ZEIS representam o instrumento pelo qual as áreas ocupadas pelas favelas, conjuntos habitacionais irregulares, ficam reconhecidas pela ordem jurídica da cidade para serem utilizados para fins de habitação de interesse social. A adoção deste instrumento deve visar à incorporação dos espaços urbanos da cidade clandestina à cidade legal. Na verdade, será por meio da instituição da ZEIS que ficarão juridicamente reconhecidas as áreas ocupadas ou que venham a ser ocupadas pela população carente de moradia nas regiões delimitadas. Com a adoção de normas especiais com restrições urbanísticas para empreendimentos imobiliários, busca-se preservar a forma de apropriação do espaço pelos ocupantes e viabilizar a permanência da população em locais centrais e privilegiados da cidade. Desta forma as ZEIS têm contribuído para garantir o acesso da população de baixa renda a terra e aos serviços básicos (SAULE JR, 2006).

Alfonsin (2006) explica que as ZEIS conseguem garantir igualdade e diferença às populações moradoras dos assentamentos informais. Segundo ela, garantem o **direito à igualdade**, na medida em que o gravame de ZEIS reconhece e busca consolidar o assentamento no território urbano, garantindo direito à cidade, direito à moradia digna e direito à habitabilidade, independentemente dos interesses que o mercado imobiliário possa ter na localização do assentamento. Por outro lado, também garantem o direito à diferença, na medida em que reconhecem o processo histórico de produção social e cultural do habitat que redundou em usos, tipologias e padrões irregulares segundo a legislação urbanística do município para a

região, fazendo nascer o direito de utilizar padrões que, ainda que distintos dos estabelecidos pela lei, garantam dignidade e habitabilidade aos assentamentos.

O gravame de AEIS inibe a iniciativa do mercado imobiliário, pois ainda que não haja uma vedação de alienação posterior das unidades habitacionais ou lotes, a área gravada fica vinculada a um uso de interesse social, fazendo com que se dissipe qualquer interesse do mercado imobiliário na área (ALFONSIN, 2006).

3.5.2 Usucapião

O usucapião urbano cumpre duas finalidades diante da realidade de milhões de famílias brasileiras de baixa renda. Primeiramente, é um instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia a esses segmentos sociais. Em segundo lugar, ele garante o cumprimento da função social da propriedade por meio de uma política de regularização fundiária (ROLNIK, 2001).

Saule Jr (1999) argumenta que o usucapião urbano representa um instrumento de regularização fundiária destinado a assegurar o direito à moradia de famílias que vivem nos assentamentos em condições precárias de habitabilidade e de segurança jurídica, tendo como finalidade reconhecer o direito à moradia dessas pessoas.

O usucapião é modo originário de aquisição de propriedade, por meio da posse mansa e pacífica, por determinado espaço de tempo, e mediante requisitos previstos em lei. Deve ser usado na regularização de terras particulares, principalmente quando não existem documentos registrários da área em questão. Consiste na aquisição de um direito real em relação à área sobre a qual se tem a posse, uma vez cumpridos alguns requisitos legais.

O reconhecimento da aquisição da propriedade por usucapião, em terras particulares, conduz à aquisição do domínio pleno, ou seja, a propriedade com suas características intrínsecas de uso, gozo e disponibilidade, desde que respeitada sua função social.

A aplicação deste instrumento pode encontrar dificuldades no tocante às favelas, localizadas em terras públicas, tendo em vista a proibição constitucional de aquisição destas áreas pelo

usucapião. Neste caso, o instrumento a ser utilizado deve ser a concessão de direito real de uso ou a concessão de uso especial para fins de moradia.

Ressalte-se que existem várias espécies de usucapião, com prazos aquisitivos e requisitos diferenciados:

a) **Ordinário de bens imóveis**: ocorre quando se exerce, incontestadamente, a posse mansa e pacífica da coisa por dez anos contínuos, com justo título e boa-fé do adquirente, nos termos do artigo 1.242 do Novo Código Civil. O prazo poderá ser de cinco anos se o imóvel tiver sido adquirido, onerosamente, desde que os possuidores tiverem nele estabelecido a sua moradia ou realizado investimentos de interesse social e econômico;
b) **Extraordinário**: de acordo com o art. 1.238 do Código Civil vigente, se aperfeiçoa com a posse mansa e pacífica do imóvel por 15 anos ininterruptos, dispensados neste caso, o justo título e a boa-fé;
c) **Especial**: encontra-se disciplinado nos artigos 183 e 191 da CF (usucapião constitucional), combinados com os artigos 1.239 e 1.240 da nova lei civil. Neste tipo de usucapião o possuidor não pode ter outro bem imóvel sob o seu domínio e deve usar o usucapião para a sua moradia ou de sua família ou ainda para fins de produção agropecuária, sendo no primeiro caso chamado de usucapião especial urbano e, no segundo, usucapião especial rural.

Os requisitos para o usucapião urbano, previsto na Constituição de 1988 e regulamentado pelo EC são: posse de área urbana particular de até 250m², para fins de moradia, pelo prazo de no mínimo cinco anos, ininterruptos e sem oposição.

O usucapião urbano também pode ser concedido coletivamente, conforme disposto no artigo 10 do EC. Os requisitos para tanto são: área urbana com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupada por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Os possuidores não podem ser proprietários de outro imóvel urbano ou rural. Para tanto, o juiz atribuirá na sentença, igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

No caso da atribuição de frações ideais diferenciadas na sentença, com base em acordo escrito, faz-se necessária a elaboração de plano de urbanização da área urbana ocupada, tendo em vista que a diretriz da regularização fundiária é desenvolvida em conjunto com a urbanização. Nesse plano de urbanização, podem ser definidas as vielas e áreas comuns que já existem nas áreas e/ou aquelas que serão necessárias para a urbanização. Essas áreas poderão ser destinadas pelos possuidores ao Poder Público municipal, no acordo que será celebrado em juízo, com base no plano de urbanização, a ser apresentado ao juiz na forma de uma planta contendo um memorial descritivo com a divisão dos lotes entre os possuidores (ROLNIK, 2001).

Cabe ao município prestar a assistência técnica e jurídica gratuita para a promoção do usucapião urbano pelas comunidades de baixa renda. O serviço de assistência técnica deve ser prestado para demonstrar e comprovar os requisitos constitucionais no aspecto físico e urbanístico, por meio dos instrumentais necessários que serão exigidos pelo Poder Judiciário. Para tanto o Município poderá celebrar convênio com a Defensoria Pública do Estado, com Universidades, com a OAB, com organizações não governamentais que tenham esta finalidade prevista em seus estatutos ou ainda, implementar serviços próprios (ROLNIK, 2001).

3.5.3 Concessão de direito real de uso

A Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foi instituída por intermédio do Decreto-Lei n.° 271, de 28 de fevereiro de 1967, o qual dispõe também sobre loteamento urbano e concessão do espaço aéreo.

A CDRU, prevista no Decreto-Lei n.° 271/67, pode ser definida como um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de

interesse social. Este direito poderá ser constituído por meio de instrumento público ou particular, a ser celebrado entre concedente (proprietário) e concessionário (posseiro).

A partir do Decreto-Lei n.° 271/67, permite-se a destinação de terrenos públicos para o assentamento da população de baixa renda, ou para legalizar sua permanência em áreas que já se encontram ocupadas. Trata-se de um instrumento importante para a regularização em áreas públicas, tendo em vista que estas não podem ser adquiridas por meio de usucapião.

A concretização da CDRU está condicionada a autorização legislativa, a avaliação prévia e licitação, na modalidade de concorrência. A avaliação e a concorrência pública ficam dispensadas no caso de concessões destinadas à habitação popular, conforme Artigo 17, I, **f**, da Lei Federal n.º 8.666/93, com redação dada pela Lei Federal n.º 8.883/94. A Administração Pública poderá, em sua política habitacional, realizar a regularização fundiária dos assentamentos habitacionais de baixa renda já existentes, sem que seja necessário um processo de licitação (SILVA, 2001).

Podem ser objeto deste direito os bens públicos dominicais que não estejam destinados a um uso específico. Os bens de uso comum do povo ou de uso especial para serem objeto de concessão de uso deverão ser desafetados, ou seja, ter sua destinação alterada, transformando-se em bens dominicais. Para tanto, o Poder Executivo elabora um projeto de lei e o envia para a Câmara de Vereadores.

O decreto supramencionado vincula a concessão de uso a um interesse social, significando que, caso seja dada outra destinação ao imóvel, a concessão se resolve, retornando as partes ao estado inicial.

Segundo Weigand (1999 apud SAULE JR. 1999), quando da sua instituição, a CDRU foi festejada como uma possibilidade de dar uso social a terrenos públicos, sendo indicada oficialmente por vários programas de governo e acatada em leis federais, estaduais e municipais para a titulação de áreas ocupadas pela população de baixa renda ou para assentamentos agrários.

A forma da concessão de uso pode ser gratuita ou onerosa. Tal decisão caberá ao Poder Público, que deverá levar em consideração não só a capacidade financeira dos beneficiários, mas também o aspecto pedagógico da cobrança.

Muitas administrações têm a concessão de uso prevista na legislação municipal, com vistas à regularização fundiária. Algumas leis impedem a alienação do imóvel regularizado a terceiros, com a justificativa da necessidade de se preservar os terrenos públicos destinados à moradia de interesse social de ataques especulativos. Em outra linha, há os que são contrários a cláusula de inalienabilidade, por entenderem que a proibição apenas geraria um mercado clandestino. Argumentam ainda que a inalienabilidade acarretaria a necessidade de fiscalização permanente por parte do Poder Público.

A emissão da CDRU é uma faculdade do Poder Público e não uma obrigação, implicando na transferência de uso de um bem público, por intermédio de um documento escrito, com especificação da coisa concedida e estabelecimento dos direitos e obrigações das partes.

3.5.4 Concessão de uso especial para fins de moradia - Medida Provisória n.° 2.220/01

A concessão de uso especial para fins de moradia é um direito garantido pelo EC para regularizar áreas públicas onde residam moradores de baixa renda, uma vez que os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião, conforme expressa previsão legal (artigo 183, § 3°, CF/88).

Os artigos do EC que se referiam à regularização de imóveis públicos ocupados (artigos 15 a 20) foram vetados pela Presidência da República quando da sanção da lei, tendo sido parcialmente incorporados à MP n.° 2.220/01. A MP dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia para as pessoas que ocupam áreas públicas de até 250m², situadas em zona urbana, pelo período de cinco anos.

A norma legal fixou o prazo de 30 de junho de 2001 para a concessão do referido beneficio. Também se exige a utilização do terreno para fins de moradia e que o beneficiário não seja proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

A MP n.º 2.220/01 reconheceu o direito subjetivo dos ocupantes de imóveis de propriedade pública à concessão de uso especial para fins de moradia. Ou seja, trata-se de uma obrigação do Poder Público, e não mera faculdade. Nos casos em que a regularização da moradia não for possível no local da ocupação, o Poder Público deverá providenciar a remoção e respectiva regularização em áreas mais adequadas.

São os seguintes os casos em que a concessão de uso deverá ser outorgada em outro imóvel público: no caso da ocupação acarretar risco à vida ou a saúde dos ocupantes; quando a área ocupada for de uso comum do povo; anteriormente destinada a projeto de urbanização; de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; quando reservada à construção de represas e obras congêneres; ou situada em via de comunicação.

É importante ressaltar que no caso em questão não há transferência da propriedade ao ocupante, mas sim do direito de usar o bem, direito este que só poderá ser concedido uma vez a cada beneficiário.

A concessão de uso será outorgada ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil e deverá ser conduzida a registro no Cartório de Registro de Imóveis para ter efeitos contra terceiros.

O direito à concessão de uso para fins de moradia deve ser dado de forma gratuita. Entretanto, se a regularização for acompanhada de obras de urbanização, o Poder Público poderá estabelecer uma contribuição por essas melhorias.

Extingue-se a concessão se o concessionário der ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família ou se ele adquirir a propriedade ou concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Embora não haja menção expressa ao fato, entende-se que a concessão de uso especial para fins de moradia deve ser dada somente as famílias de baixa renda que preencham os requisitos da lei, tendo em vista a garantia do direito social à moradia.

O novo dispositivo legal também prevê a possibilidade de concessão de uso para fins de moradia de forma coletiva. Neste caso o requisito exigido reside no fato da impossibilidade de se identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, numa referência às favelas. O direito será concedido em frações ideais, que não precisará corresponder à metragem exata ocupada por cada família, desde que não ultrapasse a 250m².

Como no usucapião coletivo, o direito acima mencionado também poderá ser concedido por frações ideais diferenciadas. Para isso faz-se necessária a elaboração de um plano de urbanização para a área urbana ocupada.

Para Alfonsin (2006), não se deve dar interpretação restritiva a lei, aplicando-a somente aos casos em que de fato seja impossível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor. Tal fato se deve não só aos objetivos do EC, qual seja, a promoção da regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação econômica da população e as normas ambientais, mas também tendo em vista a tecnologia disponível em termos de levantamento topográfico atualmente, a qual torna possível a identificação dos lotes. Deve-se sim, interpretar de modo adequado os dispositivos legais tendo em vista o espírito da lei.

No tocante a necessidade de desafetação da área objeto da concessão há diferentes opiniões a respeito. Aqueles que defendem a necessidade da desafetação se apóiam na regulação civil, a qual prevê que o Poder Público só pode dispor dos bens públicos dominiais e não dos bens de uso comum do povo. Os que entendem ser desnecessária a desafetação, argumentam que as novas regras trazidas pelo EC dão caráter subjetivo ao direito de uso, o que por si só traria o poder de desafetar a área, sendo que o próprio uso para fins de moradia traria uma nova afetação ao imóvel público.

A MP n.º 2.220/01 prevê o reconhecimento da concessão de uso pela via administrativa, perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial. O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Outro instrumento previsto na norma supramencionada é a autorização de uso. Este direito será conferido aqueles que possuírem imóvel público para fins comerciais, respeitadas as demais disposições de lapso temporal e tamanho do imóvel da concessão de uso especial para moradia. A autorização de uso é um instrumento importante, pois permite a saída de muitos pequenos negócios da clandestinidade e da informalidade, abrindo as possibilidades de acesso a crédito e de desenvolvimento das atividades.

3.5.5 Doação

Embora não seja muito comum, a doação pode ser usada como instrumento para a regularização fundiária nas áreas cuja propriedade pertença ao sujeito público. Neste caso, faz-se necessária uma autorização legislativa para a efetivação da doação por parte do Poder Executivo. No Estado de Minas Gerais, por exemplo, existe uma lei que autoriza o Chefe do Executivo (Governador) a doar diretamente aos habitantes os terrenos localizados em áreas definidas como setor especial (SE-4) e destinadas para habitação de população de baixa renda (MURATORE, 1998).

A doação de bens imóveis pertencentes à administração pública deve obedecer ao disposto na Lei de Licitações (Lei n.° 8.666/93), modificada pela Lei n.° 8.883/94. A lei aqui mencionada exige licitação em caso de transferência de imóveis a sujeitos privados. Todavia, quando for concedida por motivos de interesse social a exigência pode ser dispensada, conforme previsto no inciso 2, letra **a** do artigo 17 da Lei 8.666/93.

O estabelecimento de encargos aos adquirentes facilita a transmissão por doação. A escritura de doação mencionará os encargos, como por exemplo, quanto à transferência a terceiros, quanto à utilização do bem, etc., bem como deverá prever expressamente a condição de propriedade resolúvel e respectivas condições de retorno do bem ao patrimônio público.

3.5.6 Outros instrumentos

Existem outros instrumentos que também podem ser utilizados na regularização, como a desapropriação pela Administração Pública, por motivos de interesse social ou público; a compra e venda; a dação em pagamento; o termo de ajustamento de conduta, etc.

A desapropriação é uma forma excepcional de aquisição da propriedade privada pelo Poder Público, e está sujeita as normas constitucionais e legais. Pode ser aplicada em casos de necessidade, de utilidade pública ou de interesse social, como é o caso da regularização fundiária, quando se tratar de ocupações irregulares em área de propriedade particular.

No caso de interesse social, a desapropriação visa solucionar problemas sociais, ligados à população de baixa renda, pretendendo melhorar as condições de vida, desta por meio da distribuição de riqueza.

A desapropriação ordinária (art. 5º da Constituição) pode ser efetuada em casos de necessidade pública, utilidade pública e interesse social mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

A CF e o EC estabelecem a desapropriação para fins de reforma urbana (desapropriação extraordinária), quando o imóvel não estiver cumprindo sua função social (artigo 182, §4°, III da CF e artigo 8° do EC). Neste caso a indenização será em títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos.

Também compra e venda poderão ser utilizadas para fins de regularização. A compra e venda é um contrato civil ou comercial pelo qual uma das partes (vendedor) transfere a propriedade de um bem à outra (comprador), mediante um preço certo. Pode ser utilizada em ocupações irregulares de áreas públicas ou particulares, quando os proprietários e moradores concordam que a transferência da propriedade é a solução mais adequada.

Desta forma, o poder público pode optar pela venda da área aos posseiros, cobrando um valor menor em relação ao valor de mercado, quando se tratar de pessoas carentes. Nesse caso também será necessária a desafetação, em se tratando de bem de uso comum e especial, bem como autorização legislativa para tanto.

A dação em pagamento, prevista no artigo 356 do Código Civil, é uma modalidade de extinção de uma obrigação em que o credor pode consentir em receber coisa que não seja dinheiro, em substituição da prestação que lhe era devida. Poderá ocorrer quando o

proprietário da área particular ocupada irregularmente for devedor do IPTU. Se o valor da divida for igual ou superior ao valor comercial do imóvel, o Poder Público poderá receber o bem do devedor para satisfazer seu crédito.

Por fim, outro instrumento jurídico que vem sendo utilizado como produto de uma pesquisa em parceria do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAU-USP com o Centro de apoio Operacional das Promotorias de Justiça de Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado de São Paulo, é o Termo de Ajustamento de Conduta – TAC.

O Termo de Ajustamento de Conduta é um acordo celebrado no inquérito civil, de que se vale o Ministério Público para impor obrigações de fazer ou não fazer a um infrator da ordem urbanística, por danos potenciais ou efetivos causados aos interesses da coletividade. “Por meio dele se elabora um plano de prevenção ou reparação dos danos e as sanções pelo descumprimento das obrigações – geralmente multas” (ALFONSIN, 2002, p. 90).

O TAC pode ser usado para obrigar o loteador a regularizar o loteamento, indenizar os adquirentes de lotes, impor obrigações ao Poder Público que se omitiu na fiscalização, etc. No caso de descumprimento das obrigações assumidas, o Ministério Público poderá exigir judicialmente a prestação.

3.5.7 Assistência técnica e jurídica municipal gratuita

Na promoção da regularização fundiária, a Prefeitura deve oferecer serviço de orientação jurídica gratuita integral à população de baixa renda. A assistência jurídica gratuita e os benefícios da justiça gratuita devem ser assegurados tanto para o indivíduo ou grupo de indivíduos necessitados, como também para a associação de moradores de uma comunidade carente.

O serviço pode ser prestado por órgão próprio do Poder Público ou por intermédio de convênios com Universidades, com a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB, com a Defensoria Pública do Estado e com entidades civis que tenham esta finalidade prevista em seu estatuto.

Os beneficiados pela Justiça Gratuita não arcarão com quaisquer custos processuais, como diligências dos Oficias de Justiça, Certidões dos Cartórios Judiciais ou de Registro de Imóveis, honorários periciais, etc.

A Justiça Gratuita perante o Cartório de Registro de Imóveis significa que as pessoas beneficiadas pela sentença judicial (ex.usucapião) não terão que arcar com os gastos relativos ao registro do seu título de domínio, sendo gratuita a nova matrícula e escrituração do imóvel.

O serviço de assistência técnica, por sua vez, deve disponibilizar os instrumentais que serão exigidos pelo Poder Judiciário, e, suficientes para demonstrar e comprovar a situação física e urbanística dos imóveis que pretendem regularizar, desapropriar, conceder o uso, etc.

Por derradeiro, ressalta-se que o sucesso de um programa de regularização depende não só dos instrumentos legais, mas principalmente da vontade política do Poder Público em resolver o problema sócio-espacial, assim como do comprometimento de todos os atores envolvidos no processo, quais sejam, Prefeitura, moradores, Ministério Público, Poder Judiciário, Cartório de Registro de Imóveis.

3.6 EXPERIÊNCIAS BEM SUCEDIDAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Embora o capítulo constitucional sobre política urbana só tenha sido regulamentado em 2001 com o EC, desde a década de 1980 vários municípios já dispunham de programas de regularização fundiária, combinando urbanização e legalização dos assentamentos. Cite-se como exemplo as experiências de Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre, Diadema, dentre outras.
Apesar de diferentes uma das outras, tais experiências visavam tanto a urbanização quanto a legalização dos assentamentos irregulares, bem como a integração socioeconômica dessas comunidades.

Com a abertura política nos anos 1980, surgiram os primeiros programas de regularização fundiária. Tais programas fundamentavam-se na Lei Federal n. 6.766/79, a qual trouxe o conceito de **urbanização específica**, instrumento este que flexibilizou as regras urbanísticas em vigor.

Ao longo dos últimos 27 anos, experiências vêm sendo levadas a cabo neste sentido, sendo que os municípios de Belo Horizonte e Recife foram os pioneiros na utilização deste instrumento, antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988.

A lei de zoneamento de Belo Horizonte, aprovada em 1976, teve importante papel neste contexto, uma vez que estabelecia o controle dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano pelo poder público local. Foi também neste município que se propôs, pela primeira vez, um programa urbanístico e social de regularização de favelas, com regras que estabeleciam a identificação, demarcação, definição de normas urbanísticas especificas, bem como propostas de gestão participativa dos programas de regularização.

No que diz respeito à regularização de favelas, os municípios de Belo Horizonte e Recife trouxeram grandes avanços no reconhecimento dos direitos sociais no Brasil, na medida em que contribuíram para a caracterização dos favelados como sujeitos de direitos, propondo a estes, a garantia de um lugar na sociedade urbana e um espaço na cidade (FERNANDES, 2001, pg. 198).

Quanto aos instrumentos jurídicos utilizados destaque-se que Recife optou por trabalhar com a concessão real de uso, de acordo com a concepção de que as terras públicas municipais deveriam ter sua posse regularizada como direito real. Belo Horizonte, por outro lado, optou por regularizar suas áreas públicas por meio do instrumento de transferência da propriedade. Eram contratos de compra e venda que traziam alguns encargos, o que os diferenciava, pois, para alguns, transferia-se a propriedade por contratos de compra e venda e, para outros, transferia-se o direito de posse submetido a um conjunto de encargos que deveriam ser avaliados.

Além de Recife e Belo Horizonte, outros municípios como Diadema, Porto Alegre, Rio de Janeiro, São Paulo, têm se valido da regularização fundiária como forma de melhoria das condições de moradia e de acesso a direitos fundamentais para grande parte da população do Brasil.

3.6.1 Recife

A ocupação do solo em Recife teve por base uma grande concentração de terras nas mãos de poucos, os quais formavam a população de alta renda. Como em diversas outras cidades do Brasil, a população de baixa renda foi obrigada, em decorrência das dificuldades históricas de acesso a terra, a encontrar formas alternativas de moradia.

Conforme o Censo Demográfico 2000 do IBGE, a cidade possui 1.422.905 de habitantes. A população que ocupa, em Recife, as áreas de interesse social é de 815.720 habitantes, ou seja, 57,35% da população total da cidade, ocupando mais de 200 mil domicílios, segundo o Atlas de Desenvolvimento Humano do Recife. O Cadastro de Áreas Pobres realizado em 1998, pela Empresa de Urbanização do Recife e Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da Universidade Federal de Pernambuco (URB-Recife/FADE/2001), aponta a existência de 421 assentamentos de baixa renda no municipio, que apresentam carência de infra-estrutura e serviços urbanos, além de irregularidades quanto à propriedade e/ou às condições de ocupação do solo, numa área de 3.357 hectares, correspondendo a 15,26% da área total do município. Do total destes assentamentos, mais da metade (252) compõem as 66 Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS [24].

O Cadastro das Áreas Pobres da Cidade do Recife/2000, em pesquisa sobre as condições de moradia da população de baixa renda no Recife, revela que 90,26% dos assentamentos pobres do município têm mais de dez anos de existência. Cerca de 20% dessas áreas foram classificadas como pobres, 64% como muito pobres e 16% em estado crítico. Em 92,16% dessas áreas, inexiste um sistema de esgotamento sanitário e em 40,86% a ausência de drenagem das águas é total [25].

[24] Informações obtidas com Tiago Gonçalves da Silva, Advogado da Divisão de Legalização do Departamento de Regularização Fundiária/URB Recife, em 06 jun. 2007.
[25] Regularização fundiária em Recife – PE, promovida pelo Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social – CENDHEC. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/media/ExperienciaCendhec2.pdf. Acesso em 10 jul. 2007.

A organização e a pressão dos movimentos populares em Recife acarretaram a elaboração de um projeto de lei de iniciativa popular com vistas à intervenção do Poder Público nas favelas da cidade, envolvendo a urbanização e a titulação destas. Assim nasceu o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS foram instituídas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo n.º 14.511/83, ficando reconhecida legalmente a existência de áreas de assentamentos habitacionais de baixa renda. Essa mesma lei mostrou serem necessárias normas especiais para promover a regularização e integração das ZEIS à estrutura urbana da cidade (SILVA, 2001).

O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social – PREZEIS, criado pela Lei nº. 14.947/87, foi assinado pelo Prefeito Jarbas de Andrade Vasconcelos, o primeiro prefeito eleito após o regime ditatorial, de fortes vínculos com o movimento popular organizado. Este Plano materializou os preceitos da Reforma Urbana, antecipando-se à Constituição de 1988. Trata-se de um instrumento de gestão que visa garantir a participação da população beneficiária na definição e implementação de intervenções físicas e jurídicas em favelas da cidade, classificadas, na legislação urbanística, como ZEIS.

A lei do PREZEIS (Lei n.º 14.947/87) resultou de um projeto de entidades e organizações da sociedade civil. Esta lei se tornou referência nacional para a gestão municipal no campo dos programas de urbanização em comunidades de baixa renda.

O PREZEIS é uma política que logrou continuidade ao longo de quatro administrações municipais, por intermédio de instrumentos legais que permitiram institucionalizar procedimentos de participação comunitária no âmbito da gestão pública.

A lei do PREZEIS, como é conhecida, estabelece os procedimentos para a definição de novas ZEIS e estimula a interação das comunidades, assessorias e empresas para a implementação de projetos de melhoria nessas áreas, criando três instâncias institucionais: Comissão Municipal de Urbanização e Legalização (Comul), o Fórum do PREZEIS e o Fundo Municipal do PREZEIS (IBAM, 2002). Nesses espaços são discutidos os principais problemas e reivindicadas as aplicações dos recursos do Fundo do Prezeis, regulamentado por

lei e operado pela empresa de Urbanização do Recife (Urb), e determinadas as prioridades de investimento e de urbanização (MIRANDA, 2004).

Objetivando a urbanização e regularização fundiária das **ZEIS, o PREZEIS reconheceu a prioridade do direito de moradia sobre o direito de propriedade** e as características sócio-espaciais particulares das ocupações populares.

Em 1995, após processo de revisão, foi aprovada a nova lei do PREZEIS (Lei n.º 16.113/95).

O artigo 5◦ da Lei 16.113/95 prevê os seguintes requisitos para a transformação de novas áreas como ZEIS:

> I. Ser passível de urbanização de acordo com o estudo de viabilidade técnica;
> II. Nas áreas ocupadas:
> a) ter uso predominantemente residencial;
> b) apresentar tipologia habitacional predominantemente de baixa renda;
> c) precariedade ou ausência de serviços de infra-estrutura básica;
> d) renda familiar média igual ou inferior a três salários mínimos;
> e) possuir densidade habitacional nunca inferior a 30 residências por hectare.

O parágrafo 2◦ do artigo acima veda a transformação em ZEIS dos assentamentos habitacionais totalmente localizados: I - sob viadutos ou pontes; II - sobre oleodutos e troncos de água e esgotos, bem como sob redes de alta tensão; III – em áreas que apresentam alto risco à segurança de seus ocupantes, de acordo com o estudo de viabilidade técnica realizado pela Empresa de Urbanização de Recife.

O artigo 34 da Lei institui o Fórum do PREZEIS, considerado um espaço institucional de articulação e deliberação dos vários segmentos que integram o Programa de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, sendo que pelo artigo 35, inciso XI este Fórum deve acompanhar os procedimentos administrativos que versem sobre a transformação das novas áreas em ZEIS.

A lei ainda prevê que o lote máximo para ZEIS deve ser de 250m² (artigo 9◦), o lote mínimo será de 18m² (artigo 10), sendo que os novos lotes resultantes dos planos de urbanização ou de remoção deverão ter áreas mínimas de 40m² (artigo 11).

Os lotes da ZEIS admitem uso misto. A lei estabelece basicamente dois instrumentos a serem utilizados no processo de legalização dos terrenos, quais sejam: usucapião, para as áreas particulares, e concessão de direito real de uso, para as áreas públicas.
Como forma de promover o financiamento do programa, a Lei Municipal 15.790/1993 instituiu o Fundo Municipal do PREZEIS, que nos termos do artigo 1◦ da mencionada Lei, constitui instrumento de política urbana para permitir a captação e gestão de recursos destinados às ações previstas no Plano de Regularização das ZEIS.

Dentre as formas de constituição de receita para o Fundo encontram-se: receitas da Lei do Orçamento, transferências intergovernamentais, transferências de instituições privadas, transferências do exterior, transferências de pessoas físicas, de convênio, receitas da Concessão Real de Direito de Uso nas áreas de ZEIS, receitas de aplicações financeiras, doações (MARINHO, 1998). Após dez anos de existência ainda não há uma estimativa sobre o total de investimentos necessários para atender as demandas básicas do PREZEIS.

Em 1996, foi aprovada a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo - Lei n.º 16.176/96, reafirmando os princípios da Lei do PREZEIS. O capítulo IV da referida lei trata da regularização fundiária.

Conforme dados retirados do documento **Gestão Participativa no Recife: do PREZEIS ao Orçamento Participativo, 2003**, observa-se o funcionamento do PREZEIS:

As Comul, instância de participação popular do Plano de Regularização das ZEIS, são formadas por moradores eleitos em cada comunidade para um mandato de dois anos. Os representantes das comunidades têm um espaço específico na Urb para discutir as melhorias urbanas e a legalização.

Cada ZEIS deve ter uma Comul e esta participa de um grande Fórum - o Fórum do PREZEIS, o qual reúne representantes da sociedade civil, das comunidades, da universidade, da Câmara de Vereadores e de algumas secretarias municipais. Nesse Fórum são deliberadas as questões de interesse das Zonas Especiais de Interesse Social de Recife, discutindo-se sobre os recursos e as obras.

Entre a Comul e o Fórum existem mais três espaços que cumprem o papel de assessoria a esse Fórum que são as Câmaras Técnicas, ou seja, as Câmaras de Urbanização, Legalização e de Orçamento e Finanças.
Na Câmara de Urbanização são discutidas as questões de urbanização na comunidade. É uma Câmara que vistoria as obras, encaminha o planejamento de urbanização das áreas, discute a fiscalização das obras, etc.

A Câmara de Legalização, como o nome indica, trata da questão da legalização da posse da terra nas comunidades.

A Câmara de Orçamento e Finanças funcionou durante um período dentro da estrutura do Fórum, estando sem funcionamento atualmente. Esta Câmara deveria ser o espaço no qual se trataria o orçamento e os recursos oriundos do Fundo do PREZEIS.

As Câmaras são instrumentos de apoio e de assessoramento[26]. Para cada ZEIS deverá ser elaborado um plano urbanístico especifico que detalhará o parcelamento e as normas de uso, ocupação e aproveitamento do solo urbano na área, sendo que estes parâmetros poderão ser diferentes dos previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Atualmente, a execução do programa de regularização fundiária em Recife está sobre a responsabilidade direta da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental, pela Diretoria de Urbanismo e da Gerência de Regularização Fundiária.

Segundo Tiago Gonçalves da Silva, Advogado da Divisão de Legalização do Departamento de Regularização Fundiária/URB Recife[27], as pesquisas fundiárias realizadas demonstram diferentes situações no tocante a propriedade. Na maioria dos casos, as ZEIS estão inseridas em terrenos de diversas titularidades, por exemplo, na ZEIS **Entra Apulso** existe propriedade de particular, do Município e da União.

[26] Gestão Participativa no Recife: do PREZEIS ao Orçamento Participativo. Caderno lançado pela Organização Não-Governamental ETAPAS - Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social. Recife, 2003.
[27] Informações obtidas por *e-mail* em 06 jul. 2007.

No caso das áreas particulares, foram efetuadas desapropriações tanto pelo Município quanto pelo Estado, bem como aquisições pela própria comunidade, intermediadas pela Divisão de Regularização Fundiária da URB, com recursos do Programa. A Prefeitura oferece assistência jurídica gratuita para ações de usucapião em ocupações de propriedade particular. Existem dois convênios com as ONG Centro Dom Helder Câmara de Estudos, Ação Social (Cendhec) e Serviço de Justiça e Paz (SJP), para propositura das ações de usucapião em dez áreas priorizadas pelo Fórum do Prezeis.

Com relação à intervenção urbanística, o PREZEIS trabalha basicamente com três ações: pavimentação, drenagem superficial e esgotamento sanitário. Segundo Marinho, obras de drenagem e pavimentação já foram ao menos parcialmente implementadas em no mínimo 52% destas localidades. Iniciativas para regularização fundiária estão registradas para cerca de 35% das ZEIS e o mesmo percentual se apresenta para as obras de implementação de sistema de esgotamento sanitário. No tocante à drenagem, 8% das ZEIS apresentam registro de uma oferta integral, e para esgotos sanitários, verifica-se um índice de apenas 5% das ZEIS com atendimento pleno (IBAM, 2002ª).

Atualmente, existem três áreas com processo de regularização concluído, 13 em andamento e nove com títulos expedidos. No tocante ao instrumento jurídico utilizado, destaca-se que 07 áreas estão sendo regularizadas por ações de usucapião e 09 áreas por de CDRU –concessão de direito real de uso.

Um exemplo de integração bem-sucedida, destacado por Pinho (2003b), é a ocorrida em Brasília Teimosa, ZEIS de Recife. A área possui alto índice de transações imobiliárias, verticalização das edificações e presença maciça de pessoas de várias faixas de renda, usufruindo os bares, restaurantes e demais serviços locais. A área se destaca das demais em razão dos serviços ofertados pela população local ao resto da população da cidade, da melhoria das condições de urbanização, mas também, e fundamentalmente, da melhoria das condições econômicas dos moradores.

Segundo Moraes (2007), embora as expectativas em relação à transformação das condições de vida da população das ZEIS tenham sido relativamente frustradas, uma vez que ao longo de sua trajetória o PREZEIS não se tornou um instrumento fundamental para alocação de

investimentos no âmbito municipal, podem-se destacar os seguintes resultados alcançados para as comunidades de baixa renda:

a) Atenuação dos conflitos fundiários (resguardando o direito de moradia);
b) Reconhecimento institucional da participação de representantes comunitários na condução de políticas urbanas;
c) Consolidação da mudança nos padrões de intervenção urbanística daqueles assentamentos - sem perder de vista as condições de habitabilidade, envolvendo, nos processos de planejamento, além da unidade habitacional, as redes de acesso, de saneamento, os espaços de convivência e lazer;
d) Equipamentos sociais necessários ao desenvolvimento da comunidade.

No tocante ao grau de fixação da população inicialmente residente nas áreas regularizadas, embora não se tenha dados de todas as áreas regularizadas, pode-se afirmar que:

a) No assentamento urbano denominado Coronel Fabriciano, favela inserida em área pública totalizando 7.891,25m², abrigando 86 famílias, regularizado entre os anos 1994 e 1995, por meio do programa PREZEIS, o grau de fixação da população inicialmente residente nas áreas regularizadas ficou em 90%.
b) Na favela Greve Geral, localizada em área pública e formada por 138 famílias, cujo processo de regularização fundiária está em fase de conclusão, estima-se que 15% da população deixaram o assentamento após o inicio da regularização[28].

Apesar das várias críticas existentes em relação ao PREZEIS, verifica-se uma visão otimista quanto ao futuro da mesma e seu impacto sobre as práticas de gestão dos problemas urbanos da cidade.

[28] Disponível em: www.direitoacidade.org.br/download. Acesso em 18 ago. 2007.

3.6.2 Belo Horizonte

Belo Horizonte foi uma cidade planejada pelo Governo do Estado para sediar o aparato administrativo do Governo de Minas Gerais. Em 17 de dezembro de 1893, Afonso Pena, então presidente de Minas Gerais (1892-94), promulgou a lei que designava Belo Horizonte como a capital do Estado e em 12 de dezembro de 1897 esta foi inaugurada[29].

A despeito de seu planejamento, apenas uma pequena área foi reservada para abrigar os operários que trabalharam na construção da cidade. Sem espaço suficiente para moradia, essa parcela da população composta principalmente de migrantes, passou a invadir áreas desocupadas e desvalorizadas, dando início ao processo de produção irregular do solo. Deste modo, as favelas foram criadas antes mesmo da inauguração da cidade. Em 1895, 3.000 pessoas estavam morando em duas áreas invadidas (MOURA *et al.*, 2003).

Segundo Guimarães (1992 apud FERNANDES, 1998), as primeiras invasões de terras em Belo Horizonte foram uma clara resposta à falta de áreas reservadas para os trabalhadores no elitista e segregador plano original. A reação inicial do governo foi mais ambígua: precisando da força de trabalho, o governo não somente não impediu as invasões, mas de alguma maneira as estimulou. Somente em 1902 algumas áreas periféricas, insuficientes, foram reservadas para os operários – no mesmo período em que a primeira remoção de favela também aconteceu.

Como nas demais cidades de médio e grande porte do país, houve em Belo Horizonte um processo desordenado de urbanização e ocupação do solo. Com 2 milhões e 200 mil habitantes, de acordo com o Censo do IBGE (2000), a capital mineira tem 174 vilas e favelas e 48 conjuntos habitacionais populares. Nelas moram aproximadamente 480 mil pessoas, o equivalente a 21,5% de toda a população da metrópole. Do ponto de vista fundiário, a maior parte dessas áreas encontra-se em situação irregular.

Segundo dados de maio de 1993, além da carência em relação à regularização fundiária, 30% destes assentamentos não possuíam rede de abastecimento de água, 50% não tinham nenhum

[29] Disponível em: http://portal2.pbh.gov.br/pbh/pgESEARCH_CENTRO.html?paramIdCont=1880. Acesso em 30 ago. 2007.

tipo de rede de esgoto, 80% não tinham rede de água pluvial e 50% não possuíam nenhum tipo de coleta de lixo (ALFONSIN, 1997).

Entre os anos de 1940 a 1963, correspondentes ao período populista no Brasil, bem como ao começo do crescimento urbano de Belo Horizonte, assistiu-se a emergência da organização de movimentos de ação coletiva nas favelas (FERNANDES, 1998).

Diante dos problemas da favelização no município e dentro de um processo de redemocratização do país, que via do lado das políticas urbanas a ampliação dos direitos sociais, a Prefeitura de Belo Horizonte começou a programar políticas públicas em busca do redimensionamento dos direitos sobre a propriedade particular.

Em 1979 foi criado o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (Prodecom), destinado à urbanização e regularização jurídica de favelas. Apesar de ter assegurado alguns benefícios concretos para a população favelada em termos de obras de urbanização, pouco foi feito no sentido de promover a legalização das favelas existentes, incluindo a atribuição de títulos de propriedade aos ocupantes. O Programa foi abandonado após quase quatro anos de existência (FERNANDES, 1998).

A Igreja Católica teve papel importante nas lutas urbanas em Belo Horizonte. Como resultado da pressão exercida conjuntamente pelas associações de residentes e pela Pastoral de Favelas, o Governo Municipal propôs a criação do Programa Municipal de Regularização de Favelas (Profavela).

O Profavela foi inicialmente objeto da Lei Municipal nº. 3.532/83, a qual autorizou a prefeitura de Belo Horizonte a criar o programa. Fruto da pressão popular sobre o Poder Público, este Programa lutava pela permanência da população nos assentamentos informais, recusando a prática de desfavelamento e remoção de famílias moradoras das favelas para periferias.

A referida lei tinha por finalidade a urbanização e regularização jurídica de todas as favelas densamente ocupadas por populações economicamente desfavorecidas que tinham sido

identificadas pelo levantamento aerofotogramétrico de 1981. A lei ainda autorizou a criação de um Setor Especial (SE-4) dentro da detalhada Lei de Zoneamento (FERNANDES, 1998).

A Lei de Zoneamento de Belo Horizonte foi originalmente aprovada em 1976. Algumas áreas que deveriam ser submetidas a formas especiais de urbanização (tais como áreas de preservação, áreas reservadas para equipamentos públicos, etc.) foram inicialmente classificadas como **Setores Especiais 1, 2 e 3**. Utilizando o conceito de **urbanização específica**, a lei de zoneamento foi alterada e as favelas locais foram classificadas como **Setor Especial 4**. Favelas foram consideras como loteamentos, ainda que com características peculiares, justificando a sua classificação como áreas de **urbanização específica**.

A Constituição Estadual de Minas Gerais, de 1989, dispõe sobre a questão habitacional no seu artigo 11, parágrafo IX: "é de competência do Estado, comum à União e ao Município promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".

Nos anos de 1990 foram criados, por lei municipal, um Sistema e uma Política Municipal de Habitação, cuja atuação envolve a intervenção em favelas e a produção de novas moradias. Também foram criados o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação Popular. Ao Conselho cabe aprovar a política habitacional do município, formulando e fiscalizando a aplicação dos recursos do Fundo. O Fundo Municipal, por sua vez, visa dar suporte financeiro à política municipal de habitação.

A Política de Habitação, aprovada pelo Conselho em dezembro de 1994, estabeleceu diretrizes de atuação em que coloca como meta a intervenção nas vilas e favelas da cidade.

O Plano Diretor de Belo Horizonte, aprovado em 1996, classificou as favelas como Zona de Especial Interesse Social e gerou a necessidade da revisão da lei do Profavela, estabelecendo padrões urbanísticos mínimos e permitindo a elaboração de normas de uso e ocupação do solo especificas para cada favela.

O art. 7º do Pano Diretor de Belo Horizonte, Lei n.º 7.165/96, inclui entre seus objetivos estratégicos a regularização fundiária, a melhoria das moradias e a urbanização das vilas e favelas. Ao tratar das diretrizes da política de habitação, o Plano Diretor aponta, entre outras, a efetivação da regularização fundiária de loteamentos populares e favelas localizados em terrenos pertencentes ao Município, mediante a aprovação de projetos de parcelamento e titulação dos moradores (SILVEIRA, s.d.)

Voltando ao Profavela, um dos primeiros programas de regularização fundiária no país, criado pela Lei 3.395/85, menciona-se que inicialmente a aplicação do mesmo ficou a cargo da Secretaria Municipal de Ação Comunitária, passando, posteriormente para a Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (Urbel), órgão da administração do município responsável pelo planejamento e execução das ações e intervenções de urbanização das vilas, favelas e conjuntos habitacionais de interesse social.

Ressalte-se que a Urbel atua nas ZEIS-1 (vilas e favelas) e ZEIS-3 (conjuntos habitacionais populares implantados pelo Executivo Municipal). Já as ZEIS-2 são áreas aptas para a construção de novos conjuntos habitacionais.

O Plano Diretor de 2000 também dispôs sobre o Profavela e a regularização fundiária das Zonas de Especial Interesse Social 1 (ZEIS-1) e das Zonas de Especial Interesse Social 3 (ZEIS-3), estabelecendo critérios especiais de parcelamento, ocupação e uso do solo.

Segundo Fernandes e Alfonsin (2003), a lei que criou o Profavela foi pioneira ao propor um programa social de regularização das favelas, tendo introduzido uma fórmula original: a combinação entre a identificação e demarcação de favelas como áreas residenciais para fins de moradia social; a definição de normas urbanísticas específicas de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas; e a criação de mecanismos político-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização. Merece destaque ainda o fato de que as políticas de urbanização de favelas integrantes do Projeto Alvorada, de Belo Horizonte, foram reconhecidas e premiadas internacionalmente.

As condições de ingresso ao Programa de Regularização Fundiária são o beneficiário ter rendimento mensal na faixa de até cinco salários mínimos e não possuir imóvel em outro local (excluídos os casos em que o outro imóvel auxilie na subsistência do beneficiário).

O processo de regularização culmina com a outorga do direito de propriedade sobre o terreno, após a realização das seguintes etapas: (1ª) levantamento topográfico e cadastral; (2ª) cadastro das famílias visando à coleta dados necessários à elaboração das escrituras e à verificação de duplicidade de benefícios; (3ª) realização do projeto de parcelamento, articulando o levantamento físico com as informações socioeconômicas da comunidade; (4ª) aprovação do projeto de parcelamento, registro em cartório e emissão das escrituras. O diploma legal repassado ao morador é uma escritura pública. O beneficiário é orientado a registrá-la, correndo por sua conta as custas cartorárias (IBAM, 2002a).

Os padrões de urbanização para assentamentos inscritos como ZEIS são definidos e sistematizados pelo Plano Global Específico (PGE), obedecendo às especificidades do assentamento objeto de intervenção. Tais especificidades são identificadas na fase de diagnóstico, sendo posteriormente transformadas em propostas de intervenção nos níveis físico, jurídico e social dos assentamentos. Com a declaração de ZEIS, os padrões de urbanização são flexibilizados, podendo corresponder ou não ao conjunto de padrões vigentes para a cidade formal (IBAM, 2002a).

O Plano Global Específico é um instrumento de planejamento urbano que estuda a realidade das favelas e habitações populares, formulando então, diretrizes para a melhoria da qualidade de vida da população moradora destas áreas. Tem por finalidade orientar o Poder Público e as comunidades quanto às intervenções nas favelas, apontando caminhos e soluções para transformar as favelas em locais adequados à moradia. Para tanto, o Plano considera três níveis de abordagem: físico-ambiental, jurídico-legal e sócio-organizativo.

O PGE conta com a participação popular na elaboração do planejamento integrado e hierarquização das intervenções em cada comunidade. Além de orientar a ação pública, o PGE é o pré-requisito para que os moradores obtenham obras de melhorias em sua vila com recursos do Orçamento Participativo.

Segundo dados da Prefeitura de Belo Horizonte, disponíveis no seu *site*, já foram concluídos 29 Planos, beneficiando 50 comunidades e cerca de 243 mil pessoas. Encontram-se em elaboração outros 18, abrangendo 19 locais com 48 mil habitantes. Também existem 13 PGE em processo de licitação, alcançando 16 comunidades e 25 mil moradores[30].

O Orçamento Participativo da Habitação (OPH) foi implantado no Município de Belo Horizonte em 1996 como resposta às reivindicações dos movimentos populares de luta por moradia. O Programa tem como diretriz a participação popular. Essa participação pauta a distribuição de benefícios entre os núcleos de sem casa previamente cadastrados na Secretaria Municipal Adjunta de Habitação e vem atendendo à demanda por moradia nas diversas regiões da cidade .

Desde a sua implantação na cidade, o Orçamento Participativo da Habitação já aprovou em assembléias 6.068 unidades habitacionais. Destas, 3.155 já foram entregues. Existem, ainda, 1.357 unidades habitacionais em construção pelo Programa Crédito Solidário e 1.556 previstas. De 1994 até setembro de 2005 foram realizados investimentos de mais de R$ 123 milhões em obras nas vilas, favelas e conjuntos habitacionais populares, com recursos aprovados no OP. Tais recursos são destinados à urbanização, tratamentos de áreas de risco, moradia, lazer e saneamento[31].

Segundo Veloso (2005) e Silveira (2005), os procedimentos para a regularização fundiária incluem:

a) Identificação da área e da propriedade;
b) Busca de informações junto aos Órgãos Municipais, Estaduais e concessionárias de serviços públicos sobre a existência de projetos e/ou intervenções previstas na área;
c) Estudo para identificação de áreas de risco e outros, quando necessário;
d) Definição de estratégia de regularização;
e) Reunião com a comunidade para dar início ao processo de regularização;
f) Acompanhamento social;

---

[30] Disponível em: http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=11858&id_nivel1=-1. Acesso em 26 jun. 2007.
[31] Orçamento Participativo da Habitação – OPH. Disponível em: http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=11858&id_nivel1=-1. Acesso em 26 jun. 2007.

g) Levantamento topográfico planimétrico cadastral;
h) Aplicação e análise do cadastro sócio-econômico dos ocupantes do imóvel;
i) Estudos urbanísticos para elaboração da planta de parcelamento;
j) Adequação às intervenções propostas;
k) Elaboração da planta de parcelamento;
l) Elaboração das normas de uso e ocupação do solo específicas para a área;
m) Reunião com a comunidade para apresentação da proposta de parcelamento;
n) Elaboração da minuta do decreto de aprovação do parcelamento e das normas específicas de uso e ocupação do solo;
o) Montagem do processo de aprovação do parcelamento;
p) Aprovação do parcelamento junto à Secretaria Municipal de Regulação Urbana (SMRU);
q) Finalização da listagem dos titulados e emissão das escrituras de transferência da propriedade;
r) Assinaturas das escrituras pelas autoridades competentes;
s) Encaminhamento da documentação para o registro, em cartório, da planta de parcelamento;
t) Solenidade de entrega das escrituras;
u) Registro, pelos moradores, das escrituras (escritura de compra e venda) no Cartório de Registro de Imóveis.

Ressalte-se que o processo de regularização tem início com a provocação da comunidade ou conforme planejamento do município.

O instrumento utilizado na regularização é a outorga de escrituras de transferência da propriedade que são emitidas, tendo-se como referência a planta de parcelamento aprovada e a análise do cadastro sócio-econômico para definição dos titulados, e entregues aos moradores que se tornam responsáveis pelo registro das mesmas no cartório de Registro de Imóveis.

Nas áreas de uso especial ou de uso comum do povo necessário se faz a desafetação da mesma.

Em 1998, a Prefeitura concluiu o trabalho de mapeamento das terras ocupadas de forma irregular, com o objetivo de identificar a situação de propriedade: se pertencem ao município, ao estado ou a particulares. Tem-se priorizado a regularização das áreas do município, por causa da maior facilidade de transferência da propriedade diretamente aos seus ocupantes. Para se fazer qualquer regularização, titulação ou urbanização são necessários indicativos do Plano Global Específico. Segundos dados da URBEL (2002), no período de 1997 a 2002 foram regularizadas 4.500 propriedades beneficiando 8.600 famílias em favelas e conjunto habitacionais (MOURA *et al*., 2003).

Nos casos de áreas privadas, as alternativas de regularização são a usucapião ou a desapropriação. Dados os custos envolvidos, a Prefeitura tem optado pelo primeiro procedimento.

O procedimento para regularização de loteamentos irregulares em **áreas particulares** abrange: a articulação de lideranças e assembléias de aprovação de projetos de parcelamento e urbanização adequados à Lei n.º 6.766/79; diagnóstico das áreas; ações de organização comunitária para acompanhar as obras; negociação para definir a titulação. Quanto as resultados destas regularizações Alfonsin aponta que no período de 1993 a 1996, 2.667 famílias receberam título de propriedade (ALFONSIN, 1997).

Em caso de terrenos pertencentes a particulares, procede-se ao ajuizamento de ações de usucapião urbana que abrange: o estudo de propriedade e definição da estratégia de regularização; estudo urbanístico de viabilidade; pesquisa socioeconômico e fisicoambiental; levantamento das provas documentais e testemunhais do tempo de posse; elaboração de memoriais descritivos, lote a lote; elaboração das petições de usucapião, lote a lote; ajuizamento das ações de usucapião. De 1993 a 1996 foram ajuizadas 1.447 ações neste sentido. (ALFONSIN, 1997).

No tocante ao número de vilas e conjuntos habitacionais regularizados no período compreendido entre 2001 e 2005, destaque-se que a URBEL aprovou 9.034 lotes, emitiu 3.436 escrituras, beneficiando 10.196 famílias. O registro da escritura é de responsabilidade do morador beneficiado (SILVEIRA, s.d.).

Segundo a Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PMBH)[32], Belo Horizonte (BH) é a cidade brasileira com o maior trabalho de titulação contemplando, ao mesmo tempo, a urbanização e a legalização da terra. No período compreendido entre 1997 e 2005, o trabalho de regularização fundiária beneficiou 25 comunidades e cerca de 43 mil pessoas, com 8.549 lotes aprovados e 8.845 escrituras emitidas.

Dentre os benefícios conquistados pelos moradores de áreas regularizadas, Silveira (2005) destaca:

a) A aquisição da propriedade e a conquista de um endereço oficial reconhecido pela cidade e pelas instituições;
b) Integração das áreas regularizadas nos sistemas de gestão municipal;
c) Manutenção da infra-estrutura implementada, consistente nos seguintes termos: manutenção de áreas públicas, transportes, educação, cultura, saúde, policiamento, gerenciamento de riscos e sistema de gestão participativa.
d) Isenção de IPTU para terrenos integrantes de ZEIS no Município, nos termos do artigo 1.º da Lei 6403/93[33];
e) Acesso a financiamento bancário ou crédito no comércio mediante a apresentação do documento de propriedade de um imóvel;
f) Possibilidade de regularização das construções existentes no lote.
g) Em algumas áreas, durante o processo de regularização fundiária houve ações sociais, econômicas, ambientais, de trabalho e renda, como, por exemplo, cursos de educação sanitária e ambiental para as lideranças comunitárias, visando à mobilização e conscientização das comunidades envolvidas.

A Política Municipal de Habitação atualmente em curso em BH promove ações de apoio à organização social, visando incutir/fortalecer o processo de conquista coletiva da moradia digna e de qualidade. Um exemplo encontra-se na geração de trabalho e renda, onde a Prefeitura implementa ações voltadas à educação e/ou treinamento de mão-de-obra, visando a

[32] Disponível em: http://portal2.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=732&id_nivel1=-1&ver_servico=N. Acesso em 20 ago. 2007.
[33] Artigo 1.º da Lei n. ° 6.403/93: Ficam isentos do Imposto Predial e Territorial Urbano e da Contribuição de Melhoria os terrenos integrantes das áreas classificadas como SE 4, até (10) dez anos após a regularização fundiária.

sua inclusão no mercado de trabalho. Nos assentamentos inscritos em ZEIS, isto tem se dado pela criação e/ou organização de cooperativas - cabeleireiro, manicuras e computação (IBAM, 2002a).

A regularização interferiu efetivamente no valor da terra, sendo que a especulação imobiliária é controlada por intermédio da definição de parâmetros urbanísticos específicos para as ZEIS, bem como pela interveniência do Poder Público, pela Urbel, no processo de transferência dos imóveis. No tocante ao registro dos títulos de propriedade em Cartório, não há dados disponíveis sobre este número (SILVEIRA, 2005).

Além do Profavela, outros programas foram criados em Belo Horizonte. Um deles é o Plano Estrutural de Áreas de Risco (PEAR), para os casos de riscos ambientais e/ou execução de obras públicas em assentamentos informais, quando há necessidade de remanejamento e/ou reassentamento de famílias. Neste caso o processo se origina nas vistorias realizadas pelas equipes técnicas da Secretaria de Habitação, responsáveis pela execução do PEAR, com o acionamento do Programa de Assentamento de Famílias Removidas em Decorrência de Obras Públicas Municipais (Proas), que atua articulada e complementarmente ao PEAR (IBAM, 2002a).

3.6.3 Diadema

Diadema foi fundada em 1960 e surgiu em razão da atração exercida por São Paulo sobre um grande número de pessoas de baixa renda, oriundas de todo o Brasil, em busca de oportunidade de emprego e melhores condições de vida. A cidade compõe a sub-região do ABCD, integrada por sete municípios da região metropolitana de São Paulo, que se consolidaram economicamente a partir do final dos anos 1950 e início dos anos 1960, com a instalação da indústria automobilística no país. Nas décadas de 1970 e 1980 sofreu um processo acelerado de urbanização, que, entretanto, não foi acompanhado pela infra-estrutura necessária. Isso porque a urbanização destes municípios foi determinada pela lógica da cidade industrial.

O mercado de terras da cidade foi aquecido em função da instalação de pequenas e médias indústrias, dificultando a produção de loteamentos para a população de baixa renda. O Plano

Diretor de 1973 reservava 40% das áreas livres da cidade para a implantação de indústrias. Por outro lado, 20% do território do município estavam situados em áreas de proteção de mananciais.

O processo de industrialização da região, aliado as altas taxas de crescimento populacional e as políticas econômicas do governo federal que aprofundaram as desigualdades de renda, ampliando o desemprego e o subemprego, não foi acompanhado por um processo de ocupação regular do solo, sendo que grande parte da cidade foi construída irregularmente, não dispondo de infra-estrutura e de equipamentos urbanos. Como conseqüência tem-se a proliferação de favelas e de loteamentos clandestinos e irregulares.

Ressalte-se que o município, em 1995, apresentava a segunda maior densidade populacional do país, com 1/3 da sua população (95.000 pessoas) morando em 192 núcleos habitacionais assentados sobre apenas 3,5% do território, segundo dados da Secretaria de Habitação do Município (Sehab), como disseminado por Alfonsin (1997) e mostrado na Tabela 4.

Tabela 4 – Evolução das favelas e população favelada

Ano	N.º Núcleos	População
1968	02	Sem informação
1970	31	12271
1980	128	79271
1995	197	95000 *
2001	207	100.000 *

* Estimativa PMD

Fonte: PMD 1995

Em 1982, no acaso do regime autoritário, o Partido dos Trabalhadores (PT) conquistou a Prefeitura de Diadema. Nessa época, a cidade era utilizada como exemplo de caos urbano, aparecendo com triste e regular freqüência nas estatísticas de criminalidade, descaso com a saúde, falta de moradia, falta de saneamento e péssimas condições de vida.

Os três governos sucessivos do PT (1983-1996) ocasionaram uma ruptura na vida da cidade, caracterizada pela preocupação com a política habitacional, a pavimentação e infra-estrutura

urbana, a saúde, a educação, a cultura, o esporte e o lazer. Foi inserida numa política urbana maior que envolve toda a cidade, com a inversão das prioridades, procurando destinar recursos para as áreas mais carentes em detrimento das áreas que já foram atendidas de alguma forma e com o incentivo à participação popular (HEREDA; ALONSO, 1996).

O processo que levou ao programa público de regularização e urbanização em Diadema teve início em 1982, quando a população favelada começou a se reunir, a partir da Comissão Municipal de Favelados de Diadema, uma organização popular apoiada pela Igreja Católica. A posse da terra e o direito de permanência nos locais onde já havia uma regularização fundiária eram as principais reivindicações do movimento organizado de favelados (ROLNIK, 2001).

A urbanização e a regularização fundiária foram inseridas na Lei Orgânica do Município, de 05 de abril de 1990. O Plano Diretor, de 1994, reconheceu a ocupação informal do município e o desejo do Poder Público de incorporá-los à cidade legal, adotando-se para tanto as AEIS.

Segundo Baltrusis (2003), alguns segmentos da sociedade colocaram-se de forma contrária à incorporação das AEIS, como a Associação Comercial e Industrial do Estado de São Paulo, regional Diadema (ACIESP), a Associação Comercial de Diadema (ACID) e os vereadores que representavam seus interesses. Estes acreditavam que o instrumento inviabilizaria o desenvolvimento econômico da cidade e que essas áreas demarcadas se transformariam em futuras favelas. Durante o processo de discussão e aprovação do Plano, muitas pressões foram feitas.

Os representantes da ACID caracterizavam a proposta como um instrumento ilegal, intervencionista, demagógico e lesivo aos interesses do município. Em defesa da aprovação do Plano Diretor, houve um amplo processo de mobilização popular, dos sem-terra, dos núcleos habitacionais e das áreas de ocupações privadas, que culminou com a ocupação total da Câmara Municipal pela população, para garantir a aprovação do Plano proposto.

As principais exigências para que as AEIS se consolidassem era o de atender as famílias com renda mensal de até 10 salários mínimos; estas famílias não deveriam possuir outro imóvel e

deveriam residir no município. Estas diretrizes foram regulamentadas por meio da Lei de Cadastramento n.° 1.357/94.

O desenho inicial das AEIS visava desadensar as favelas e urbanizá-las. Por outro lado, visava dar respostas ao movimento de luta por moradia, que desde a década 1980 até meados de 1990, vinham promovendo ocupações de terras públicas e particulares. A maior parte destas ocupações se transformou em novas favelas. O instrumento foi pensado para conter este ciclo e procurar dar respostas a estas demandas.

Após um processo de negociação entre técnicos, vereadores e movimentos populares, a administração municipal estabeleceu dois tipos de AEIS: as AEIS 1, áreas vazias destinadas à produção de novos núcleos habitacionais populares, e as AEIS 2, áreas ocupadas por favelas a serem reurbanizadas. Nas AEIS, só poderiam ser implantadas habitações para a população de baixa renda (famílias com renda até dez salários mínimos), ampliando a oferta de terras para essa faixa e, por conseqüência, reduzindo seu preço. O instrumento permitiu que a oferta de terrenos para habitação social saltasse de 3,5% para 7% do total de terras do município (ROLNIK, 2001). Nas AEIS é permitida uma ocupação intensiva com padrões urbanísticos especiais compatíveis com a realidade dos assentamentos populares.

As AEIS 1, propriedades particulares desocupadas, foram caracterizadas no Plano Diretor de 1993 como: terrenos privados "não edificados, subutilizados ou não utilizados, destinados à implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), e com reserva de áreas para equipamentos comunitários". Foram delimitadas como AEIS-1 36 áreas privadas vazias, o equivalente a 745.502m².

Foram demarcadas com AEIS 2 todas as favelas da cidade, independente de sua localização ser em áreas particular ou pública.

Após delimitação, a Prefeitura passou a negociar as áreas com o apoio e parceria dos movimentos de moradia popular, objetivando formar um estoque de terra. Foram desapropriados pelo poder municipal, entre 1994 e 1995, 174.236m², destinados a atender 1.738 famílias. Os movimentos de moradia adquiriram neste mesmo período uma área total de 148.000m², destinada a atender 1.249 famílias.

Depois de dez anos mais de 80% das áreas demarcadas como AEIS-1 foram comercializadas e foram implantados loteamentos populares ou conjuntos habitacionais para a baixa renda.

A política habitacional neste período incidiu sobre a realidade das favelas, beneficiando cerca de 90% da população moradora em núcleos habitacionais. Dos 192 núcleos existentes, 115 foram urbanizados e cerca de 25% obtiveram a CDRU, sendo que nestes 192 núcleos moram quase 1/3 da população da cidade (BALTRUSIS, 2003).

O programa de urbanização de favelas foi construído ao longo de três administrações consecutivas do Partido dos Trabalhadores, consistindo na integração destes núcleos habitacionais na estrutura social e urbana do município, na execução das obras de infra-estrutura de saneamento básico (drenagem, abastecimento de água e coleta de esgoto, além de pavimentação, construção de escadarias, contenção de encostas e iluminação pública) e na regularização fundiária (BALTRUSIS, 2003).

Na urbanização de favelas introduziram-se os programas de autogestão, de assessoria à autoconstrução e de urbanização comunitária. Algumas obras são realizadas pela administração direta ou por contratação de empreiteiras. Por meio de um convênio, a Prefeitura repassa recursos do Fundo Municipal de apoio à Habitação de Interesse Social (Fumaphis), controlado pelo Conselho Municipal de Habitação, para que as associações de moradores contratem uma assessoria técnica. As associações gerenciam todo o processo de urbanização, e à Prefeitura cabe o papel fiscalizador. Os movimentos populares têm garantida sua autonomia no processo (HEREDA; ALONSO, 1996).

Conforme levantado por Baltrusis (2003), no período de 1983-1988 foram iniciadas intervenções em 78 núcleos, como reparcelamento do solo, abertura de vias e aprovação, na Câmara Municipal, da Concessão do Direito Real de Uso em 51 núcleos.

O projeto de Lei de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) foi elaborado por técnicos da prefeitura e lideranças dos movimentos de luta pelos direitos dos favelados de Diadema, objetivando o reconhecimento, a legitimação do direito a terra para quem nela mora. A aprovação da CDRU ocorreu em 21 de setembro de 1985 e só foi possível graças ao

movimento dos favelados, que tomaram a Câmara Municipal e pressionaram os vereadores a aprovarem a Lei.

Em Diadema a CDRU é outorgada somente para ocupações em processo de urbanização, isto é, que contemplem todas as melhorias básicas prioritárias: lotes demarcados em metragem padrão, vielas projetadas, rede de esgoto instalada, espaço para centros comunitários e construção de escadarias, caso seja necessário. Também é exigido que as comunidades estejam organizadas em comissões de moradores, de modo que possam reunir a documentação necessária ao processo de concessão (ROLNIK, 2001).

Ressalta-se que o município de Diadema foi um dos primeiros a utilizar a Concessão de Direito Real de Uso para fins de regularização fundiária no Brasil. Segundo Reis & Liso (1998), Diadema foi o primeiro município a conseguir o registro do contrato de concessão no Cartório de Imóveis em nome de todos os moradores, marcando um evento inédito na história do país.

De 1989 a 1992, além de continuar a urbanização buscou-se novos instrumentos de participação, aprovando-se o Fundo Municipal de Habitação e seu Conselho. O Poder Público interveio em 85 núcleos, executando obras de infra-estrutura básica, contenções e canalização de córregos (MOURAD, 2003).

O Fundo Municipal de Habitação (Fumaphis) tem como objetivo financiar a política habitacional de Diadema, podendo destinar receitas para a regularização fundiária.

Observa Alfonsin (1997) que, a Prefeitura de Diadema tem dedicado um tratamento abrangente a regularização fundiária, que inclui um trabalho prévio de urbanização e melhorias no assentamento, seguido da regularização jurídica. Para a regularização jurídica, tem utilizado, basicamente, a Concessão de Direito Real de Uso e a regularização de loteamentos. Nas áreas privadas o Poder Público tem intermediado negociações entre os proprietários e posseiros, buscando soluções amigáveis para os conflitos.

Segundo Alfonsin, até 1997, o trabalho de regularização tinha início no Departamento de Habitação, Órgão da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Posteriormente, concluída a urbanização, o trabalho seguia para a Secretaria de Assuntos Jurídicos, que encaminha a regularização jurídica do assentamento pela Divisão de Regularização Fundiária da Defensoria Pública. Existiam três núcleos básicos nesta Divisão: um trabalhando com regularização de loteamentos, um grupo trabalhando com Concessão de Direito Real de Uso e uma chefia de ações coletivas, para as áreas privadas. Atualmente, todo trabalho encontra-se concentrado na Divisão de Regularização Fundiária, na Secretaria de Habitação.

O programa de urbanização de favelas em Diadema pode ser dividido em três etapas distintas. Num primeiro momento, foram urbanizados os núcleos habitacionais que apresentavam melhores condições físicas (geotécnicas, de drenagem, de infra-estrutura, etc), sem grandes problemas fundiários e com um mínimo de organização. Num segundo momento, foram urbanizados aqueles núcleos que necessitavam de projetos e realização de algumas obras que viabilizasse a sua consolidação. A terceira etapa do programa abrangeu a urbanização quase total dos núcleos a serem regularizados (ex: quando o núcleo necessitava de obras de canalização do córrego, construção de muros de arrimo, etc). Outro fator preponderante era a existência de problemas na situação fundiária (MARICATO, 1999).

Conforme mencionado, em Diadema o processo de regularização tem início com a regularização urbanística do assentamento. Para tanto, faz-se necessária a elaboração de levantamento topográfico da área em questão, bem como a abertura de processo administrativo para cada área.

A comunidade é responsável por provocar o Poder Público em busca da regularização, devendo organizar-se para isso.

Tratando-se de áreas públicas, cabe a Municipalidade promover a desafetação da mesma, por lei específica a ser aprovada na Câmara de Vereadores, autorizando a Concessão, para posterior elaboração de Contratos de Concessão Real de Uso.

Destaca-se que a participação popular tem sido valorizada neste processo, por meio de comissões de moradores em cada núcleo habitacional, associações de moradores que congregam várias comissões, conselho paritário de gestão do Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social, etc.

No tocante aos loteamentos irregulares em áreas particulares, que estão em dissonância com a Lei n.º 6.766/79, pode-se dizer que em 1997, segundo estudos de Alfonsin, havia 115 loteamentos irregulares no município. Destes, 49 estavam em processo de regularização, sendo que 4.520 famílias seriam beneficiadas com este ato. Já foram regularizados cerca de 44 loteamentos, beneficiando 3.490 famílias (ALFONSIN 1997).

O processo de regularização abrange: processo administrativo que documentará a intervenção; levantamento topográfico; elaboração de planta de regularização do loteamento; pedido de parecer da Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Básico e de Defesa do Meio Ambiente (Cetesb) e Sehab sobre a concordância com a regularização do parcelamento nas condições certificadas pelo Serviço de Regularização Fundiária; pedido judicial de regularização do parcelamento; registro da regularização junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Segundo informado pela Divisão de Regularização Fundiária de Diadema, os processos de regularização do município obedecem a Lei Federal n.º 6.766/79, ao Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do município e, em especial, a Lei de Regularização Fundiária de Diadema – Lei Municipal n.º 2.081/06. Ainda conforme a informação prestada, dentre os entraves encontrados para a efetivação da regularização fundiária destaca-se o inciso II do artigo 13 da Lei n.º 6.766/79, o qual exige sempre a aprovação estadual em regiões metropolitanas.

Graças a esta interpretação, a Corregedoria Geral dos Cartórios publicou um provimento que exige como documento necessário para registro de loteamento à aprovação da Secretaria da Habitação do Estado, Secretaria do Meio Ambiente do Estado e da Cetesb. Este provimento implica na aprovação das regularizações de parcelamento pelo Granprohab. Este grupo, por sua vez, não tem disposição de aprovar regularização de **favelas** (denominam qualquer assentamento de interesse social), enfatizando que o trabalho deles está focado na aprovação de empreendimentos novos. Também foi apontada a necessidade de uma lei de regularização

fundiária nacional. Outros entraves mencionados são de ordem ambiental, como por exemplo, da Área de Proteção e Recuperação de Mananciais e Áreas de Proteção Permanente.

A primeira depende, novamente, da disposição do Estado de promover a sua modificação, visto que a legislação atual é datada de 1976, portanto nada condizente com a realidade da ocupação atual dos mananciais. Já as Áreas de Proteção Permanente ocupadas por habitação de interesse social em áreas urbanas, obtiveram uma possibilidade de regularização em situações específicas, ao longo das margens dos córregos, etc., pela Resolução n.º 369/06 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), porém os procedimentos descritos para licenciar são inúmeros e necessitam de entendimento visto que as regras não são claras para efetivá-las[34].

Ainda segundo informado pela arquiteta da Divisão de Regularização Fundiária da Prefeitura de Diadema, hoje são 207 núcleos habitacionais de interesse social, dos quais cerca da metade encontra-se em área pública. 90% dos núcleos estão urbanizados, ou seja, reorganizados, com abertura de vias, saneamento básico implantado, etc. Aqueles que ainda não estão urbanizados possuem algum impedimento de ordem jurídica ou legislativa, ex: mananciais, faixas ao longo de rodovias, concessionárias, etc. Dos núcleos localizados em áreas públicas e já regularizados urbanisticamente, aproximadamente oitenta têm titulo de Concessão de Direito Real de Uso expedido, porém nem todos foram registrados em Cartório.

Dentre as áreas públicas, existem sete núcleos em fase de regularização, ou seja, que estão em vias de obter a regularização cartorial.

No tocante ao saneamento, 98,7% dos moradores recebem água e 69,9% da cidade tem coleta de esgoto; 97% do município têm iluminação pública e 99% das ruas têm asfalto. Em 1982, cerca de 80% da cidade não tinha drenagem, pavimentação, segurança ou qualquer infra-estrutura.[35]

[34]Informações prestadas por e-mail, em 08 ago. 2007, pela arquiteta e urbanista Miriana Pavicic, da Divisão de Regularização Fundiária da Prefeitura de Diadema.
[35]Disponível em www.diadema.sp.gov.br/csp/diadema/historia4.csp. Acesso em 19 jun. 2007.

O que diferencia o caso de Diadema de outros casos é que na cidade houve um conjunto de fatores que contribuíram para que o instrumento se consolidasse, apesar de suas limitações. Um deles foi o apoio da Prefeitura nas negociações entre a comunidade e os agentes do mercado imobiliário. Lembra-se que o município também incentivava a participação popular, pelo Orçamento Participativo e do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (BALTRUSIS; MOURAD, 2007).

Existe ainda um trabalho importante realizado pela Prefeitura de pós-urbanização. O Programa de Pós-urbanização foi criado em 1995 e abrange os moradores de núcleos habitacionais urbanizados e de áreas de provisão e prevê intervenções intersecretariais, oferecendo serviços básicos como saúde, educação, lazer, transporte e cultura.

Dentre os serviços oferecidos destacam-se cursos de alfabetização de adultos, alfabetização digital e diversos cursos profissionalizantes realizados nos centros comunitários, mediante parceria com a Fundação Florestan Fernandes e a Secretaria de Habitação; o Serviço de Apoio à Autoconstrução, que oferece orientação técnica e elabora projetos habitacionais; os Núcleos de Atendimento à População, onde a população tem acesso a banco, telefone, assistência jurídica gratuita, dentre outros.

Desta maneira, Diadema conseguiu em duas décadas dedicadas a melhoria da qualidade de vida da população, garantir o acesso aos serviços públicos, à moradia e à cidade, como se nota na Tabela 5.

Tabela 5 – Serviços públicos

	1983	**1993 -- 2006**	
Ruas pavimentadas	15%	97%	* 99%
Ruas c/ iluminação pública	47%	93%	* 97%
Favelas urbanizadas	0	66%	* 90%
Córregos canalizados	0	70%	_
Atendimento à pré-escola	13%	53%	_
Mortalidade infantil	83 por mil	26 por mil	* 12,9 por mil

* Dados fornecidos pela Prefeitura Municipal de Diadema

Fonte: Bonduki, 1996, p 265

Rebuscando os princípios teóricos de Maricatto (1999), dentre os **benefícios** obtidos com a implementação da regularização fundiária no município destacam-se:

a) Aumento da oferta de moradia para a população de baixa renda na cidade. Entre 1994 e 2000 foram produzidas oito mil unidades habitacionais;
b) Aumento da oferta de empregos e da circulação de mercadorias decorrentes dos novos empreendimentos habitacionais. Total de investimentos – R$ 140 milhões;
c) Fortalecimento da autonomia e organização do movimento de moradia;
d) Promoção da inclusão social e ganho na qualidade de vida dos moradores dos núcleos;
e) Melhoramento espontâneo das casas; no caso de uma das favelas, o poder público passou a oferecer assessoria técnica, o que melhorou a condição de habitabilidade.

No caso dos núcleos Vila Olinda e Barão de Uruguaiana, verificou-se ainda que, apesar da valorização imobiliária, cerca de 50% dos moradores permaneceram na área. Outro ponto que merece destaque é a boa conservação do núcleo por moradores e poder público e a manutenção da área verde pelos moradores (MARICATTO, 1999).

Os **principais fracassos** da regularização fundiária no município, à luz da literatura de Baltrusis e Mourad (2007):

a) Apropriação do instrumento da AEIS pelo mercado imobiliário: sem a intermediação do poder público, os preços dos imóveis dispararam, dificultando o acesso da população mais pobre.
b) **Falta de adaptação de alguns movimentos**: os movimentos que não se adaptaram a nova realidade entraram no jogo do mercado, disputando a compra indiscriminada das áreas e aumentando o preço das mesmas.
c) **Baixa qualidade do projeto de implantação do loteamento e das unidades habitacionais**: as assessorias contratadas pelos movimentos, via de regra apresentam produtos de baixa qualidade. Seus projetos ocupavam áreas livres e verdes, promoviam cortes desnecessários e prejudiciais ao entorno, reproduzindo o padrão construtivo da própria cidade. Para agravar mais ainda o problema os empreendimentos começam a ser implantados sem que os projetos fossem aprovados, contribuindo com isso para ampliar o padrão de irregularidade da cidade.

d) **O estoque de terras (AEIS 1**): que se esgotou em pouco tempo e o problema habitacional não foi resolvido.

3.7 OUTROS CONTEXTOS FUNDIÁRIOS – A EXPERIÊNCIA DO TIMOR-LESTE COMO CONTRAPONTO A REALIDADE BRASILEIRA

Embora a presente pesquisa use como referência a situação fundiária no Brasil e traga o caso concreto do município de Campos do Jordão, não se pode deixar de mencionar, ainda que superficialmente, a experiência vivenciada pela autora em Timor Leste, quando esta participou dos trabalhos desenvolvidos pelo "Programa de Legislação de Terras".

O Programa, que durou cerca de três anos, foi encerrado em março de 2006 e teve por finalidade apoiar o Governo timorense no desenvolvimento da legislação fundiária, culminando na elaboração do Projeto de Lei sobre Direito de Terras e Restituição de Títulos.

Para melhor situar a questão, vale mencionar, ainda que sucintamente, um pouco da história desse país.

Timor-Leste é a mais nova nação do mundo, tendo conquistado sua independência em 2002. Seu território situa-se na metade oriental da ilha de Timor, a norte da Austrália, no extremo do Sudeste Asiático e ocupa uma área de aproximadamente 15.000 Km2. Com uma população de aproximadamente 1 milhão de habitantes, o país possui mais de trinta dialetos, tendo como línguas oficiais o português e o tétum.

Durante mais de quatro séculos Timor-Leste foi uma colônia de Portugal, sendo que esse colonialismo só teve fim em 1975 com a Revolução dos Cravos, quando ocorreu o processo de descolonização dos territórios administrados por Portugal. Durante este período o pequeno país foi usado como uma colônia de exploração, assim como o Brasil. Uma das maiores riquezas do país, o sândalo, foi explorado à exaustão pelos portugueses[36], tal qual o nosso pau-brasil.

[36] Segundo Nunes (2004), os lusitanos fizeram lucros enormes com o comércio de madeira de sândalo, em especial o sândalo branco, que foi arrasado no país, constituindo um desastre ecológico precoce. Quando este produto praticamente ficou extinto, os portugueses introduziram o café no país, por volta do início do século XIX.

Duas semanas após sua independência de Portugal, Timor-Leste foi ocupado pelas tropas da Indonésia, permanecendo sob o domínio deste país até 1999, quando um acordo entre a Indonésia e Portugal, possibilitou uma consulta popular em Timor-Leste, sob coordenação das Nações Unidas. A despeito das ameaças, o povo foi às ruas e votou pela sua independência.

A ocupação Indonésia provocou muitos danos no país, como a morte de mais de duzentas mil pessoas e o deslocamento forçado de muitas outras. A saída das forças militares foi ainda mais trágica, pois, num ato de vingança, as milícias apoiadas pelas forças armadas, provocaram uma verdadeira destruição no país.

Entre 30 de agosto, data do referendo, e a chegada da força internacional de manutenção da paz, nos finais de setembro, em retaliação ao povo timorense, as milícias iniciaram uma campanha generalizada de devastação, matando cerca de 1.300 timorenses e obrigando 300.000 pessoas a refugiarem-se em Timor Ocidental (GLEN, 2005, p. 15).

Mais da metade dos edifícios de Dili, a maior cidade do país, foi incendiada e destruída e muitas pessoas morreram, foram presas ou tiveram que fugir de suas casas. A infra-estrutura e os campos de cultivo do país foram seriamente danificados ou destruídos pelos ataques.

Atualmente, Timor conta com a ajuda internacional para desenvolver sua estrutura política, econômica, jurídica e física. Contudo, não obstante o grande progresso de consolidação da democracia, obtida nos anos pós-libertação da Indonésia, em abril de 2006, Timor mergulhou numa profunda crise institucional, marcada por conflitos políticos e de grupos rivais, além de pressões externas, cujas consequências levaram o país ao caos quase completo, com muita violência e com dezenas de milhares de refugiados, minando a esperança de um futuro democrático e promissor.

No tocante à situação fundiária, pode-se afirmar que ambos os países, Brasil e Timor, possuem um ponto em comum, qual seja, o caos na definição dominial. Por suas raízes coloniais, estes países foram vítimas da exploração de suas riquezas com vistas ao mercado externo. Também foram privados de sistemas políticos que organizassem a situação de suas

terras, uma vez que convinha ao explorador a abundância de terras "públicas" para exploração comercial.

Não bastasse a exploração efetivada por Portugal durante quatro séculos, Timor ainda viveu sob o jugo da Indonésia durante vinte e cinco anos. Esse período na história da pequena ilha foi suficiente para acarretar todos os tipos de problemas fundiários imagináveis.

Os diferentes direitos de propriedade concedidos formalmente sob as diversas administrações, aliado às práticas tradicionais de posse de terra, bem como a destruição dos registros, a limitação do direito de propriedade aos cidadãos nacionais e a falta de um sistema de cartografia e de registro, fazem da questão fundiária um dos problemas mais sérios e complexos do país.

Quanto à diversidade de direitos estabelecidos nas diferentes administrações, lembramos que o regime português estabeleceu direitos como propriedade perfeita, aforamento, arrendamento, ocupação, etc. Já o regime indonésio trouxe direitos como *hak milik* (direito de propriedade), *hak adat* (título consuetudinário), *hak guna usaha* (direito de exploração), *hak guna bangunan* (direito de uso de estruturas), *hak pakai* (direito de uso), *wakaf land* (terras religiosas), dentre outros. Em Timor-Leste, tais direitos muitas vezes foram ou são exercidos por diferentes pessoas sobre a mesma área (URRESTA, 2004, p. 15).

A confusão aumenta quando se consideram as ocupações tradicionais, que nada mais são do que posses antigas que decorrem de sistemas praticados antes da ocupação portuguesa e que perduram até hoje, principalmente nas áreas rurais.

O governo indonésio também executou diversas expropriações ilegais de terras durante sua administração, uma vez que não havia qualquer tipo de indenização nesses atos. Para agravar o problema, a administração indonésia provocou diversas alterações no uso da terra, onde muitas comunidades foram deslocadas pela força. Esta estratégia foi usada para enfraquecer a guerrilha, bem como a resistência timorense à dominação (SOUZA, 2003, p. 8).

Ressalte-se que a transmissão de terras em Timor-Leste, antes da colonização portuguesa, era feita tradicionalmente, através de guerras, casamentos, migração, pagamento de multas, etc. O sistema de títulos foi introduzido por Portugal nos princípios de 1900 (SOUZA, 2003).

> Estima-se que menos de 25% das terras do país foram alguma vez registradas, sendo que destas aproximadamente 3.000 títulos foram expedidos por Portugal e 47.000 pela Indonésia. Entretanto, os edifícios do Departamento de Terras e Propriedades, órgão público responsável pelos registros que existiam, foram queimados e destruídos nos conflitos de 1999 (SOUZA, 2005, p. 3).

Em 1999, milhares de propriedades foram abandonadas porque seus donos fugiram dos ataques. Muitas dessas propriedades foram posteriormente invadidas por outras pessoas, gerando assim, novos conflitos de terras.

Por último, destaca-se a atual norma constitucional que permite que apenas os cidadãos nacionais tenham direito a propriedade privada, o que também é causa de muitos conflitos, tendo em vista o grande número de estrangeiros que possuíram imóveis no país durante as administrações Portuguesa e Indonésia e que fugiram de Timor-Leste em razão, principalmente, dos conflitos de 1999, tendo retornado após a independência do país.

O quadro acima exposto denota uma sociedade onde impera uma profunda indefinição dominial, tendo em vista a completa ausência de registros das propriedades, bem como as mudanças no uso da terra provocadas pelas diversas administrações e conflitos dela decorrentes.

Os legisladores em Timor-Leste optaram pelo desenvolvimento de uma legislação de terras composta de diversas leis, para encarar a realidade do país. Desta forma, Timor-Leste decidiu não escrever apenas uma lei sobre as questões de terra, em razão não só dos diversos aspectos a considerar, como também das controvérsias e da pouca informação para apoiar o processo de tomada de decisões.

> A principal razão para isso encontra-se no fato de que para se desenvolver uma só lei sobre a terra, poder-se-ia levar muitos anos. Por outro lado, o país não tem interesse em importar legislação de terras de outros países, aplicando-as em Timor-Leste, porque tais leis não vão necessariamente ao encontro das características únicas do país. O governo entende que uma lei não adaptada à realidade local é insatisfatória, uma vez que pode gerar confusão e oportunidade para mais conflitos (URRESTA, 2004, pg. 05).

Para elaborar sua legislação fundiária o Governo tem contado com o apoio de parceiros importantes. Assim, foi desenvolvido um Programa de Legislação de Terras ou "Land Law Program", financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional - USAID. Esse programa é fruto de um trabalho que envolve o Ministério da Justiça, a Direção Nacional de Terras e Propriedades - DNTP, Centro Nacional de Investigação Científica - CNIC e a ARD Inc, empresa americana especialista em questões de terras, contratada pela USAID.

O Governo aprovou em 2003 uma lei que estabeleceu o regime jurídico para a propriedade imóvel, distinguindo terra do Estado e terra privada e criando um órgão para cuidar do problema fundiário.

A referida lei também estabelece um prazo para reclamações sobre direito de terra, tanto para nacionais como estrangeiros. Foram registradas cerca de 13.000 reclamações, das quais aproximadamente 90% delas foram efetuadas por estrangeiros. (URRESTA, 2004, pg. 17).

Acrescente-se que embora muitos timorenses não tenham registrado reclamações, isso não significa que estes possuam títulos de suas propriedades, uma vez que o exercício da posse significa para o timorense um direito indiscutível.

Essa primeira lei foi desenhada para servir de base às demais leis sobre o regime de terras e propriedade. Segundo ela, os imóveis anteriormente pertencentes aos Estados Português e Indonésio passaram para o domínio privado do Estado de Timor-Leste. As propriedades não reclamadas dentro de um prazo legal, são consideradas abandonadas, cabendo ao Estado administrá-las até a aprovação da Lei de Terras. Isso permite que o Estado arrende essas propriedades.

O relatório sobre Direitos de Terra e Restituição de Título, elaborado pelo "Programa de Legislação de Terras", aponta que a lei sobre o direito de terras e restituição de título deverá estabelecer um processo transparente de conhecimento, validação ou conversão para o primeiro registro timorense de direitos das terras. Este processo deverá verificar os direitos de propriedade legítimos, adquiridos validamente durante os regimes Portugueses e Indonésios, bem como o conhecimento e registro futuro de direitos fundiários tradicionais.

A lei ainda deverá especificar tipos de direitos de terras a serem registrados e o processo pelo qual os requerentes das terras possam provar e validar esses direitos, estabelecendo processos para resolver as disputas de terras de forma definitiva. Conforme o relatório, o processo poderá ter dois fóruns: um administrativo, para validação dos direitos das terras, e um judicial, onde o indivíduo poderá recorrer da decisão administrativa (URRESTA, 2004, pg.6).

Com base no relatório acima mencionado foi elaborado o projeto de lei que cuida da Lei de Terras, a qual trata do reconhecimento de títulos antigos, resolução de litígios e registro de terras. Todavia, embora já tenha sido apresentada e discutida com o Governo, a lei ainda não foi aprovada pelas autoridades competentes.

O processo de reconhecimento e titulação de propriedades deverá culminar com o registro de todas as terras do país, sejam elas públicas ou privadas. Tal procedimento será facilitado em razão do levantamento cadastral que o país pretende efetuar em todo seu território, estabelecendo, desse modo, os limites de cada propriedade.

Enquanto o processo de regularização e registro das terras não é efetivado, o Governo, por expressa previsão legal, tem administrado as propriedades abandonadas, cabendo, ainda, ao Poder Público a celebração de contratos de arrendamento com os ocupantes irregulares.

Entretanto, essa é uma solução provisória, que não deve ser estendida por muito tempo, uma vez que a administração de propriedades privadas não é tarefa do Estado. Cabe ao Poder Público estabelecer as normas referentes a esse assunto e garantir a segurança jurídica da propriedade.

Tendo em vista que a questão fundiária é um assunto de grande relevância e com consequências sérias para o país, é preciso buscar soluções que respeitem o sistema tradicional de solução de conflitos, do país, pois do contrário corre-se o risco das leis não serem cumpridas pelos timorenses.

Vale destacar ainda que cerca de 80% da população de Timor-Leste vive nas zonas rurais, onde a pobreza é mais severa, e está envolvida numa agricultura de subsistência. Entretanto,

tem havido um êxodo rural lento mas progressivo, dirigido principalmente a Dili, capital do país, aumentando consideravelmente sua população [37].

Tal fato tem gerado problemas urbanos, tendo em vista a ausência de infra-estruturas básicas, principalmente abastecimento de água e saneamento, a falta de emprego e o desajustado dimensionamento de equipamentos urbanos proporcionalmente aos quantitativos populacionais que se verificam nas cidades[38].

Assim, a definição da propriedade e o uso adequado da terra devem ser uma preocupação prioritária em Timor-Leste. É fundamental que se (re) estabeleça a certeza dominial, através de um sistema de regulamentação e registro de terras. O desenvolvimento de uma política fundiária, bem como o registro de terras permitirá solucionar inúmeros conflitos envolvendo títulos de propriedade obtidos em diferentes períodos da longa história de ocupação colonial de Timor-Leste. Por outro lado, o ordenamento do território garantirá a utilização racional das terras. O fato de se tratar de um país novo, em muito contribui para a elaboração de soluções para esse tema.

Atualmente, nem os Tribunais nem a Direção Nacional de Terras e Propriedade, que é o órgão de terras do país, possuem fundamento legal para a resolução de conflitos de terras. A existência de uma legislação pertinente e de uma política de terras eficiente ainda contribuiria para a estabilidade social, bem como para o crescimento econômico, uma vez que atrairia investimentos para o país.

Economicamente, é sabido que o desenvolvimento de um país requer uma situação fundiária/imobiliária definida, bem como acesso aos bens imóveis. Nenhum empresário irá investir em um país onde não exista clareza dominial ou, o que é pior, onde existam riscos de nacionalização das terras e propriedades.

---

[37] Disponível em: www.gov.east-timor.org. Estudos e desenvolvimento econômico.
[38] Grupo de Estudos de Reconstrução de Timor Lorosae. Faculdade de Arquitetura – Universidade Técnica de Lisboa. Plano Estratégico de Reconstrução e Desenvolvimento de Timor-Leste. 2001.

Existem no país muitos casos de comerciantes que arrendam propriedades de particulares para montar negócios e que, não raro, acabam despejados por outros pretensos donos das terras. A Justiça, por sua vez, não tem meios jurídicos para resolver estes conflitos, tendo em vista a falta de legislação pertinente.

Por outro lado, a incerteza fundiária também pode propiciar outros conflitos entre cidadãos e Governo, comprometendo os avanços e investimentos que têm sido efetuados ao longo da nova administração.

A resolução dos conflitos de terra é imprescindível, uma vez que as pessoas precisam reconstruir suas casas, suas vidas, e só podem fazer isso com a segurança de que não perderão suas terras. Enquanto isso não puder ser efetuado pelos cidadãos, o desenvolvimento do país ficará paralisado.

A definição dominial será fundamental, ainda, para a implementação da tributação predial, definição do uso social da propriedade e também para a aprovação da legislação expropriatória de Timor-Leste, pois, do contrário, a população ficará a mercê do Governo e de expropriações sem indenização.

O planejamento urbano também está intimamente ligado à definição dominial das terras do país. A infra-estrutura em Timor-Leste ainda é escassa. A capital Dili não possui saneamento básico, iluminação pública nas ruas, coleta regular de lixo e transporte público. A pavimentação também é precária, tanto dentro das cidades como nas principais estradas.

O crescimento das cidades, as construções irregulares, bem como os serviços públicos, precisam ser regulados e controlados. Para tanto é necessário que a questão fundiária esteja definida, o que possibilitará ao Governo dispor de terras não tituladas, bem como desapropriar aquelas necessárias, resguardando-se, deste modo, o direito de compensação do proprietário.

A definição dominial também será importante para o estabelecimento da legislação de uso e parcelamento do solo.

Por derradeiro, pode-se afirmar que a regularização fundiária é necessária para cumprir o preceito constitucional que garante o direito à propriedade privada previsto no art. 54 da Constituição da República Democrática de Timor-Leste.

> Artigo 54º:
> 1- Todo o indivíduo tem direito à propriedade privada, podendo transmiti-la em vida ou por morte, nos termos da lei.
> 2- A propriedade privada não deve ser usada em prejuízo da função social.
> 3- A requisição e a expropriação por utilidade pública só têm lugar mediante justa indenização, nos termos da lei.
> 4- Somente os cidadãos nacionais têm o direito a propriedade de terra.

4 MATERIAL E MÉTODO

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Para desenvolver este estudo, optou-se por uma pesquisa exploratório-descritiva, com caráter histórico e abordagens qualitativas.

Esta pesquisa exploratória tem como finalidade a exploração da literatura e de documentos existentes na área de estudo. Já, como descritiva visa descrever a situação da ilegalidade urbana no Brasil e suas causas, bem como as características do Município de Campos do Jordão, no que tange ao bairro Vila Albertina. A descrição dos procedimentos seguidos na proposta de regularização deste bairro também é realizada nesse estudo.

De caráter histórico, por analisar o processo histórico de produção das cidades, conforme Marconi e Lakatos (1982), descrevendo o que era em um processo que envolve quatro aspectos: investigação, registro, análise e interpretação de fatos ocorridos no passado. Kieckhofer (2005) acredita que, por meio de generalizações, pode-se compreender o presente e antever o futuro.

No que tange a abordagem qualitativa, este estudo busca entender um fenômeno específico – a regularização fundiária, para apresentar uma proposta para o Município de Campos do Jordão. O contato direto da pesquisadora com a situação objeto de estudo ocorreu mediante a participação no convênio entre a PMCJ e o ITESP com vistas à regularização fundiária no município.

Como se pretendeu analisar a regularização fundiária enquanto instrumento de gestão urbana, mostrando os benefícios e as dificuldades inerentes ao processo, apoiou-se em pesquisas bibliográfica e documental sobre o tema e em um estudo de caso, focando-se no bairro Vila Albertina, em Campos do Jordão. Na pesquisa bibliográfica foram utilizados livros, dissertações, teses, artigos, revistas, jornais e *sites* relacionados ao objeto de estudo. Na pesquisa documental foram utilizados registros oficiais, jurídicos e dados estatísticos.

Anteriormente à análise da regularização fundiária, apresentou-se um breve estudo sobre as causas da ilegalidade urbana no país, partindo-se de estudos existentes sobre o assunto. A seguir, analisou-se a regularização fundiária, com enfoque em seus benefícios, obstáculos, fundamentos legais e instrumentos jurídicos.

4.2 CENÁRIO DE ESTUDO

A cidade de Campos do Jordão está localizada a leste da capital de São Paulo, na Serra da Mantiqueira, no médio Vale do Paraíba, ficando a 184 km de São Paulo, 354 km do Rio de Janeiro e 560 km de Belo Horizonte. Sua área serrana privilegiada foi utilizada para divulgar o município como uma cidade européia, chegando mesmo a ser cogitada para ser Capital da República (OLIVEIRA, 1991).

Por sua importância paisagística e ambiental recebeu o título de Área de Proteção Ambiental (APA), pelos poderes federal, estadual e municipal. Todavia, as mesmas características paisagísticas e ambientais que lhe conferem a peculiaridade de ser uma estância serrana, igualmente lhe criam algumas dificuldades no planejamento urbano e conseqüentemente em sua ocupação, principalmente quanto à sua topografia, pois a cidade se desenvolveu nos entremeios de morros, no entorno do Ribeirão Capivari[39].

O município de Campos do Jordão foi escolhido como objeto de estudo nesta pesquisa por ser uma cidade de grandes contrastes no tocante à apropriação e uso do solo. Favelas contrastam com a arquitetura de imóveis que tentam reproduzir o cenário europeu, em especial o da Suíça. Pessoas com alto poder aquisitivo desfilam em carros luxuosos em um município, onde aproximadamente 70% da população sobrevivem com até cinco SM (Tabela 06) e quatro desmoronamentos de terras foram responsáveis por mortes e deslocamentos de várias pessoas[40].

[39] Plano Municipal de Redução de Riscos. Contrato n. 0164.968-42/2004 – Ministério das Cidades. Relatório III. Campos do Jordão, 2006.

[40] As ocupações em áreas de risco têm causado uma série de desastres no município, como as que ocorreram em 1972 (Vila Albertina), em 1991 (abrangendo vários bairros), em 1999 (Britador) e em 2000 (também abrangendo vários bairros populares).

Campos do Jordão, a semelhança de vários municípios, também sofre com a carência de oferta de habitação popular. As condições adversas do meio físico e a especulação imobiliária decorrente do turismo de alto poder aquisitivo são fatores que agravam este problema, gerando, como conseqüência ocupações irregulares do solo.

O município contou com diversas leis de disciplinamento do seu espaço, visto que as primeiras datam do final do século XIX. Contudo, as leis e planos urbanísticos não foram capazes de evitar a ocupação irregular do solo e a segregação espacial, conforme se observa num rápido passeio pelo município. Logo na entrada da cidade se notam as diferenças: do lado direito da avenida Dr. Januário Miragaia concentram-se belas construções, enquanto do lado esquerdo encontram-se as favelas com suas casas despencando dos morros.

Assim, uma vez que a existência de uma farta normatização do uso solo não foi capaz de criar uma cidade justa e equilibrada, e considerando que grande parcela dos habitantes da cidade vive irregular e precariamente, propõe-se, com este trabalho, uma política de integração espacial através da regularização fundiária de assentamentos informais.

O bairro Vila Albertina, área escolhida como objeto de estudo, é um assentamento informal onde vivem pessoas de baixo poder aquisitivo. Trata-se de uma área com graves problemas sócio-econômico-ambientais desde a década de 1950, incluindo acidentes de escorregamento de lama com vitimas fatais. Por esta razão, a área foi eleita como um piloto para regularização fundiária no município.

O contato profissional com o município, através do convênio estabelecido entre a Prefeitura de Campos do Jordão e a Fundação ITESP, também contribuiu para a escolha do tema aqui exposto, buscando-se neste trabalho, conciliar a experiência prática com o conhecimento teórico.

Não se pretendeu analisar o processo de produção do espaço urbano em Campos do Jordão, o que já foi feito com brilhantismo por Oliveira (1991) e Pivott (2006). Conforme observado por Pivott (2006), a organização sócio-espacial do Município seguiu e segue a lógica do capitalismo predatório e extrativista apoiada em planos diretores e legislações que reforçaram e reforçam os interesses e valores de uma elite que visa manter o modo de aquisição de

riqueza por meio da valorização da terra independentemente dos impactos ambientais e sociais que são conseqüentemente materializados no espaço.

Pretendeu-se, a partir da experiência prática e dos estudos supramencionados, propor a regularização fundiária de assentamentos informais como parte de uma gestão urbana mais eficiente e comprometida com as questões sócio-espaciais e de um planejamento urbano que leve em conta a cidade com um todo, capaz de integrar a cidade ilegal à cidade legal.

A regularização de assentamentos informais implica em diminuição do *déficit* habitacional, segurança no direito de morar, aumento da qualidade de vida e habitabilidade e integração sócio-espacial. Assim, mais que garantir a segurança da posse busca-se nessa pesquisa, mostrar a importância da regularização fundiária como forma de integração sócio-espacial, na medida em que permite trazer a cidade ilegal à cidade legal. E mais, pretende-se, ainda, mostrar que a regularização deve ser usada como instrumento de gestão urbana. Mesmo que esta não seja a solução definitiva dos problemas sociais e urbanos, certamente representa um importante passo na busca de uma sociedade mais justa e equilibrada.

Por último, a pesquisa apontou a necessidade da utilização de mecanismos mais democráticos de administração da cidade, ou seja, participação popular efetiva. Permitindo, desse modo, que toda a população perceba sua responsabilidade pelos rumos da cidade, cobrando seus direitos e exercitando seus deveres enquanto cidadãos.

4.2.1 HISTÓRIA DO MUNICÍPIO

No período de 1597 a 1703, a região de Capivari, onde, atualmente, situa-se o Município de Campos do Jordão, foi roteiro de expedições sertanistas.

O ouro foi o grande atrativo para o sertanista Gaspar Vaz da Cunha, que foi um dos primeiros homens a pisar nas serras do alto da Mantiqueira, em 1703, em direção a Minas Gerais, procedente do Vale do Paraíba.

Por volta de 1771, Ignácio Caetano Vieira de Carvalho, seguindo as pegadas de Gaspar Vaz da Cunha, fixou-se com sua família durante 18 anos nos Campos da Mantiqueira, fundando a

Fazenda Bom Sucesso. Requereu e obteve carta de sesmaria do Governador da Capitania de São Paulo e lutou bravamente para defender as divisas de São Paulo contra seu vizinho sesmeiro, João da Costa Manso, da Fazenda São Pedro, de Minas Gerais. Graças à sua luta, Campos do Jordão permaneceu paulista.

Com a morte de Ignácio Caetano em 1823, seus herdeiros hipotecaram e depois venderam a sesmaria ao Brigadeiro Manoel Rodrigues Jordão, que deu à propriedade o nome de Fazenda Natal, porém esta ficou conhecida como "os Campos do Jordão" (PAULO FILHO, 1986).

Os herdeiros de Brigadeiro Manoel Rodrigues Jordão retalharam as terras, vendendo às porções, para diversos proprietários. Foi em 29 de abril de 1874 que, um deles, o português Matheus da Costa Pinto, comprou as terras à beira do rio Imbiri, lá instalando uma vendinha, uma pensão para respirantes e pouso dos forasteiros, uma capela e uma escola, fundando, assim, a Vila de São Matheus do Imbiri, precursora de Campos do Jordão. O povoado progrediu e se transformou na Vila Velha, denominada, mais tarde, Vila Jaguaribe, graças aos esforços do Dr. Domingos José Nogueira Jaguaribe Filho no sentido de promover o desenvolvimento do povoado. Outras vilas foram surgindo (PAULO FILHO, 1986).

O Dr. Domingos Jaguaribe alardeou em todo o país as qualidades terapêuticas do ar puro desta terra, acompanhado por Emílio Ribas e Vitor Godinho, sanitaristas de renome e grandes divulgadores do milagre que o clima proporcionava na recuperação da saúde. O povoado que nasceu em 1874 transformou-se em estância de repouso e, na década de 1920, firmava-se como centro de tratamento de doenças pulmonares, procurado por enfermos de todas as partes do País[41].

A Vila Capivari foi fundada pelos médicos higienistas Emílio Marcondes Ribas e Victor Godinho, que ali projetaram a Vila Sanitária, em 1911, com fins de exploração turística (PAULO FILHO, 1986). Os médicos também elaboraram uma orientação para a ocupação do território, prevendo áreas segregadas para veraneio e sanatórios coletivos (OLIVEIRA, p. 152, 1991).

[41] Disponível em: http://www.camposdojordaoreceptivo.com.br/campos.asp. Acesso em: 12 nov. 2007.

Segundo Carvalho (2003), o clima de montanha do local atraiu a princípio diversos sanatórios destinados à cura de doenças respiratórias. Esta foi a função primordial do município até o segundo quarto do século passado. Para facilitar o acesso para os enfermos que buscavam um tratamento adequado para as suas moléstias, em 1912 foi iniciada a construção da Estrada de Ferro Campos do Jordão, tendo sido inaugurada dois anos depois e eletrificada em 1924. A ferrovia permitia o transporte de passageiros que vinham de São Paulo ou do Rio de Janeiro através da Estrada de Ferro Central do Brasil. Desembarcando na Estação Ferroviária de Pindamonhangaba os passageiros tomavam o trem com destino à Mantiqueira, passando por pequenos povoados que se estabeleceram ao longo da via férrea.

A princípio, criou-se uma zona sanatorial, que mantinha, longe dos centros, os enfermos, evitando-se que o surto virasse uma epidemia, ao mesmo tempo em que desenvolvia o turismo nas três principais vilas (REZENDE, 2004).

A primeira atividade econômica de Campos do Jordão, a criação de gado, empregava pouca mão-de-obra, não estimulando, assim, o crescimento demográfico da região. Em 1926 a cidade possuía 3.200 habitantes, a maioria dos quais proletários. Entretanto, o período de tratamento de enfermos de tuberculose provocou um adensamento: em 1934 a cidade contava com 11.963 habitantes, metade dos quais já fixados na área urbana (PAULO FILHO, 1986).

Em 1926, Campos do Jordão foi nomeada Prefeitura Sanitária, categoria especial de Unidade da Federação que deveria ser administrada somente por médico, nomeado pelo próprio Presidente Estadual (PAULO FILHO, 1986).

Entre os anos 1920 e 1930, quando foram construídos os primeiros sanatórios, cerca de um terço da população residente em Campos do Jordão era composta por convalescentes e forasteiros, já despontando o setor terciário como fundamental à economia regional (PAULO FILHO, 1986). Ao longo do século XX, várias atividades produtivas tomaram alento e expressão, como a criação de cavalos e carneiros, a criação de truta, a fruticultura e a floricultura.

Elevado a município em 19 de junho de 1934, desmembrando-se de São Bento do Sapucaí, Campos do Jordão conheceu, a partir da década de 1950, um desenvolvimento baseado na função turística, que foi gradualmente substituindo a função sanatorial, pois o estabelecimento simultâneo das duas funções era incompatível devido ao risco de contágio.

A evolução da medicina também foi responsável pelo fechamento ou pela transformação de todos os sanatórios, cujo número chegara a treze, uma vez que os enfermos passaram a receber tratamento ambulatorial em suas próprias cidades.

A procura do clima por personalidades do mundo social e empresarial, principalmente de São Paulo - o maior centro industrial da América Latina, que aqui vieram construir suas casas de veraneio, começou a mudar a fisionomia da cidade na década de 1930. Era o início da transição de Campos do Jordão cidade (saúde para cidade) turismo. Alguns fatores contribuíram decisivamente na transformação: zoneamento, construção do Palácio do Governo e construção de hotéis exclusivamente para turistas (MASAKAZU, 2005).

Ainda segundo Masakazu, o zoneamento da cidade, realizado ao final dos anos de 1930, previa a localização de sanatórios fora da zona urbana e a proibição de pensões para enfermos na zona residencial. Tais medidas eram garantias de que os enfermos ficariam confinados nos hospitais, podendo os turistas usufruir plenamente da cidade sem o receio de contágio. Estes, por sua vez, para se hospedarem nos hotéis, apresentavam atestados de saúde. Alguns hotéis, como o Grande Hotel e o Toriba, tinham instalações de Raio X. A construção do Palácio do Governo e o surgimento de hotéis de classe internacional foram as molas propulsoras da transformação da Estância (MASAKAZU, 2005).

Acompanhando o crescente fluxo de turistas, o Estado investiu na Estância em forma de instalação de equipamentos turísticos e realização de eventos artístico – culturais. A principal ligação rodoviária de Campos do Jordão foi criada em 1932, com a estrada de rodagem Campos do Jordão – São José dos Campos, que, apesar de suas centenas de curvas, proporcionou um assinalado desenvolvimento ao turismo de Campos do Jordão.

O turismo começou a se desenvolver a partir da construção do Grande Hotel pelo Governo do Estado de São Paulo, contribuindo para a dinamização desta atividade. Em 1960, Campos do Jordão já dispunha de uma razoável rede hoteleira e de outros equipamentos de recepção (CARVALHO, 2003).

Em 1978, com a inauguração da SP-123, Rodovia Floriano Paulo Egydio Martins, interligando Campos do Jordão à Rodovia Presidente Dutra, a estrada foi um divisor de águas na história da cidade e o ponto decisivo para a expansão do turismo.

A demanda turística nesta época ampliou o mercado construtivo, atraindo mão-de-obra ao município e intensificando, desta forma, a migração. Fontes como a Revista Veja e a Folha de São Paulo destacaram a febre imobiliária da época. A primeira noticiou a construção de três mil novos apartamentos e a segunda a aprovação de 53 condomínios, dos quais 46 já em fase de construção. A indústria construtiva, até então ligada a empreendedores locais, passou a ser promovida por grandes incorporadores e construtores (OLIVEIRA, 1991).

Atualmente, a economia de Campos do Jordão está baseada na indústria de água mineral, no artesanato, na malharia e na atividade turística. O turismo constitui a maior fonte de renda do município. Sua privilegiada localização, com uma distância relativamente pequena de três grandes capitais – São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, garante-lhe uma freqüência apreciável de visitantes (CARVALHO, 2003).

Não há grandes empreendimentos industriais no município em decorrência das restrições ambientais e destaque ao turismo. Segundo dados da Fundação Seade, havia em 2000, 149 indústrias em Campos do Jordão. As indústrias locais estão associadas ao turismo (chocolates e demais ramos alimentícios; malharia; cervejaria, *etc*.) e setor hídrico (engarrafamento de água mineral).

4.2 DADOS DEMOGRÁFICOS

Observam-se, na Tabela 6, território e população de Campos do Jordão, município que integra a Região Administrativa de São José dos Campos e a região de governo de Taubaté (Seade, 2007).

Tabela 6 – Território e População

	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Área (KM²)	2005	288	4.385	248.600
População	2006	49.209	545.868	40.484.029
Densidade Demog.(Hab/Km²)	2005	168,33	122,50	160,70
Taxa Geom.Crescimento Anual da População 2000-2006 (em % a.a)	2006	1,81	1,76	1,52
Grau de Urbanização	2006	99,11	91,09	93,70
Índice de Envelhecimento (em %)	2006	25,89	37,87	40,51
População com menos de 15 anos (em %)	2006	28,50	24,42	24,20
População com 60 anos e mais (em %)	2006	98,51	99,15	95,84

Fonte: Seade, 2007

Verifica-se, na Tabela 6, que a densidade demográfica e a taxa de crescimento anual da população do município são maiores do que na Região de Governo e no Estado. Campos do Jordão também apresenta o maior grau de urbanização, visto que quase toda área do município encontra-se na zona urbana.

Tabela 7 – Nível Educacional da População Adulta

	Ano	Município	Reg. Gov.	Estado
Taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais (em %)	2000	7,72	6,15	6,64
Média de anos de estudo da população de 15 a 64 anos	2000	6,40	7,70	7,64
População de 25 anos e mais com menos de 8 aos de estudo (em %)	2000	67,15	54,33	55,55
População de 18 a 24 anos com ensino médio completo (em %)	2000	24,93	40,42	41,88

Fonte: Seade, 2007

Observa-se na tabela acima que o nível educacional no município é inferior ao verificado na Região de Governo e no Estado, conforme se nota, por exemplo, na taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais, que em Campos do Jordão é maior do que a verificada na Região de Governo e no Estado (Tabela 7).

Tabela 8 – Indicadores de Renda, Pobreza e Desigualdade

	1991	2000
Renda *per capita* média (R$ de 2000)	284,5	377,3
Proporção de Pobres (%)	15,5	11,1
Índice de Gini	0,52	0,55

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (ADH) 2000

Percebe-se, na Tabela 8, que a renda *per capita* média do município cresceu 32,60%, passando de R$ 284,53 em 1991 para R$ 377,28 em 2000. A pobreza (medida pela proporção de pessoas com renda domiciliar per capita inferior a R$ 75,50, equivalente à metade do salário mínimo vigente em agosto de 2000) diminuiu 28,74%, passando de 15,5% em 1991 para 11,1% em 2000. A desigualdade cresceu: o Índice de Gini passou de 0,52 em 1991 para 0,55 em 2000.

Tabela 9 – Rendimentos das pessoas responsáveis pelos domicílios em 2000

Pessoas responsáveis pelos domicílios com rendimentos	Campos do Jordão	Região Gov. S.J.C.	Região Gov. Taubaté	Estado
	2001	2001	2001	2001
Até 2 Salários Mínimos (em %)	29,64	22,19	28,07	24.44
Entre mais que 2 até 5 Salários Mínimos (em %)	39,11	30,32	29,62	32,56
Entre mais que 5 até 10 Salários Mínimos. (em %)	16,45	23,55	22,30	19,77
Maior que 10 Salários Mínimos (em %)	9,25	15,99	12,84	14,30
Rendimento médio (Reais-julho 2000)	835,50	1.110,64	949,26	1.076,21

Fonte: Moreira *et al*, 2004

Nota-se que 30% população local recebem até dois SM e apenas 9% recebem mais que dez SM; 39% da população recebem entre dois e cinco SM, que somados aos primeiros chegam a quase 70%, dentre os que ganham até cinco SM. Conforme observado por Pivott (2006), infere-se que são salários baixos em relação ao custo de vida e ao preço da terra em Campos do Jordão, evidenciados pela habitação em moradias precárias e em áreas invadidas e de risco.

O estudo de Pivott (2006) apresenta informações que indicam que entre os residentes em favelas encontram-se 69% de analfabetos e pessoas com ensino fundamental incompleto, deduzindo-se que a mão-de-obra residente em favelas seja remunerada com baixos salários, em função do seu baixo nível de instrução e de qualificação.

Tabela 10 – Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População

	1991	**2000**
20% mais pobres	4,1	3,6
40% mais pobres	11,9	10,9
60% mais pobres	23,9	22,3
80% mais pobres	42,7	39,9
20% mais ricos	57,3	60,1

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano (ADH) 2000

Tabela 11 – Indicadores Sociais

	1991	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Índice Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)	0,741						0,82
IDHM – *Ranking* municipal	209						62
População total	36.877	40.832	41.605	42.466	43.353	44.252	44.920
Área (km²)				288			
Densidade demográfica (habitantes/km²)	128,7	125,1	124,2	124,1			
População masculina	18.644	18.214	18.092	18.112			
População feminina	18.233	17.821	17.666	17.634			
População urbana	36.437	40.390	41.163	42.024	42.910	43.809	
População rural	440	442	442	442	443	443	
% de urbanização	98,81	98,92	98,94	98,96	98,98	99	
Taxa de natalidade (por mil habitantes)	27,93	25,15	26,03	28,23	26,27	22,87	22
Taxa de mortalidade geral (por local de residência)	8,38	7,69	8,27	7,32	8	7,49	6,95
Taxa de mortalidade infantil	52,43	33,11	36,93	25,85	24,58	24,7	
Índice de mortalidade por homicídio (por cem mil habitantes)	21,69	24,49	9,61	14,13	11,53	15,85	4,45
Taxa geométrica de crescimento anual - 1991/2000 (%)							2,02
Taxa geométrica de crescimento anual - 1980/91 (%)	3,24						
Taxa de analfabetismo da população adulta (%)	12,6	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Número de domicílios	14.110	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
Taxa de evasão do ensino fundamental público (em %)	13,08	8,28	3,08	3,42	3,48		
Taxa de evasão do ensino médio público (em %)	32,13	24,21	20,28	12,56	17,56		
Taxa de reprovação do ensino fundamental público (em %)	15,52	8,89	6,18	2,97	6,21		
Taxa de reprovação do ensino médio público (em %)	13,96	6,18	2,81	3,33	2,59		

Fonte: Seade (2007)

No período 1991-2000, a população de Campos do Jordão teve uma taxa média de crescimento anual de 2,02%, passando de 36.877 em 1991 para 44.252 em 2000, cujo número

atualmente é de 49.209 habitantes. A taxa de urbanização cresceu 0,998, passando de 98,81% em 1991 para 99% em 2000 (Seade, 2007).

Segundo dados do IBGE, até 1970 existiam 7.789 habitantes provenientes de outras localidades e de 1970 a 1980, 4.097 migrantes se estabeleceram no município. Isso significa que de 1970 a 80 Campos do Jordão cresceu 39,56% e, 55,35% desse valor se devem, em grande medida, ao fenômeno da migração. Dos migrantes, 55,74% eram provenientes de outras cidades paulistas, 29,97% de minas Gerais e 14,29% de outros estados (SABESP, 2001).

Ressalta-se que Campos do Jordão apresentou um expressivo crescimento demográfico nos últimos cinqüenta anos com um incremento populacional de 239,35% no período 1960-2000, como se pode observar na Tabela 12. Fato este que o caracteriza como um pólo demográfico microrregional diferenciado dos demais Municípios e exercendo inclusive o papel de atração para as populações dos Municípios circunvizinhos (MOREIRA *et al*, 2004, p. 18).

Tabela 12 – População Total (1950-2010)

Município	1950	1960	1970	1980	1981	1990	2000	2010
Campos do Jordão	13.040	18.592	18.706	26.107	26.835	34.239	44.252	47.088

Fonte: Moreira *et al*,(2004)

No período de 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) de Campos do Jordão cresceu 10,66%, passando de 0,741 em 1991 para 0,820 em 2000. Segundo a classificação do PNUD, o município está entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano (IDH maior que 0,8). Em relação aos outros municípios do Brasil, Campos do Jordão apresenta uma situação boa: ocupa a 222ª posição, uma vez que 221 municípios (4,0%) estão em situação melhor e 5285 municípios (96,0%) estão em situação pior ou igual. Em relação aos outros municípios do Estado ocupa a 59ª posição, haja vista que 58 municípios (9,0%) estão em situação melhor e 586 municípios (91,0%) estão em situação pior ou igual (ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO, 2000).

Tabela 13 – Índice Paulista de Responsabilidade Social

	Riqueza	Longevidade	Escolaridade
2002	5 ª	628 ª	369 ª
2004	4 ª	620 ª	382 ª

Fonte: Seade (2007)

Com relação ao Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)42, Campos do Jordão classificou-se nas edições de 2002 e 2004, no grupo 2 (Economicamente Dinâmicos e Baixo Desenvolvimento Social), o qual agrega os municípios bem posicionados na dimensão riqueza, mas com deficiência em pelo menos um dos indicadores sociais. O nível de longevidade ficou abaixo da média do Estado, enquanto o de escolaridade igualou-se ao valor médio estadual.

Os Municípios paulistas foram classificados em cinco grupos segundo seu Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), como se mostra no Quadro 1.

Grupo 1	Pólos
Grupo 2	Economicamente Dinâmicos e Baixo Desenvolvimento Social
Grupo 3	Saudáveis e de Baixo Desenvolvimento Econômico
Grupo 4	Baixo Desenvolvimento Econômico e em Transição Social e
Grupo 5	Baixo Desenvolvimento Econômico e Social

Quadro 1 - Síntese do Índice Paulista de Responsabilidade Social - 2003
Fonte: Moreira *et al*,(2004)

[42] O IPRS é formado pelas dimensões: Riqueza Municipal, Longevidade e Escolaridade.

Tabela 14 – Saneamento do Município de Campos do Jordão

Município	Ano	Abastecimento de Água Nível de Atendimento (Em %)	Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento (Em %)	Coleta de Lixo - Nível de Atendimento (Em %)
Campos do Jordão	2000	86,97	74,14	98,53

Fonte: Moreira *et al*,(2004)

Ressalte-se que o município não conta com nenhum tratamento de seu esgoto, despejando grande carga poluidora *in natura* no rio Capivari (Tabela 14).

Tabela 15 – Dados econômico-financeiros

Variável	Campos do Jordão
População economicamente ativa (PEA)	Nd
Total de empregos ocupados (1995)	6.684
Empregos ocupados na indústria (1995)	1.056
Empregos ocupados no comércio (1995)	1.162
Empregos ocupados nos serviços (1995)	4.334
Empregos ocupados na administração municipal direta (1995)	1.318
Chefes sem rendimento (%) – 1991	2,57
Chefes com rendimento até 1/2 s.m. (%) – 1991	2,26
Chefes com rendimento de 1/2 a 1 s.m. (%) – 1991	11,5
Chefes com rendimento de 1 a 2 s.m. (%) – 1991	28,53
Chefes com rendimento de 2 a 3 s.m. (%) – 1991	19
Chefes com rendimento de 3 a 5 s.m. (%) – 1991	16,2
Chefes com rendimento de 5 a 10 s.m. (%) – 1991	12,39
Chefes com rendimento maior que 10 s.m. (%) – 1991	6,64
Consumidores de energia elétrica residencial	13.290
Consumidores de energia elétrica rural	59
Consumidores de energia elétrica industrial	340
Consumidores de energia elétrica com., serv., outras ativ.	1.575
Consumo de energia elétrica residencial (MWh)	42.898
Consumo de energia elétrica rural (MWh)	605
Consumo de energia elétrica industrial (MWh)	8.384
Consumo de energia elétrica com., serv., outras ativ. (MWh)	24.692
Total da receita municipal (R$/1996)	25.232.925
Total de despesas municipais (R$/1996)	28.080.345
Saldo (R$/1996)	-2.847.420
Total da receita estadual arrecadada (R$/1996)	8.275.252
Índice de participação dos municípios no ICMS (%)	0,05
Receita federal total (R$/1996)	7.797.277
Dívida municipal fundada (R$/1996)	Nd
Dívida municipal flutuante (R$/1996)	Nd
Agropecuária – crédito rural (R$/1996)	30.000
Número de estabelecimentos industriais (1995)	197
Número de estabelecimentos comerciais (1995)	448
Número de estabelecimentos de serviços (1995)	415
Número de estabelecimentos agropecuários (1996)	35
Sistema financeiro - depósitos totais (R$/dez.1996)	22.603.242
Sistema financeiro - número de agências bancárias (1995)	10
Terminais telefônicos (por 100 hab.)	21,77
Participação na composição do valor adicionado estadual (1995)	0,0316

Obs.: Nd = dado não disponível.

Fonte: Seade, 1998a e 1999

4.3 COLETA DE DADOS

O estudo de caso recaiu sobre Campos do Jordão, município com grandes contrastes sociais, que abriga diversos assentamentos irregulares. A escolha do bairro Vila Albertina foi decorrente da atuação profissional da pesquisadora, que como servidora pública do ITESP, exerce atividades ligadas à regularização fundiária.

A pesquisadora participou ativamente nas discussões sobre a viabilidade da regularização no município, escolha da área piloto e procedimentos a serem adotados. Também, atuou na elaboração e apresentação das propostas para representantes dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como para os membros do Ministério Público e Cartório de Registro de Imóveis da Comarca de Campos do Jordão.

O bairro Vila Albertina foi escolhido como piloto no convênio para regularização fundiária em decorrência não só de suas características sociais, ambientais e espaciais, mas também por se tratar de uma área pública, pertencente à Empresa Municipal de Urbanização, o que facilita o processo de titulação.

Partindo da hipótese que os municípios necessitam de uma política de planejamento urbano que inclua a regularização urbanística e fundiária como prioridade, o presente trabalho analisa um projeto de implementação de regularização fundiária no bairro Vila Albertina em Campos do Jordão, mostrando as etapas seguidas, os documentos produzidos ao longo do processo, os atores envolvidos, *etc*.

As análises acerca da regularização fundiária foram baseadas em pesquisa bibliográfica amparada em estudos de autores como Edésio Fernandes, Raquel Rolnik, Betânia Alfonsin e outros estudiosos do tema.

Na revisão da literatura, realizada por meio de pesquisa bibliográfica, foram esclarecidos alguns conceitos como assentamentos informais, favela, cortiço, parcelamento irregular, regularização fundiária, *etc*.

Para melhor retratar o assunto, foram apresentadas experiências de Recife, Belo Horizonte e Diadema no tocante à regularização fundiária. Para tanto, foram utilizados textos, artigos e consultas às Prefeituras destes municípios. As consultas foram efetuadas por meio de *e-mail* e contatos telefônicos, e ocorreram entre os meses de junho e outubro de 2007. A Prefeitura de Belo Horizonte não respondeu as consultas.

Os estudos sobre Campos do Jordão foram baseados em dissertações de mestrado de autores como José Oswaldo de Oliveira, Alexandre da Silva e outros, bem como em estudos efetuados pelo IPT, ITESP e no Plano Municipal de Redução de Riscos do município. Também foram levantados dados, na Prefeitura de Campos do Jordão, a respeito dos assentamentos informais existentes no município. Os dados referentes ao bairro Vila Albertina foram coletados junto ao ITESP e à Prefeitura de Campos do Jordão.

A análise sobre as propostas de regularização fundiária para o bairro Vila Albertina em Campos do Jordão fundou-se, conforme mencionado, no envolvimento da autora no convênio entre Prefeitura e ITESP.

Apesar dos esforços da equipe envolvida nos trabalhos de regularização em Campos do Jordão, ainda não foi possível finalizar o processo. A primeira etapa, que foi concluída pela equipe do ITESP, inclui: estudos de viabilidade; reuniões com os interessados no assunto, levantamento planialtimétrico da área, cadastro dos moradores, apoio técnico e jurídico ao município. O próximo passo neste trabalho consiste na elaboração de plano urbanístico para a área a ser regularizada – o que está sendo efetuado pela Prefeitura. Uma vez aprovado o plano este deverá ser implementado. A prefeitura está pleiteando recursos financeiros para consecução de tal objetivo.

Desse modo, não se pode mostrar as conseqüências advindas com a regularização fundiária no bairro analisado, uma vez que os trabalhos ainda não foram concluídos. Isso confirma o que foi dito ao longo da pesquisa, ou seja, que a regularização é um processo longo, complexo e, muitas vezes, dispendioso.

A despeitos das dificuldades e custos do processo acredita-se que a regularização trará enormes benefícios ao município e, principalmente, aos cidadãos residentes nos assentamentos irregulares, os quais passarão a ser proprietários dos imóveis onde vivem, com segurança física e jurídica.

Assim, embora não se tenha um resultado concreto sobre o processo de regularização em Campos do Jordão, pode-se destacar a mudança de mentalidade entre as autoridades públicas, que passaram a entender e aceitar a regularização fundiária como instrumento de gestão urbana. A elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos é um resultado deste processo de reconstrução da cidade, lembrando que os trabalhos direcionados à regularização de assentamentos informais tiveram início na gestão de um prefeito e estão se desenvolvendo em outra.

Para melhor ilustrar o papel da regularização fundiária utilizou-se, além do estudo de caso de Campos do Jordão, um relato das experiências vivenciadas nos municípios de Belo Horizonte, Recife e Diadema. Também foi apresentada uma breve análise da experiência de Timor-Leste como contraponto a realidade fundiária brasileira.

5 PROPOSTA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA PARA O BAIRRO VILA ALBERTINA – CAMPOS DO JORDAO/SP

Campos do Jordão é um dos municípios paulistas que mais recebeu atenção do Governo Estadual no tocante ao planejamento urbano. O Poder Público Estadual atuou não só como subsidiador de planos para a cidade, como também, interventor e construtor de infra-estrutura, vias de comunicação e equipamentos públicos significativos (OLIVEIRA, 1991).

5.1 PLANEJAMENTO URBANO NO MUNICÍPIO

Segundo Oliveira, já em 1882 foi elaborado um estudo da região da Mantiqueira e, por meio do Relatório "O reconhecimento topográfico da zona compreendida entre Pindamonhangaba e Campos do Jordão" – foi recomendada a desapropriação de terrenos de Matheus Pinto (proprietário) pela Província para serem vendidos em lotes com o objetivo de criar uma estação sanitária. Em 1884, a Lei n.º 15, do Governo Provincial do Estado Paulista estabeleceu a desapropriação da área e a comercialização de parcelas de terreno (OLIVEIRA, 1991).

Os médicos sanitaristas Ribas e Godinho (1910/11) elaboraram propostas para orientar a ocupação do território, prevendo áreas para veraneio e para sanatórios coletivos (OLIVEIRA, 1991, p. 152).

Ainda no tocante a intervenção do Estado, pode-se destacar a criação da Prefeitura Sanitária em 1926, através da Lei n. 2.140 de 01/10/1926. A referida lei determinava a elaboração de um plano para a implantação de uma estância climatérica e de repouso, que fixasse as diretrizes para a execução de todos os serviços de saneamento e construções em geral. A partir daí a construção de prédios começou a aumentar, passando de 416 em 1926 para 726 em 1927 e 930 em 1930 (PAULO FILHO, 1986, p. 188).

Em 1935 o Governador de São Paulo nomeou uma comissão para estudar a urbanização de Campos do Jordão, sendo que o planejamento para a futura Estância fundou-se em 4 pilares: tuberculose, doenças diversas, descanso/ recreio e jogo. As propostas centravam-se na dinamização do potencial turístico local.

Depois de um longo estudo sobre as características geográficas, geológicas, climáticas e ambientais, a Comissão, presidida pelo engenheiro Francisco Prestes Maia, passou a propor medidas de urbanização, como dito por Paulo Filho (1986):

- administração e comércio em geral na Vila Abernéssia;
- sanatórios a oeste da vila Abernéssia na zona sanatorial;
- residências de primeira classe na Vila Capivari;
- residências operárias em dois ou três vales afluentes;
- comércio local ao longo da ferrovia, principalmente próximo das paradas.

Os estudos da comissão estabeleceram as diretrizes do primeiro plano urbanístico da Estância de Campos do Jordão, destacando-se os seguintes tópicos: a estância deveria desenvolver-se de forma linear, ao longo do vale do ribeirão Capivari; a zoneamento deveria ser transversal, ou seja, com o comércio localizado no eixo rodo-ferroviário, com residências nas faixas imediatas, com chácaras na seguinte e, posteriormente, com agricultura ou florestas na periferia; e, por último, que a região de Vila Abernéssia seria considerada a zona sanatorial e a região de Vila Capivari zona turística, composta por residências de primeira classe, sendo reservado em dois ou três vales afluentes do Ribeirão Capivari áreas para lotes operários (SABESP, 2001).

A Comissão advertia: “Campos deve ser, fundamentalmente, considerada uma estação de cura, repouso e recreio. Todo desenvolvimento que interferir com esse desideratum deve ser combatido. E mais: além de construir, materialmente, uma estação climática, é mister ainda organizar o turismo correspondente” (PAULO FILHO, 1986).

Destaca-se a criação do Centro de Planejamento de Campos do Jordão, em 18 de junho de 1951, com vistas à promoção de estudos ligados aos melhoramentos da Estância.

Percebe-se, neste período, a articulação de um projeto para transformar a cidade em estância turística e, assim, reverter a fase sanitarista, associada ao contágio da tuberculose (OLIVEIRA, 1991, p. 158). Um reflexo deste projeto está na contenção dos limites físicos dos sanatórios.

Em 1958, com o início das atividades do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de São Paulo (CPEU-FAU-USP), o Governador Jânio Quadros determinou que se realizasse o planejamento das Estâncias de São Paulo, mediante convênio entre as Prefeituras Municipais, o Departamento de Obras Sanitárias da Secretaria de Viação e Obras Públicas e a Reitoria da Universidade de São Paulo (PAULO FILHO, 1986, p. 630).

A Comissão do Plano Diretor foi instalada em 8 de agosto de 1958, sob a direção do Engo. Zenon Lotufo e em 16 de outubro de 1959 foi publicada a Lei 280, na gestão do Prefeito José Antonio Padovan. A referida lei dispôs sobre a aprovação do Plano Piloto de Desenvolvimento do Município da Estância de Campos do Jordão e do respectivo relatório.

O Plano Piloto serviria de diretriz para todos os assuntos relacionados com a ordenação territorial do Município e de base para a execução do Plano Diretor do Município (Artigo 1º, Parágrafos 1º e 2º). Como Plano Piloto, o Artigo 2º prevê a sua revogação quando da publicação de uma nova lei de Plano Diretor do Município. No artigo 3º, fica definida a divisão de áreas urbana e rural que vai sofrer alteração por meio de leis posteriores. O Artigo 4º da Lei 280/59 estabelecia que as áreas necessárias para a execução do Plano Piloto seriam consideradas de utilidade pública e, portanto, passíveis de desapropriação quando fosse o caso (PIVOTT, 2006).

Segundo Oliveira, esse plano teve como lógica o adensamento urbano para conter a expansão da mancha urbana, embora tenha reconhecido “os núcleos rurais existentes, bem como a possibilidade de criação de unidades-residenciais, em condições especiais” (OLIVEIRA, 1991, p. 62).

O primeiro Plano Diretor foi oficializado pela lei municipal n.º 430, de julho de 1962 e enfocou três aspectos básicos: planejamento territorial, zoneamento e comércio, artesanato e fruticultura. A lei n.º 431, por sua vez, instituiu o Código de Obras de Campos do Jordão.

Nas Disposições Particulares sobre a Zona Urbana, item 5, subitem 5.6, a lei 430/62 trata do Parque Sanatorial destinado ao estabelecimento de edifícios e equipamentos destinados à cura e tratamento de moléstias pulmonares. Os sanatórios localizados fora do Parque Sanatorial não poderiam ter obras de ampliação.

Ressalte-se que o plano diretor de 1962 nada dispunha sobre habitações populares. Em 1968, por meio da Lei n.º 731/68, foi criado o Escritório Técnico de Planejamento (Etepla), que tinha por finalidade orientar os aspectos físico, territorial, econômico, social e a implantação de planos, serviços administrativos, além do zoneamento e sua disciplina, escritório este que foi ratificado pelo Serphau e Cepam. Consoante Oliveira (1991), atrelado diretamente aos interesses da dinâmica política local, o Etepla ficou sujeito à pressão do setor construtivo.

Nota-se, assim, um interesse e uma orientação do Governo para a criação da Estância Turística de Campos do Jordão (Estado como agente indutor), interesse esse diretamente ligado à ascensão da burguesia paulista e a finalidade de se viabilizar um centro de veraneio para esta (OLIVEIRA, 1991).

Os estudos elaborados por Wilhein e Klias (1975/78) tiveram por finalidade estabelecer diretrizes gerais e específicas para o município, visando adequar a cidade ao mercado de lazer existente e em expansão e se transformaram em leis em 1978 – Código de Uso do Solo e Proteção à Paisagem.

A Lei n.º 1.096/78 que instituiu o Código de Uso do Solo e Proteção à Paisagem, no zoneamento de usos da área urbana, estabeleceu três tipos de zonas residenciais:

a) **ZR1**: zona residencial de alta densidade, onde as áreas mínimas dos lotes em função da inclinação do terreno variavam entre 250m² a 750m².
b) **ZR2**: zona residencial de média densidade, onde as áreas mínimas dos lotes em função da inclinação do terreno variavam entre 500m² a 1.500m².

c) **ZR3**: zona residencial de baixa densidade, onde as áreas mínimas dos lotes em função da inclinação do terreno variavam entre 1.000m² a 5.000m².

O parcelamento do solo em Campos do Jordão passou a ser disciplinado pela Lei 1.095/78. Por sua vez, a Lei 1.097/78 instituiu o Código de Edificações.

A Lei de Zoneamento (lei n.º 1.538/1985) revogou a Lei n.º 1.096/1978 e institui o zoneamento de uso dos terrenos, quadras, lotes, edificações e compartimentos do Município. A nova lei prevê a inclusão da Zona Residencial de Interesse Social (ZRIS), que são áreas com densidade elevada e lotes pequenos. As ZRIS poderão se transformar em Zona de uso predominante residencial de alta densidade (ZR3), se forem regularizadas. Três áreas foram definidas como ZRIS (a região dos bairros Vila Albertina, Santo Antonio e Britador, a região que abrange o bairro Andorinhas e a região do bairro Vila Maria). Embora a nova lei tenha previsto as Zonas Residenciais de Interesse Social, nota-se que a área mínima do lote, qual seja, 200m², ainda é uma área grande para lotes populares, incompatível com o rendimento da população ali estabelecida.

O artigo 10 da lei 1.538/85 extingue o Parque Sanatorial, estabelecendo que novos sanatórios devem obter a aprovação prévia da Prefeitura. A Lei Orgânica de Campos do Jordão, de 05 de abril de 1990, assim dispõe sobre habitação popular e regularização fundiária:

> Artigo 202 – O município promoverá, em consonância com sua política urbana e respeitadas as disposições do plano diretor, programas de habitação popular destinados a melhorar as condições de moradia da população carente do município.
> Parágrafo 1º - A ação do município deverá orientar-se para:
> III – urbanizar, regularizar e titular as áreas ocupadas por população de baixa renda, passíveis de urbanização.
> Parágrafo 2º - Na promoção de seus programas de habitação popular, o Município deverá articular-se com os órgãos estaduais, regionais e federais competentes e, quando couber, estimular a iniciativa privada a contribuir para aumentar a oferta de moradias adequadas e compatíveis com a capacidade econômica da população.
> Parágrafo 3º - O Município poderá manter ou criar empresas públicas ou de economia mista para orientar e executar projetos de habitação popular.

A Empresa Municipal de Habitação (EMUHAB) foi criada pela Lei n. 1.200/80, de 10 de julho de 1980, alterada pela Lei n. 1.368/83, de 26 de julho de 1983, tendo por objetivo executar a política habitacional do município, visando diminuir o déficit de habitações populares. Realizou 21 loteamentos, dos quais 12 estão irregulares. Foram produzidas no total 2.053 unidades habitacionais. Verifique as Tabelas 16 e 17.

Tabela 16 – Unidades Habitacionais

LOTEAMENTO	N.° UNID.	ANO DE IMPLANTAÇÃO	SITUAÇÃO
1. Vista Alegre	139	1986	Regular
2. Floriano Rodrigues Pinheiro	240	1983	Regular
3. Serra Azul I	79	1984	Regular
4. Serra Azul II	108	1986	Regular
5. Brancas Nuvens	242	1984	Regular
6. Santa Cruz	27	1983	Irregular
7. Vila Nossa Senhora Fátima	121	1981	Regular
8. Guararema	83	1987	Regular
9. Vila Albertina	24	1986	Irregular
10. Vila Paulista Popular	18	1988	Irregular
11. Otto Baumgart	290	1992	Regular
12. Jardim Anápolis	32	1988	Irregular
13. Bela Vista	13	1990	Irregular
14. Floresta Negra II	25	1991	Irregular
15. Vila Elisa	156	1991	Irregular
16. Jair Rocha Pinheiro	102	1992	Irregular
17. Monte Carlo	262	1987	Irregular
18. Vila Loly I	18	1990	Irregular
19. Vila Loly II	8	1990	Irregular
20. Frei Orestes	54	1990	Regular
21. Vila Imbiri	12	1986	Irregular

Fonte: EMUHAB, 2007

Tabela 17 – Prédios de apartamentos executados com verba do Estado, implantados pela CDHU

Conjunto Habitacional	N.º Apto	Ano
1. Osvaldo Gomes da Silva	100	1999-2000
2. Mário Covas	240	2000-2001
3. Maria Aparecida dos Santos	100	2000-2001

Fonte: EMUHAB, 2007

O atual Plano Diretor foi aprovado pela Lei n.º 2.737/03 e foi elaborado pelo ETEPLA e pelo urbanista Jorge Wilheim.

O Plano Diretor, assim dispõe sobre a habitação popular e regularização fundiária:

> Artigo 9º - Constituem objetivos estratégicos da Administração Pública, desenvolver políticas para:
> III – Criar áreas especiais de interesse social (AEIS), destinadas a habitação popular, expansão de áreas públicas verdes e implantação de equipamentos sociais;
> IV – Urbanizar ocupações irregulares, criar praças, arborizar e melhorar as vias existentes, e solucionar a situação das moradias em área de risco;
> Artigo 28 – A Política Setorial de Habitação visa assegurar o direito social de habitação, abrangendo não apenas a moradia, mas a oferta e eficiência dos equipamentos urbanos e comunitários, devendo contemplar, no mínimo:
> I – A instituição de instrumentos básicos, a saber: áreas especiais de interesse social, legislação urbanística relativa a loteamentos populares, conjuntos habitacionais de interesse social, urbanização de favelas e outras formas de produção habitacional;

Evidencia-se ainda o Decreto Municipal n.° 5.483/06, que altera o Decreto n.° 5.473/06 e dispõe sobre a suspensão da aprovação de todo e qualquer projeto destinado à construção de residências multifamiliares, verticais, horizontais geminadas e prédios de uso misto, em Campos do Jordão. O decreto excepciona os empreendimentos habitacionais de interesse social, realizados pela administração pública, direta ou indireta, municipal, estadual ou federal.

Sobre o assunto supramencionado, Pivott (2006) traz trechos da entrevista concedida em janeiro de 2006, pelo Prefeito João Paulo Ismael, onde este fez suas colocações a respeito do Decreto no. 5.473/06:

> É, o plano cruzado promoveu essa distorção da valorização imobiliária para a classe média, os predinhos começaram muito naquela época, que congelou a poupança, tal, então houve muitos investimentos. Isso não foi bom para nós, não vejo como uma coisa boa. Tanto é que estamos trabalhando para proibir os prédios multifamiliares. Campos do Jordão tem mansões quinhentos mil de dólares, tem 5.700 mansões de no mínimo de US$ 500 mil cada uma, então um patrimônio de três bilhões de dólares, que as pessoas querem ver esse patrimônio valorizado e uma das questões que torna a cidade atraente é essa valorização.
>
> Se não preservar, se não dificultar a construção, se você não tomar atitudes de proibir a construção de um predinho ao lado dessa mansão que tampe o sol e a vista, então são medidas que a gente entende que devem acontecer para o bem de quem já está aqui (ISMAEL, 2006).

Tal pensamento deixa clara a estratégia política no município, ou seja, deseja-se proteger o capital investido nas mansões existentes em detrimento da oferta de moradias para a população com poder aquisitivo mais baixo. Esta situação em nada contribui para a contenção de invasões em áreas impróprias, uma vez que a ausência de uma política habitacional vai continuar empurrando esta faixa da população para a ilegalidade.

Em 2007, uma nova lei de zoneamento foi aprovada no município (Lei n.° 3.049/07), visando se adequar ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor.

A Lei n.° 3.049/07 prevê a ZEIS, ou seja, zona residencial de elevada densidade em conseqüência do predomínio de lotes pequenos, com objetivo de atender a demanda de habitação popular. Dez áreas foram demarcadas como ZEIS, abrangendo áreas ocupadas por assentamentos irregulares e áreas particulares vazias, para serem destinadas à construção de loteamentos populares.

O § 7º do artigo 13 dispõe que quando uma ZEIS for objeto de regularização fundiária, **Lei municipal específica regulamentará os índices e coeficientes mínimos para a área em questão**.

Com as alterações previstas na nova lei de zoneamento o município poderá, por exemplo, aplicar o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsório.

Observa-se que a lei também traz os novos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, direito de preempção, dentre outros. O uso destes instrumentos será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas ou de recursos para destinar a:

c) regularização fundiária;
d) **execução de programas e projetos habitacionais de interesse social**;
e) constituição de reserva fundiária;
f) ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
g) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
h) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

i) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
j) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico. (grifo nosso)

As ZEIS e os instrumentos previstos são importantes na medida em que se destinam a assegurar que a propriedade urbana atenda a sua função social, podendo, assim, induzir novas formas de uso e ocupação do solo. Os referidos instrumentos, se bem aplicados, poderão frear a valorização desigual do solo promovida por práticas especulativas (retendo terrenos e edificações sem uso) e a apropriação privada de investimentos públicos sem retorno para a comunidade.

Por meio da outorga onerosa do direito de construir e das operações urbanas consorciadas permite-se, ainda, a regulamentação de parcerias entre a iniciativa pública e privada na realização de investimentos urbanos.

Segundo Tabela 2 da lei de zoneamento – Uso do Solo – nas ZEIS são permitidos os seguintes usos:

I. Residência unifamiliar;
II. Atividade econômica do lar – TABELA n.º 07.03;
III. Habitações objeto de regularização fundiária;
IV. Áreas verdes e parques infantis;
V. Usos institucionais – TABELA n.º 07.01;
VI. Habitações geminadas;
VII. Pequeno comércio que obedeça a classificação da TABELA n.º 07.04 e demais índices de ZEIS;

A área mínima dos lotes nas ZEIS, conforme disposto na tabela n.° 03 (Coeficientes de ocupação do solo) é de 125m². Todavia, conforme disposto no § 7º do artigo 13, em se tratando de área objeto de regularização fundiária, lei municipal específica poderá estabelecer índices e coeficientes mínimos diferenciados.

5.1.1 Legislação ambiental

Tendo em vista o valor ambiental da Serra da Mantiqueira e a potencialidade turística e medicinal de Campos do Jordão, o município foi considerado uma APA de Campos do Jordão, proteção esta que abrange a região urbana e rural.

A criação da APA de Campos do Jordão deu-se em 1983 com o Decreto Estadual n.º 20.956/83, reiterado pela Lei Estadual n.º 4.105/84, Decreto Federal n.º 91.304/85, Lei Municipal 1.484/85 e Decretos Municipais n.º 1.161/83 e n.º 1.850/88.

Conforme disposto no Relatório do Plano de Bacia da UGRHI 1, 2003, as APA, são unidades de conservação criadas através da Lei Federal n.° 6.902, de 27 de abril de 1981. A referida lei estabelece no artigo 8º que o poder executivo, diante da demonstração do interesse público, poderá declarar através de critérios, áreas como sendo de interesse para a proteção ambiental, de forma a assegurar o bem-estar das populações humanas e garantir núcleos de conservação ao ambiente natural.

Por meio de sua implantação, objetiva-se aplicar medidas previstas na legislação e celebrar convênios, visando impedir o exercício de atividades impactantes, especialmente, atividades potencialmente poluidoras, capazes de afetar mananciais de águas, o solo e o ar; a realização de obras de terraplanagem e a abertura de canais que importem em sensível alteração das condições ecológicas locais, principalmente na zona de vida silvestre; o exercício de atividades capazes de provocar acelerada erosão das terras, o acentuado assoreamento nas coleções hídricas e o exercício de atividades que ameacem extinguir as espécies raras da flora e da fauna local.

Com instalação desta APA, estabeleceu-se zona de vida silvestre abrangendo todos os remanescentes da flora original existentes nesta área de proteção ambiental e a vegetação de preservação permanente (LF n.º 4771/65), não sendo permitida "nenhuma atividade degradadora ou potencialmente causadora de degradação ambiental, inclusive o porte de armas de fogo, e de artefatos ou de instrumentos de destruição da natureza"[43].

[43] Relatório Técnico da CPTI nº 107/03 Plano de Bacia – SM. Plano de Bacia da UGRHI 1, 2003.

Além da APA Estadual, Campos do Jordão também faz parte da APA da Serra da Mantiqueira, que é uma das mais importantes cadeias de montanha do sudeste brasileiro – Decreto n.º 91.304/85.

Diploma	Data do Diploma	Denominação	Município
Área de Proteção Ambiental – administração federal			
Decreto 91304	03/06/85	Serra da Mantiqueira	Campos do Jordão e Santo Antônio do Pinhal, dentre outros.
Área de Proteção Ambiental – administração estadual			
Decreto 20959 e Lei 4105	03/06/85	Campos do Jordão	Campos do Jordão.
Estância – administração estadual			
Lei 5.091	1926 08/05/86	Campo do Jordão (hidromineral)	Campos do Jordão
Parque Estadual			
Decreto 11908	27/03/41	Campos do Jordão	Campos do Jordão
Horto Florestal			Campos do Jordão
Parque Ecológico – administração estadual			
Decreto Municipal 866	10/08/79	Erna Suzana Schimidt	Campos do Jordão
Parque Estadual dos Mananciais de Campos do Jordão			
Decreto Estadual 37.539	27/09/93		Campos do Jordão

Quadro 2 - Unidades de Conservação – Campos do Jordão
Fonte: CBH-SM – Relatório Técnico CPTI 107/03, 2003.

Segundo Silva, a partir de 1991, através de legislação municipal, praticamente deixou de existir a área rural, sendo o município considerado acima de 80% urbano. Apesar disto, a totalidade de seu território (288 km²) foi instituída como APA, observando-se que o atual sistema de planejamento e licenciamento não tem sido suficientemente eficiente para impedir a ocupação de áreas de risco (SILVA, 2003).

Assim, embora o objetivo da legislação ambiental seja proteger o meio ambiente da ação degradadora do homem e garantir que as futuras gerações tenham acesso a estes bens naturais, percebe-se nitidamente que em Campos do Jordão isto não ocorreu. Ao contrário, a falta de um adequado planejamento urbano e da implantação de políticas habitacionais, fez com que

as áreas a serem preservadas se transformassem em locais de moradia. Nem a proibição da criação de novos loteamentos no município foi capaz de deter o avanço do ser humano sobre tais áreas.

A própria geografia do município é fator que engessa a expansão urbana. Porém, essa circunstância só vem reforçar a necessidade de um adequado planejamento urbano, que permita a distribuição da população de forma a preservar o meio ambiente e impedir riscos a vidas humanas.

5.1.2 A ocupação do solo em Campos do Jordão

Campos do Jordão pertence à Bacia Hidrográfica da Mantiqueira e está situado em um vale com uma topografia bastante acidentada: cerca de 85% do seu município é composto de regiões onduladas, 10% de encostas de serra e apenas 5% de áreas escarpadas. A parte plana não ultrapassa 500 metros de largura, onde se alinham seus três núcleos principais: Vila Abernéssia, Vila Jaguaribe e Vila Capivari. A Vila Abernéssia é o centro comercial e administrativo da Estância. A Vila Jaguaribe tem uma parte turística e outra residencial. A Vila Capivari constitui o atual centro turístico (Sabesp, 2001).

O processo de ocupação do solo em Campos do Jordão está diretamente ligado às atividades econômicas referentes à cura e ao turismo. Esta última atividade, nomeadamente, foi apoiada em planos, leis e intervenções através do Estado, que permitiram a viabilização do capital.

De acordo com Pivott (2006), a segregação espacial em Campos do Jordão, teve suas origens no início do Século XX, acentuando-se à medida que as elites estadual e local desenvolviam os ciclos econômicos do Município de acordo com as respectivas ideologias de crescimento. O acesso ao solo no passado e, sem dúvida no presente também, foi e é controlado pelas instâncias econômicas, políticas e ideológico-culturais – sistema de Equipamento de Proteção Individual (EPI) – da organização social jordanense ligada ao capital.

O processo de desenvolvimento urbano do Município deve muito à iniciativa particular na implantação de loteamentos, que, de início, contribuíram para o desenvolvimento turístico e o crescimento demográfico da Estância, sem embargo de, infelizmente, se lhe debitarem, a

partir da década de 1970, o desencadeamento de uma grave especulação imobiliária, que, indiscriminadamente, ceifou matas de pinheiros, ofendeu a paisagística natural dos morros jordanenses, causando deletéria erosão e o comprometimento do equilíbrio de Campos do Jordão (PAULO FILHO, 1986).

A primeira empresa a dedicar-se ao parcelamento do solo para a venda em lotes, em 02 de junho de 1917, foi a Cia. Brasileira de Colonização, que pertenceu ao Dr. Domingos Jaguaribe (PAULO FILHO, 1986, p. 576).

A expansão do turismo, principalmente após a construção da SP-123, gerou um aumento considerável no número de empreendimentos imobiliários no município, causando avanço na construção.

Aponta Silva (2003) que o município teve o ápice de seu desenvolvimento imobiliário e expansão nas décadas de 1960 e 1970 (parcelamento do solo), e 1980 (edificações), quando o meio ambiente e os recursos naturais não eram fatores culturalmente relevantes no planejamento urbano e a legislação ambiental era pouco severa. Dessa maneira, percebe-se hoje, que a grande maioria dos loteamentos aprovados no município não respeita as determinações do Código Florestal ou a Lei n.° 6.766/79, e nem sempre estão adequados aos interesses e necessidades ambientais atuais.

No início da década de 1980 foram colocados à venda aproximadamente trinta mil lotes, o equivalente à população do município. Conforme Oliveira (1991), a febre de parcelamento do solo desencadeado a partir de 1978 foi tão grande a ponto de abranger áreas de cidades vizinhas, como São Bento e Santo Antonio, por vezes loteadas como áreas jordanenses.

O número de lotes disponíveis era tão grande que em 1979 a lei municipal n.º 1.154 proibiu, pelo período de cinco anos, a aprovação de loteamentos, tendo em vista a preservação ecológica, a especulação imobiliária e a grande oferta de lotes. A referida vedação não incluiu os projetos de loteamentos destinados a programas de construção de casas populares, de órgãos vinculados ao Sistema Financeiro de Habitação e, posteriormente, os efetuados pela Empresa Municipal de Habitação, para atender à população de baixa renda (Cetesb, 1983).

Essa lei foi alterada por outros regramentos legais nos anos de 1983, 1989, 1993 até 1998, cessando, então sua edição. Em 2001, outra lei foi editada proibindo por mais dois anos o parcelamento do solo em Campos do Jordão.

Mediante teoria de Oliveira (1991), para viabilizar a economia turística foi necessário contar com os recursos municipais. Assim, a necessidade de acumulação de capitais e as expectativas de lucro comprometiam qualquer possibilidade das elites econômicas em reverterem parte do capital particular ou estatal, em favor de programas sociais extensivos. Deste modo, não se verifica no município uma política de acesso ao solo por meio de loteamentos populares ou casas para trabalhadores.

Oliveira (1991) destaca que praticamente inexistiu uma política para alojamento da população migrante por parte do governo municipal. Se, anteriormente, a proposta dos sanatórios coletivos conteve o déficit, ao menos parcialmente para os doentes, nas décadas de 1950 e 1960, pouco foi feito neste sentido. Por ser um período de transição, foi possível às elites manterem-se coniventes com a ocupação de terras de terceiros junto às áreas dos sanatórios e bairros populares. Confira na Tabela 18.

Tabela 18 – Quantidade de lotes populares e turísticos em Campos do Jordão, SP, no período de 1909 a 2000

Ano	Lotes operários *	Lotes turísticos
1909 – 1920	152	353
1921 – 1930	202	770
1931 – 1940	714	1.026
1941 – 1950	1.162	3.153
1951 – 1960	1.534	8.342
1961 – 1970	2.603	11.002
1971 – 1980	3.593	15.268
1981 – 1990	4.873	15.523
1991 – 2000	5.234	15.523

* Lotes operários são os lotes localizados em vilas operárias.

Fonte: Pellacani (*apud* SABESP, 2001, p. 227) e Pivott, 2006

Diante ao exposto, pode-se entender que a oferta de lotes no município sempre esteve voltada para as classes média e alta, existindo poucos loteamentos destinados à classe baixa (loteamentos populares). Desta forma, as pessoas que vieram para trabalhar na construção e acabaram permanecendo no município, ficaram sem opções de moradia.

Ressalte-se, ainda, que em Campos do Jordão, como em outras cidades turísticas litorâneas e serranas, o planejamento urbano reservou as áreas planas às atividades turísticas, restando à população de baixa renda as áreas com declividades mais acentuadas.

Nota-se assim, que em Campos do Jordão a população de baixa renda teve que se contentar com as sobras possíveis de um território voltado à outra clientela, com poder aquisitivo de fato (OLIVEIRA, 1991). Tal situação pode ser verificada nas diversas leis urbanísticas que sequer mencionam as habitações populares, o que só vem a acontecer com a lei de zoneamento de 1985.

As primeiras ocupações formadas pela população de baixa renda ocorreram nas imediações dos sanatórios, os quais estavam localizados na entrada da cidade, regiões desvalorizadas devido ao suposto perigo de contágio. Os dois primeiros bairros populares foram Vila Albertina e Vila Maria. A Vila Capivari, por sua vez, fundada em 1911 e localizada no extremo oposto à zona sanatorial, foi escolhida pela população de alto poder aquisitivo[44].

Andrade, em 1948, já havia relatado a existência de favelas em Campos do Jordão, as quais haviam sido formadas pelo contingente de pessoas que migravam em busca da cura da tuberculose, graças ao clima montanhoso, e, que sem condições financeiras, terminavam por se estabelecer da maneira que lhes conviesse, ou seja, em terras alheias, formando favelas (Sabesp, 2001).

O processo de invasão de terras teve início, em pequena escala, por volta de 1955, sendo que a partir de 1960 ela é bastante comum na região dos sanatórios (Abernéssia e Jaguaribe). Em 1980, novos loteamentos são criados na região dos sanatórios e os bairros populares se adensam[45].

---

[44] Uma política habitacional para a RG-Taubaté - 4° Relatório. Instituto de Estudos Monteiro Lobato, 1980.
[45] Ibidem, p. 126.

A partir dos anos 1970 começaram as grandes invasões nas áreas verdes, áreas de lazer de loteamentos, áreas particulares e morros de Campos do Jordão. Muitos imóveis em Vila Albertina, Morro das Andorinhas, Britador, Vila Santo Antonio, Vila Maria e diversos outros locais foram ocupados com a complacência e até mesmo incentivo de algumas autoridades, que deveriam ter coibido essas invasões[46].

Segundo relatório da Cetesb (1983), a maior área da cidade, na época, estava ocupada pelo padrão médio alto e alto, localizados principalmente em Jaguaribe e Capivari. Já os padrões precário, baixo e médio baixo concentram-se em quase sua totalidade na região dos sanatórios, Abernéssia e Jaguaribe.

A demanda por mão-de-obra no setor de construção atraiu migrações de outros estados, da grande São Paulo e de municípios do interior de São Paulo, sendo que muitos daqueles que vieram para Campos do Jordão à procura de emprego na construção, acabaram permanecendo na cidade, mesmo desempregados. Em que pese o expressivo crescimento populacional no município, na década de 1980, a expansão da infra-estrutura básica não acompanhou o crescimento populacional da cidade.

Muitos trabalhadores que migraram para Campos do Jordão em busca de emprego levaram suas famílias e acabaram se estabelecendo em áreas irregulares (áreas verdes, áreas públicas, áreas de risco, *etc*.). A opção de viver em áreas irregulares deveu-se a falta de alternativas habitacionais em um município que tem o mercado imobiliário totalmente voltado para as elites.

Com referência ao crescimento das favelas, relata Oliveira (1991, p. 102) que a ocupação era feita por migrantes em busca de trabalho até meados de 1980 e, a partir daí, passa a ser relacionada mais diretamente com as demandas requeridas pela economia local, no caso, a da construção civil. É o que se observa no artigo "Áreas verdes são comercializadas ilegalmente" da Gazeta Jordanense de outubro de 1988.

[46] Disponível em: http://www2.uol.com.br/jornaldecampos/524/jarmuth.htm. Acesso em 14 jun. 2007.

De 1984 para cá, cerca de 12 áreas verdes foram invadidas em diversos pontos de Campos do Jordão. Nesses locais, ergueram-se barracos que constituem pequenas favelas. Em decorrência do número de invasões nas áreas verdes, surgiu a figura do barraqueiro, espécie de corretor de áreas verdes invadidas.

> Nessa época a construção civil viveu uma febre. Os lançamentos de condomínios aumentaram vertiginosamente. Faltou mão-de-obra. As empresas de construção, responsáveis pelos prédios que estavam sendo lançados, foram sendo obrigadas a recrutá-la em outras cidades. Com o fracasso do Plano Cruzado muito dos condomínios não chegaram a ser concluídos. Dezenas de peões ficaram desempregados, sem moradia e com uma família para cuidar. Uma das soluções encontradas por essas pessoas, a fim de minimizar suas dificuldades, constituiu-se em invadir áreas verdes improvisadas (OLIVEIRA, 1991, p. 102).

Ainda com relação às invasões de terras, percebe-se uma política de governo que aceita essa forma de ocupação dentro de sua conveniência, conforme se observa na entrevista do Prefeito João Paulo Ismael a Oliveira (1991):

> Nós fazemos algumas desocupações em algumas áreas que achamos que não podia. Isso também não é uma liberdade total. Você tem que dirigir as invasões prá áreas possíveis prá ser invadidas. [...] Então você tem que respeitar. Primeiro, o cara tem que morar. Segundo, você não pode deixar o cara morar na Praça do Capivari, no Alto do Capivari, porque lá realmente não convém. Porque ele vai criar um problema político enorme pro poder público. Os caras vão matar os invasores. Daí você fica com dor na consciência porque colocou o cara numa situação de risco de vida e você criou um problema político muito grande. Então você tem que ter áreas anteriormente (OLIVEIRA, 1991, p. 136).

Percebe-se que o então Prefeito João Paulo Ismael tratava as invasões como uma opção habitacional, podendo-se afirmar mesmo que o Poder Público agiu em conivência com esta situação.

Nos anos oitenta o turismo já estava enraizado na cidade como atividade econômica principal. Os setores das elites locais já disputavam o poder político através de seus grupos de interesses. Por sua vez, os problemas sociais se agonizavam e se concentravam também no espaço urbano. Os problemas ecológicos se evidenciavam ante a uma urbanização crescente e intensa e aos interesses imobiliários locais, que vêem no parcelamento do solo, a possibilidade de valorizar as terras disponíveis para os turistas[47].

[47] Plano Municipal de Redução de Riscos. Contrato n. 0164.968-42/2004 – Ministério das Cidades. Relatório VI. Campos do Jordão, 2006.

Alguns loteamentos populares foram criados pela iniciativa privada e outros pelo poder público. A Empresa Municipal de Habitação (Emuhab), entre 1984 e 1991, criou os seguintes loteamentos: Santa Cruz, Vila Albertina, Vila Paulista Popular, Jardim Anápolis, Bela Vista, Floresta Negra II, Vila Elisa, Jair Rocha Pinheiro, Monte Carlo, Vila Loly I, Vila Imbiri, dentre outros.

Alguns dos loteamentos criados pelo poder público tiveram suas áreas invadidas, coexistindo em um mesmo bairro, lotes vendidos pela Emuhab e lotes invadidos (exemplo: Vila Albertina). Porém, mesmo os lotes vendidos pelo órgão supramencionado não foram regularizados, sendo certo que todos os loteamentos descritos são irregulares.

Os loteamentos populares privados, assim como a política habitacional do município (loteamentos populares) não foram capazes de acomodar toda a população de baixa renda, conforme se depreende pelo elevado número de imóveis invadidos e de áreas de risco ocupadas. Por outro lado, grande parte dos assentamentos irregulares do município foi produzida pelo poder público, através da Emuhab.

Desta forma, sem opções de moradia, a população de baixa renda do município, bem como os imigrantes que vieram em busca de emprego, passou a ocupar áreas verdes, encostas e a invadir áreas para construção de suas casas.

Conforme informações da Prefeitura Municipal de Campos do Jordão existem 22 áreas irregulares no município, sendo que apenas os bairros Vila Albertina, Vila Santo Antonio, Britador e Andorinhas possuem levantamento da situação real.

No início dos anos setenta, o IBGE registrou a existência de 42% de casas rústicas e uma população de 48% do total do um município, como favelada, o que representava uma das maiores taxas do país, se considerada proporcionalmente, taxas estas que vêm se mantendo em torno dos 50% (OLIVEIRA, 1991).

O diagnóstico do Centro de Pesquisa e Estudos Urbanísticos (CPEU) apontou, em 1958, a existência de 56,4% de habitações precárias, rústicas, sem sanitários internos e com menos de 30m² (OLIVEIRA, 1991, p. 161).
Já, o Relatório Zero, que deu origem ao Plano de Bacia da UGRHI 1 - Relatório Técnico Final, 2003, verificou que cerca de 1/3 da população urbana de Campos do Jordão vive em condições subnormais de habitação, em núcleos habitacionais situados em encostas de alta declividade, em áreas consideradas vegetação de preservação permanente, conforme Lei Federal n.° 4.771/65, que denota além de condições críticas de estabilidade, falta de ciência sobre os espaços especialmente protegidos. Como conseqüência, têm-se apresentado situações de risco por processos de escorregamentos[48].

Embora não seja possível comparar o crescimento populacional do município de Campos do Jordão com o crescimento populacional em áreas de periferia, podemos usar como referência os dados extraídos da pesquisa do CEM-Cebrap. Segundo este estudo, publicado em 27/06/04 na Folha de São Paulo, enquanto o número de habitantes na cidade de São Paulo cresceu 0,9 ao ano de 1991 a 2000, nas fronteiras urbanas da região metropolitana o ritmo foi de 6,3%, ou seis vezes mais - em comparação com a média brasileira (1,6%), é três vezes maior. Para fins dessa pesquisa entende-se como fronteiras urbanas as áreas periféricas da Grande São Paulo, onde as condições sociais são mais dramáticas.

A despeito da inexistência de dados oficiais sobre o crescimento populacional nas áreas irregulares, estima-se que este número gire em torno de 20% ao ano, segundo informado pela Sra. Dalva, assistente social ligada à área habitacional da Prefeitura de Campos do Jordão.

A procura por estes espaços é decorrente do custo de vida mais baixo, o que acaba fazendo com que o crescimento urbano vá para onde não deve. Os habitantes dessas áreas ocupam regiões pelas quais o setor imobiliário não se interessa, seja por questões de mercado ou de legislação.

Destaca-se, enfim, a tentativa frustrada de se resolver o déficit habitacional através da construção de unidades residenciais com tecnologia desenvolvida pelo IPT, nos anos oitenta.

[48] Relatório Técnico CPTI nº 107/03 Plano de Bacia – SM (Relatório Final). Plano de Bacia da UGRHI 1, 2003.

Naquela época o IPT apontou que para resolver os problemas habitacionais do município, dever-se-ia priorizar o atendimento à população de baixa renda, o que se daria através da adoção de medidas de consolidação da ocupação dos núcleos precários, pelo direcionamento do crescimento para as áreas menos problemáticas do ponto de vista do meio físico e, principalmente, pela relocação das habitações que se encontram em condição de risco[49] .

O Plano Piloto do IPT – Vista Alegre (1983), previa a execução de 120 unidades e pretendia ocupar o espaço com um projeto habitacional voltado para a preservação da encosta e paisagem, utilizando madeira existente na região (pinus de corte precoce) e assim, conseqüentemente reduzindo a carga da edificação no terreno.

Assim, tendo em vista que a única terra acessível financeiramente à população de baixa renda era aquela localizada em áreas de terreno acidentado, buscava-se, com este projeto, uma melhoria das condições de moradia.

Tal projeto não vingou por diversas razões. Uma delas se deu em decorrência da ausência de participação popular, que assim não se identificou com o projeto. As poucas unidades construídas foram adquiridas por funcionários públicos com maiores rendimentos.

5.1.3 Ocupações em áreas de risco

As condições físicas do município, que está localizado a uma altitude média de 1.700 m, com relevo, de uma maneira geral, demasiado acidentado, em um planalto inadequado para a implantação de urbanizações extensas, de acordo com o Relatório da Cetesb (1983), fizeram com que grande parte das construções irregulares em Campos do Jordão ocorresse em áreas de risco. Estima-se que 1.600 casas estejam construídas em área de risco, sendo que 600 delas necessitam ser removidas.

Figueiredo (1994) define como Áreas de Risco os locais sujeitos à ocorrência de fenômenos de natureza geológico-geotécnica e hidráulica que impliquem a possibilidade de perda de vidas e ou danos materiais. Estes locais são, predominantemente, ocupações de fundo de vales

[49] IPT. Relatório nº 18.526 (3ª via). Identificação e delimitação de possíveis áreas para implantação do núcleo habitacional piloto, 1983.

sujeitos a inundações e solapamento, ou encostas com alta declividade passíveis de escorregamentos e deslizamentos[50].

As ocupações em áreas de risco têm causado uma série de desastres no município, como as que ocorreram em 1972 (Vila Albertina), em 1991 (abrangendo vários bairros), em 1999 (Britador) e em 2000 (também abrangendo vários bairros populares).

Após os desabamentos ocorridos em 2000, que ocasionaram a destruição de 452 casas, gerando 2533 desabrigados, 10 mortos e 103 feridos (Boletim no 15 PMCJ-DEFESA CIVIL de 18/01/00), o IPT, juntamente com a Prefeitura Municipal, começou uma análise técnica nas áreas de risco, a fim de verificar as condições das moradias e as diferentes situações de risco de escorregamentos relacionados com as ocupações de encosta na área urbana do município de Campos do Jordão.

Os estudos do IPT tiveram como objetivo, principalmente, gerar subsídios técnicos para as ações municipais voltadas à recuperação da estabilidade das encostas e melhoria das condições de habitação das vilas operárias, gravemente atingidas pelos acidentes de escorregamentos ocorridos em janeiro de 2000.

Segundo levantamento realizado pelo IPT (Relatório Técnico IPT 64399), o casamento entre terrenos de alta declividade natural e assentamentos espontâneos de baixa renda, o baixo grau de urbanização dessas áreas, principalmente no que tange à ausência ou deficiência dos sistemas de drenagem superficial, são fatores decisivos na ocorrência de acidentes de escorregamentos.

Os locais com deficiências no sistema de drenagem induzidas pela urbanização mal planejada constituem situações preocupantes sob o ponto de vista de risco, haja vista a possibilidade de ocorrência de acidentes de grande extensão e de grande impacto social e econômico. Por outro lado, são as áreas urbanas mais passíveis de ser consolidadas, desde que se realize a

[50] SILVA, Alexandre Gonçalves. Análise da percepção ambiental dos fatores contribuintes ao risco na ocupação de encostas no município de Campos do Jordão – SP, por seus moradores. Qualificação para Mestrado em Engenharia Ambiental – Universidade de Taubaté, 2003.

regularização e ordenamento do escoamento das águas pluviais, por meio do correto dimensionamento e projeto do sistema de drenagem urbana local (IPT, 2002).

Ainda, segundo o relatório supramencionado foram identificadas e mapeadas quatro macroregiões com classificações distintas de risco, com recomendações individuais para cada setor:

a) **Setores de grau de risco baixo (identificados com a cor verde)**: terrenos cuja suscetibilidade de ocorrência de processos de instabilização de encostas é naturalmente baixa. Os riscos porventura existentes relacionam-se com situações pontuais induzidas por intervenções do tipo corte e aterro. Os setores de grau de risco baixo compreendem geralmente áreas que apresentam condições morfológicas e geotécnicas favoráveis para a ocupação urbana;
b) **Setores de grau de risco moderado (identificados com a cor amarela)**: trechos de encostas que apresentam suscetibilidade natural a processos de escorregamentos e onde as condições da ocupação urbana apresentam certa precariedade em relação às intervenções antrópicas. Compreendem setores que apresentam trechos de encosta suscetíveis a processos de instabilização de encostas onde podem ocorrer acidentes de escorregamentos esparsos. São áreas nas quais o planejamento do adensamento urbano e a implantação de melhorias urbanas podem garantir condições seguras de habitação e menor vulnerabilidade à ocorrência de acidentes;
c) **Setores de grau de risco alto (identificados com a cor vermelha)**: trechos de encostas que apresentam terrenos onde predominam a alta suscetibilidade a processos de escorregamentos induzidos pela ocupação, associada a taludes de corte e aterro e problemas de drenagem superficial. A vulnerabilidade à ocorrência de acidentes é geralmente relacionada com situações pontuais, mas é grande o número dessas situações. Nos setores de grau de risco alto podem ocorrer acidentes de escorregamentos de caráter generalizado. Compreendem setores onde a maior parte dos terrenos apresentam encostas de alta declividade natural, superior a 20 graus, e alta concentração de moradias, nos quais somente a adoção de medidas de melhoria da infra-estrutura urbana e a fiscalização contínua e rigorosa do uso e ocupação dessas áreas podem garantir condições seguras de habitação

d) **Setores de grau de risco muito alto (identificados com a cor roxa)**: compartimentos de encostas que apresentam condições naturais muito favoráveis à ocorrência de processos de instabilização de grande porte. Esses setores compreendem compartimentos e subcompartimentos morfológicos onde as condições do meio físico são favoráveis à ocorrência de processos de instabilização de encostas de grande poder destrutivo. Constituem os locais onde ocorreram os mais graves acidentes de escorregamentos em 2000. Nos setores de muito alto risco deve haver máxima restrição de seu uso para habitações de padrão construtivo precário[51].

As vilas operárias, objetos deste estudo foram a Vila Santo Antônio, Morro do Britador, Jardim das Andorinhas, Vila Albertina, Vila Sodipe, Vila Nadir e Vila Paulista Popular, localizadas nas adjacências da região central da cidade. Essas áreas de ocupação de encostas, que foram severamente atingidas pelos escorregamentos ocorridos em janeiro de 2000, constituem a maior parte das áreas de grau de risco alto indicadas na Carta de Risco de Escorregamentos da Área Urbana de Campos do Jordão (Figuras 1 e 2).

[51] IPT Relatório Técnico Nº 64399 - 236/64. Assessoria técnica para a estabilização das encostas, recuperação da infra-estrutura urbana e reurbanização das áreas de risco atingidas por escorregamentos na área urbana do município de Campos do Jordão, SP, 2002.

Figura 1 - Vista panorâmica do Britador
Fonte: Relatório Técnico nº. 64399-01/50 –IPT

Figura 2 - Acidente de escorregamento em encosta de alta declividade natural na Vila Albertina
Fonte: Relatório Técnico nº. 64399-01/50 – IPT

O IPT formulou propostas de controle e prevenção de risco, propondo um Plano de Ação para as Áreas de Risco de Escorregamento, abrangendo um conjunto de medidas estruturais e não-estruturais, composto por programas de:

- Urbanização de áreas de risco;
- Intervenções emergenciais e de controle da expansão urbana;
- Monitoramento de situações potencialmente perigosas para a ocorrência de acidentes de escorregamentos.

Os produtos dos trabalhos de setorização de risco das vilas operárias, que constituem as áreas de grau de risco alto da cidade de Campos do Jordão, foram apresentados em 4 volumes referentes às áreas da Vila Santo Antônio, Britador e Andorinhas (Volume 2), Vila Albertina (Volume 3), Vila Paulista Popular (Volume 4) e Vila Nadir e Vila Sodipe (Volume 5). Em cada um desses volumes são feitas descrições das condições presentes nos diferentes setores

de risco e apresentadas recomendações de caráter específico. Ao final de cada um dos volumes citados anteriormente, é apresentada também uma proposta de enfrentamento do problema a partir da montagem de um Plano de Ação para as Áreas de Risco de Escorregamentos. Esse Plano de Ação seria constituído de uma série de programas que envolveriam atividades nas áreas de planejamento e controle do uso do solo, habitação, defesa civil, obras e promoção social. Como produtos adicionais encontram-se anexadas, em cada volume, os respectivos mapas de setorização de risco de escorregamentos, o mapa de declividades e o mapa de compartimentação morfológica (IPT, 2002).

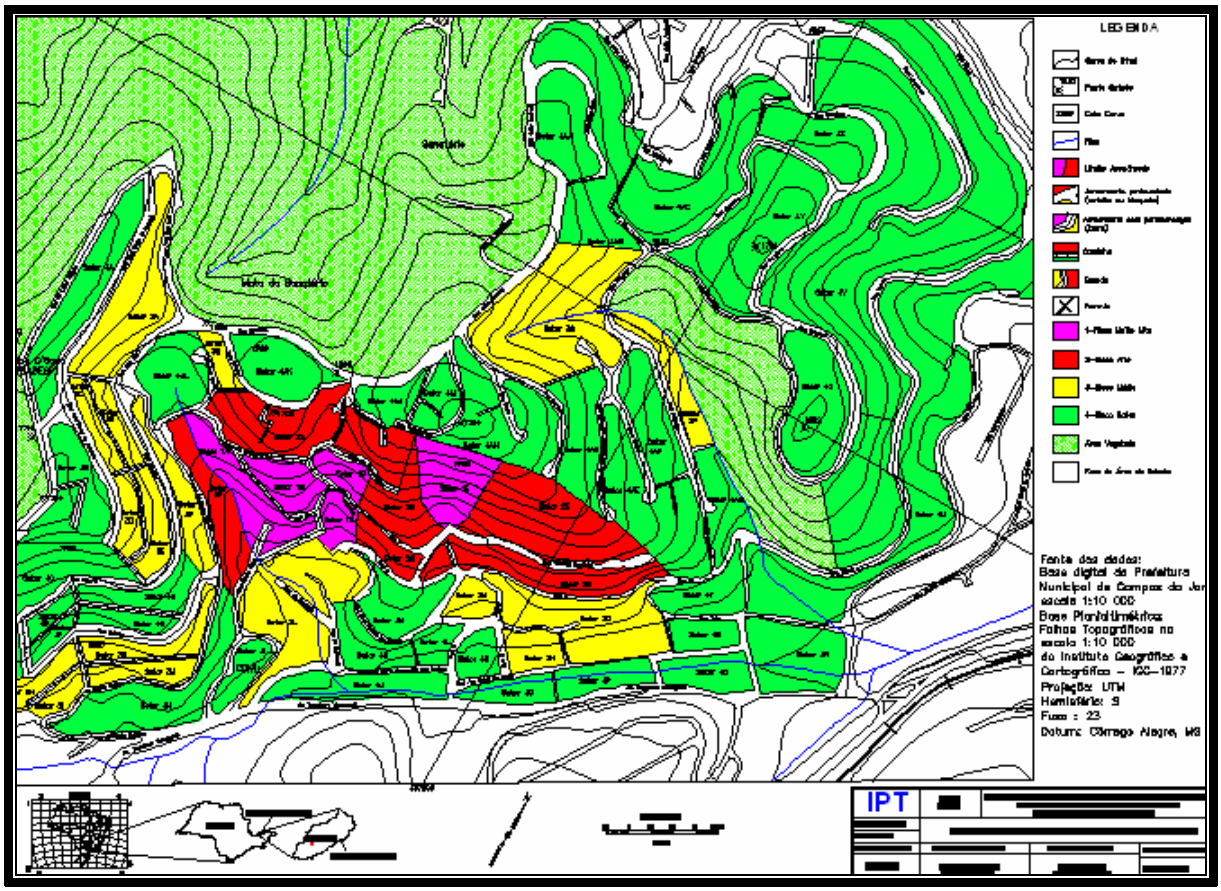

Figura 3 - Carta geográfica de Setores de Risco de Escorregamento da Vila Albertina
Fonte: Plano Municipal de Redução de Riscos – Relatório final. Campos do Jordão, 2006

Dentre as propostas para um dos setores de grau de risco considerado muito alto estão:

a) realização de cadastramento das moradias;
b) fiscalização enérgica da ocupação por novas moradias nas áreas de grotão e adjacências;

c) remoção ordenada das moradias segundo o Programa de Reassentamento Habitacional para moradores de áreas de risco;
d) elaborar projeto de recuperação ambiental e consolidação geotécnica da área[52].

Conforme o laudo do IPT, como produto direto dos trabalhos de setorização de risco, foram identificados os setores das vilas operárias passíveis de serem ocupadas de forma segura, por meio de projetos de reurbanização que contemplem principalmente obras de drenagem, saneamento, pavimentação, obras de contenção e remoções localizadas. De uma forma geral, os setores de grau de risco baixo, moderado e mesmo alto são passíveis de ocupação urbana, desde que, principalmente no caso dos setores de risco alto, sejam planejadas e construídas, continuamente, obras de melhoria da infra-estrutura urbana.

Nos setores de grau de risco baixo e moderado, a melhoria das condições de infra-estrutura urbana dos morros tende a diminuir consideravelmente a possibilidade de ocorrência de acidentes e melhorar a qualidade de habitação dessas ocupações em setores de encosta, permitindo a consolidação urbana desses locais de forma segura.

Em boa parte dos setores de grau de risco alto, a adoção de medidas estruturais de consolidação geotécnica, geralmente mais complexas e mais custosas que nos setores de menor grau de risco, tende a trazer modificações favoráveis nas condições de risco, de forma tal a possibilitar a ocupação segura desses locais. Considerando o problema de baixa disponibilidade de terrenos na região urbana para a construção de empreendimentos habitacionais populares, há que se buscar técnicas de reurbanização e consolidação geotécnica de baixo custo para tornar economicamente viável e segura a reurbanização de setores de alto risco.

No caso dos setores classificados com grau de risco muito alto, considera-se que as condições do meio físico não são seguras para os padrões construtivos tipificados pelas comunidades de baixo poder aquisitivo.

[52] Plano Municipal de Redução de Risco. Contrato n.° 0164.968-42/2004 – Ministério das Cidades. Relatório Final. Campos do Jordão, 2006.

O Laudo do IPT ainda destaca que os acidentes de escorregamentos em Campos do Jordão são fortemente induzidos pelas intervenções humanas, apesar do pano de fundo geológico e geomorfológico responsável pela topografia acidentada e pela dinâmica energética dos processos geológicos superficiais. Por essa razão, a mudança dos padrões atuais da forma de uso e ocupação dos terrenos a ser ditada pelo poder público municipal deve propiciar melhorias na segurança e qualidade de vida de parcela significativa da população jordanense que habita os morros da cidade (IPT, 2002).

5.2 PASSOS INICIAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM CAMPOS DO JORDÃO

A partir de 2000, a Prefeitura Municipal de Campos do Jordão, com aporte de programas e recursos do governo federal e estadual, passou a intervir de forma mais intensa na questão das habitações irregulares. Para tanto, contratou um mapeamento das áreas de risco elaborado pelo IPT, um projeto de drenagem urbana, construiu unidades habitacionais, cadastrou famílias, efetuou algumas obras de pavimentação, drenagem e contenção de encostas, iniciou a regularização fundiária de áreas invadidas e traçou planos preventivos para as áreas de risco[53].

Tendo por base o estudo efetuado pelo IPT, a Prefeitura vem implementando algumas providências quanto às moradias irregulares:

a) **Levantamento das construções em área de risco, bem como cadastro sócio-econômico dos moradores**: o cadastro socioeconômico dos moradores do bairro Vila Albertina foi efetuado pela Prefeitura e pelo Itesp entre outubro de 2003 e março 2004. Já o cadastro das áreas de risco nas Vilas Santo Antônio, Andorinhas e Britador foi efetuado em 2005, tendo sido financiado pelo Fehidro (Contrato n.° 282/03). Com base nestes levantamentos a Prefeitura fez a seguinte estimativa:
   - Total de residências em área de risco: 1.600;
   - Total de residências a serem removidas: 600;
   - Total de residências a serem regularizadas: 1.000.

[53] Ibidem.

O levantamento das áreas de risco é importante na medida em que permite conhecer o perfil socioeconômico dos moradores para planejar futuras ações, como por exemplo, no tocante à implantação de uma política habitacional, bem como para fins de se efetuar o congelamento destas áreas. Agentes jovens também atuaram no levantamento sócio ambiental dessas áreas.

b) **Projeto de drenagem**: a Prefeitura de Campos do Jordão contratou, em 2003, uma empresa especializada para realizar estudos hidrológicos e hidráulicos para elaboração do projeto básico de microdrenagem de águas pluviais, visando avaliar a situação de drenagem urbana e atender a demanda gerada no estudo do IPT, com ênfase nas áreas de risco e nos pontos de alagamento existentes. O Projeto prevê obras de contenção, pavimentação, sistemas de macro e microdrenagem, estabelecendo a previsão de gastos necessária[54].

c) **Reassentamento de famílias**: Gestão junto a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, através da CDHU, com vistas à construção de moradias para reassentamento das famílias que ocupam áreas de risco muito alto e alto. A CDHU disponibilizou recursos para a construção de seiscentas moradias populares no município, para reassentamento da população residente nas áreas de risco alto e risco muito alto. Entretanto, as características topográficas atípica dificultam o enquadramento das áreas disponíveis no município aos modelos padronizados oferecidos pelos agentes financiadores. Estes modelos, para se adequarem exigem grandes investimentos em infra-estrutura, como muros de arrimo e outros, uma vez que a maioria é concebida para aplicação em terrenos planos, o que leva, muitas vezes, a inviabilidade da execução nas áreas disponíveis no município. Por estas razões, até a presente data não houve acordo quanto às áreas apresentadas pelo município à CDHU[55].

d) **Plano Municipal de Redução de Riscos** (PMRR): a Administração Pública firmou convênio com o Ministério das Cidades com vistas à elaboração do PMRR, que busca reunir, em um único documento, uma série de medidas, ações, planos e projetos para minimizar problemas ambientais e sociais das áreas de risco. O referido documento reúne referenciais técnicos e gerenciais que permitem aos Poderes Públicos a implementação de ações estruturais e não estruturais, em prazos adequados aos recursos orçamentários do Município, do Estado e da União, para reduzir e controlar as situações

[54] Plano Municipal de Redução de Riscos. Contrato n. 0164.968-42/2004 – Ministério das Cidades. Relatório V. Campos do Jordão, 2006.
[55] Id. Relatório I.

de riscos que ameaçam a segurança dos moradores e dificultam a inclusão dos assentamentos precários à cidade formal. Trata-se de um plano a ser cumprido a longo prazo para se obter sucesso[56].

e) **Projeto para regularização urbanística e fundiária das moradias irregulares passíveis de regularização**: em 23 de julho de 2003 a Prefeitura e o ITESP assinaram um Protocolo de Intenções com vistas à elaboração de estudos para fins de regularização fundiária de diversas áreas no município. Em 28 de junho de 2006 foi firmado Convênio entre o ITESP e a Prefeitura de Campos do Jordão, tendo por objeto a regularização dos imóveis localizados no Bairro dos Vítors, Vila Albertina e Vila Santo Antônio. A Prefeitura também firmou convênio com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, por meio do Pró-Lar. O convênio prevê a regularização das seguintes áreas: Vila Elisa, vila Loli I e II, Vila Imbiri, Monte Carlo, Bela Vista, Vila Paulista Popular e Vila Anápolis. Até o presente momento foram efetuadas visitas nos bairros para fins de diagnóstico da situação de cada um deles.

f) **Contenção das invasões no município**: por meio do contrato n.° 282/03, financiado pela Fehidro, para o cadastramento da Vila Santo Antonio, Andorinhas e Britador, estas áreas foram demarcadas para fins de congelamento. As novas áreas de invasão serão cadastradas em breve, visando seu congelamento. Quanto aos demais assentamentos informais não há qualquer intervenção com vistas à contenção.

g) **Alteração da lei de zoneamento no tocante a regularização das áreas ilegais**: em 2007 foi aprovada a nova lei de zoneamento - lei n.° 3.049/07, com vistas à adequação desta às diretrizes do Estatuto da Cidade. A nova lei demarcou dez áreas como ZEIS, englobando áreas ocupadas por assentamentos irregulares e áreas particulares vazias**.**

Ressalte-se que as providências que estão sendo implementadas pela municipalidade no tocante aos assentamentos irregulares, estão diretamente ligadas à questão das moradias em áreas de risco. Por esta razão, todas as ações estão pautadas no Laudo do IPT e no Plano Municipal de Redução de Riscos.

No tocante ao PMRR, documento que embasa várias ações ligadas à regularização fundiária, destaca-se, a seguir, os itens que o compõem[57]:

---

[56] Id. Relatório Final.
[57] Ib id. Contrato n. 0164.968-42/2004 – Ministério das Cidades. Relatório Final. Campos do Jordão, 2006.

a) Identificação de áreas possíveis para assentamento das famílias que estão ocupando as áreas com grau de risco alto e muito alto. Segundo o Relatório I, foram identificadas 10 áreas, num total de 716.240m² (Figura 4).

Figura 4 - Área Pertencente à Fundação Sanatório Santa Cruz
Fonte: Relatório Municipal de Redução de Riscos. Campos do Jordão, 2006

Na área ilustrada na Figura 4 está edificado um sanatório, construído no início do século passado para tratamento de tuberculose e hoje abrigando doentes portadores de deficiências físicas e mentais. Com área total de 19,26 ha, foi de fato ocupado em apenas 20% de sua área, permanecendo o restante da área livre de ocupação, com localização bastante privilegiada em relação a sua proximidade com bairros populares do município amplamente ocupados. Essa proximidade vem levando, inclusive, a sua invasão e ocupação irregular, junto às divisas mais elevadas[58].

b) Elaboração e execução de plano social e de comunicação, o qual visa conscientizar a população moradora das áreas de risco;

---

[58] Plano Municipal de Redução de Riscos. Contrato n. 0164.968-42/2004 – Ministério das Cidades. Relatório I. Campos do Jordão, 2006.

c) Elaboração de modelos técnicos e projetos que recomendam procedimentos e critérios a serem adotados pela população e/ou técnicos da administração, nas intervenções relacionadas à drenagem, contenções, acessos, saneamento, edificações e demais formas de intervenção de baixo custo e consequentemente compatíveis com a disponibilidade financeira imediata, com finalidade de minimizar o risco na ocupação das encostas e possibilitar intervenções urbanísticas mínimas necessárias nessas especificidades;
d) Capacitação de equipe a respeito do Plano Preventivo de Defesa Civil, do mapeamento de risco, da política municipal de habitação, dos modelos técnicos e formas de fiscalização;
e) Identificação de fontes de financiamento;
f) Identificação de novos núcleos de invasão. Foram identificados mais 19 núcleos, os quais serão levantados através de novo contrato financiado pelo Fehidro.

A Prefeitura efetuou um levantamento expedito das novas áreas irregulares, obtendo-se os dados expostos na Tabela 19.

Tabela 19 – Novas áreas irregulares de Campos de Jordão

Núcleo	**Área (aprox)**	**N.° de edificações**	**Situação fundiária**	**Infra-estrutura**	**Risco aparente de escorregamento**
1. Vila Siomara I	1.902m2	7	Subdivisão irregular de área particular	Transporte público (precário – vans), rede elétrica, escola própria, creche. Não há captação de esgoto	Não
2. Vila Siomara II	16.158 m2	20	Misto de invasão de área verde e lotes subdivididos com sinais de irregularidade na ocupação	Transporte público (precário – vans), rede elétrica, escola própria, creche. Não há captação de esgoto.	Não
3. Gruta dos Crioulos	3.947 m2	8	Área verde invadida	Praticamente inexistente	Não
4. Vila Guararema	2.880 m2	17	Misto de invasão de área verde e área de linhão da concessionária de energia	Transporte público, rede elétrica, creche, posto de saúde, rede de esgoto, coleta de lixo.	Sim
5. Vale Encantado	14.182 m2	30	Particular.	Iluminação pública, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Não
6. SP – 50 – Santa Cruz	9.850 m2	36	Particular invadida	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Sim
7. Sanatório S3	19.402 m2	20	Particular	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Não
8. Matadouro	53.545m2	55	Particular invadida e pública invadida	Luz elétrica, coleta de lixo, escolas, creche.	Sim

Continua Tabela 19

9. Vila Fracalanza	16.879 m2	34	Particular com construções irregulares	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Sim
10. Biquinha	8.509 m2	17	Área Verde	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Sim, não iminente.
11. Recanto Feliz	6.350 m2	21	Área pertencente à prefeitura municipal	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Risco pontual e risco de queda de árvores sobre casas
12 - Rua A – Beatriz Segal	3.529 m2	8	Particular com construções irregulares	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Não
13. Tio Lé	5.960 m2	15	Área devoluta (sic) e terreno da prefeitura municipal. Há processo iniciado de usucapião.	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creche e igrejas próximas.	Não
14. Subida da Minalba – Rua Cambará	25.956 m2	33	Particular invadido	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creches e igreja próximas.	Sim
15. Jardim Embaixatriz	2.320 m2	6	Particular com construções irregulares	Iluminação pública, transporte público, água, esgoto, coleta de lixo, escolas, creches e igreja próximas.	Não

Continua tabela 19

16. Ferradura	28.936 m2	14	Área de recreio ocupada	Rede elétrica, coleta de lixo em caçamba.	Não
17. SENAC/ ATALAIA	18.840 m2	36	Áreas públicas invadidas	Iluminação pública, transporte público, esgoto, coleta de lixo, escolas, creches e igreja próximas.	Não
18. Gavião Gonzaga	2.922 m2	5	Área particular com ocupação desordenada	Escola rural próxima, estrada asfaltada, luz elétrica	Não
19. Victors	19.306 m2	24	Área particular ocupada irregularmente	Iluminação pública, transporte público, coleta de lixo, escolas, creche e igreja próximas.	Não

Fonte: Plano Municipal de Redução de Riscos – Prefeitura Municipal de Campos do Jordão, 2006

g) Apresentação de proposta urbanística através de análise crítica comparativa dos modelos urbanísticos para habitação popular com a situação encontrada em Campos do Jordão, sugerindo, com isso, intervenções específicas para cada região;
h) Relatório final.

As principais propostas apresentadas no PMRR[59] são:

a) Transferência dos moradores das áreas de riscos para locais próximos de onde moravam.
b) Adoção de tipologias adequadas para ocupação de encostas (geminadas, escalonadas e prédios), seguindo diretrizes e carta geotécnica.
c) Adoção de limite de altura das edificações (Gabarito de no máximo quatro pavimentos).
d) Implantação de equipamentos urbanos, áreas de lazer, áreas institucional e quando necessário pequeno comércio de bairro.

[59] Plano Municipal de Redução de Riscos. Contrato n. 0164.968-42/2004 – Ministério das Cidades. Relatório Final. Campos do Jordão, 2006.

e) Adequação do projeto ao terreno a ser implantado, evitando volumes excessivos de corte e aterro.
f) Acompanhamento de assistente social para auxiliar as famílias nos alojamentos e adaptação às novas moradias.
g) Fiscalização constante pela Seplan.
h) Propostas de ocupação para áreas de riscos a serem desocupadas, para não ocorrerem novas invasões.
i) Criação de alojamentos provisórios, caso seja necessário desapropriação.
j) Implantação de prédios de quatro andares em fundo de vale, não interferindo na paisagem.
k) Privilegiar a implantação de pequenas vilas com unidades unifamiliares.
l) Seleção de áreas planas para edificações voltadas para pessoas especiais, portadoras de deficiência física.
m) Nos edifícios, atender as normas de segurança recomendadas pelos bombeiros.
n) Entrega das habitações sejam elas unifamiliares ou não, com o mínimo de acabamento exigido no código sanitário.
o) Reserva de áreas de expansão nos loteamentos.

Ainda, segundo o PMRR, para as áreas de risco identificadas pelo levantamento do IPT a serem desocupadas (área roxa), recomenda-se a recuperação vegetal, e quando possível, à criação de pequenos parques urbanos dotados de iluminação, trilhas, mobiliários, bem como a possível transformação da antiga pedreira do Britador em área voltada para a prática de esportes como o Rapel, sem que ocorra a degradação e alteração da topografia, atraindo desta forma o interesse turístico e a criação de empregos. Sugere-se, ainda, a utilização do platô existente em Vila Albertina para a implantação de uma área de lazer voltada para os moradores daquela região[60].

5.3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA VILA ALBERTINA

O bairro Vila Albertina está situado na área urbana do município de Campos do Jordão, nas proximidades do córrego Piracuama, a aproximadamente dois quilômetros do centro da cidade. Trata-se de vila localizada em áreas desvalorizadas nas décadas de 1940 e 1950

[60] Sugestões contidas no PMRR e elaboradas com base no Relatório do IPT.

devido ao risco de contágio com a tuberculose, uma vez que nesta região se assentaram os sanatórios para o tratamento da doença (PIVOTT; SILVA, 2006).

A região, segundo Paulo Filho (1986), antigamente chamada de Aníbal, em 1947, foi adquirida por Francisco Clementino de Oliveira e João Rodrigues Pinheiro, os quais ali implantaram um loteamento popular, que recebeu o nome da mãe de Francisco Clementino, Albertina.

No que se refere à topografia, as terras da Vila Albertina são classificadas como montanhosas e consideradas desfavoráveis à fixação de moradias, sendo que parte do bairro encontra-se em áreas de alto risco de deslizamento de terras, conforme laudo técnico elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (PIVOTT; SILVA, 2006).

De maneira geral, o bairro conta com rede de abastecimento de água potável, rede de energia elétrica, telefone disponível para as casas e iluminação pública. Não apresenta sistema de escoamento das águas pluviais ou esgoto, sendo os dejetos depositados em fossa negra ou nos rios e córregos. Parte das vias públicas apresenta calçamento, guias, sarjetas e pavimentação asfáltica, parte apresenta pavimentação em paralelepípedo e as demais sem calçamento. O traçado não obedece a uma largura padrão.

Trata-se de um bairro popular, cujas encostas do morro apresentam-se densamente ocupadas, de forma desordenada, de maneira geral através de invasão, onde áreas consideradas de alto risco com maior probabilidade de ocorrência de escorregamentos de terras estão ocupadas sem contar com qualquer infra-estrutura, como se mostra na Figura 5.

Figura 5 – Ortofoto da Vila Albertina - 2005
Fonte: Prefeitura de Campos do Jordão – Secretaria de Planejamento

Vila Albertina como um todo possui uma área de 517.400m², abrangendo os bairros Brancas Nuvens, Floresta Negra e Jair Rocha Pinheiro. Cerca de 5.400 famílias moram nesta região, a qual está assentada parte em área particular e parte em terreno público.

O bairro já foi palco de diversas tragédias, como o deslizamento de cerca de setenta mil metros cúbicos de lama, ocorrido em 18 de agosto de 1972, o qual avançou por quinhentos metros, soterrando sessenta casas e matando 17 pessoas. Esse acidente de escorregamento de lama turfosa foi, dentre os eventos geológicos ocorridos na cidade, aquele que mais causou vítimas fatais (PIVOTTI; SILVA, 2006).

O bairro também foi atingido pelos escorregamentos ocorridos em 1991 e em janeiro de 2000, por se localizar em encosta de alta declividade natural. O material deslizado atingiu e destruiu as moradias que se localizavam em uma sucessão de patamares de corte e aterro (IPT, 2000).

No que tange a regularização urbanística e fundiária de moradias irregulares em Campos do Jordão, os estudos nesse sentido começaram a ser efetuados pelo ITESP, órgão vinculado a Secretaria de Justiça e Cidadania, em 23/07/2003, a pedido da Prefeitura.

A Prefeitura apresentou, inicialmente, uma relação com 13 áreas a serem estudadas com vistas à regularização, sendo que nove delas compreendiam loteamentos populares em áreas de propriedade da Emuhab.

Tais estudos foram direcionados, em princípio, a três bairros (parte da Vila Albertina, Santo Antonio e Vitors), abrangendo a topografia das áreas, pesquisas referentes ao domínio e à posse, tratativas junto ao Cartório de Registro de Imóveis e ao Ministério Público.

Com a eleição do novo prefeito do município, em 2004, foi realizado um Fórum de Habitação, onde foram discutidas as políticas públicas a serem adotadas em 2005. Nessa ocasião foi aprovada a continuidade dos trabalhos de regularização fundiária.

Em 28 de junho de 2006 foi assinado convênio entre o ITESP e a Prefeitura Municipal, tendo por objeto a regularização dos imóveis localizados no Bairro dos Vítors, Vila Albertina e Vila Santo Antônio.

Entretanto, foi definido pelas partes que o bairro Vila Albertina seria apresentado como um piloto da regularização, razão pela qual todos os esforços ficaram concentrados nesta área, num primeiro momento.

Ao ITESP caberia a realização de trabalhos técnicos necessários à instrução dos processos de regularização de posses, quais sejam trabalhos geodésicos e topográficos, suporte técnico e jurídico ao Município e confecção dos títulos de domínio.

No tocante a regularização da Vila Albertina, por se tratar de um projeto piloto, definiu-se que a área objeto dos trabalhos seria aquela descrita na Matricula n.º 14.162, pertencente à Emuhab. Tal decisão foi baseada em discussões envolvendo a Prefeitura, o ITESP e o Cartório de Registro de Imóveis, tendo por finalidade diminuir os entraves jurídicos ao processo de regularização, uma vez que é menos complexo para o município regularizar os assentamentos localizados em propriedade pública.

A área objeto de regularização pelo ITESP, assentada em terreno público e descrita na Matricula n.° 14.612, possui 155.200m². Nesta área foram cadastradas 385 famílias. Destas, 173 se encontram em área de risco baixo; 73 em área de risco médio, 106 em área de risco alto e 30 em área de risco muito alto.

Os trabalhos executados pelo ITESP na área supramencionada compreenderam:

a) levantamento planialtimétrico cadastral da área em questão;
b) cadastro dos moradores das áreas passíveis de regularização (verde e amarela)[61];
c) elaboração de rol com dados sobre o cadastro mencionado;
d) pesquisa no CRI e estudo da cadeia filiatória da gleba a ser regularizada (Matricula n.º 14.162);
e) realização de reuniões com o Oficial do Cartório de Registro de Imóveis e representante do Ministério Público da Comarca, sobre o tema.

Conforme já mencionado, o levantamento planialtimétrico cadastral consiste no levantamento topográfico da área a ser regularizada, através de instrumentos técnicos adequados, o qual permite uma caracterização da topografia do terreno, seus limites físicos, suas ocupações, equipamentos urbanos, bem como o relevo.

O levantamento cadastral de moradores permite a coleta de elementos relativos à ocupação, apurando-se informações sobre a família que mora no lote, o tempo e a forma de ocupação, o uso que é dado ao terreno, *etc*.

[61] O cadastro dos moradores das áreas de risco alto e muito alto ficou a cargo da Prefeitura.

A pesquisa dominial, por sua vez, é importante para a definição do instrumento jurídico adequado para fins de regularização. Tratando-se de área pública, por exemplo, a regularização pode se dar através da concessão de direito real de uso, concessão de uso para fins de moradia, *etc*. Além disso, neste caso não há que se falar em desapropriação da área.

O contato com representantes do Cartório de Registro de Imóveis, bem como do Ministério Público é de grande importância, uma vez que estes são atores fundamentais na regularização, que podem facilitar ou dificultar o processo.

No que se refere à área a ser regularizada, descrita na matricula n.º 14.162 e pertencente a Emuhab, ressalte-se que esta apresenta as quatro situações previstas no relatório do IPT: risco muito alto (roxa), risco alto (vermelha), risco moderado (amarela) e risco baixo (verde). Embora fisicamente apenas as duas últimas sejam passíveis de regularização, as demais precisam, necessariamente, fazer parte do processo em questão, pois o processo de regularização envolve toda a área da matricula.

A primeira etapa dos trabalhos que inclui levantamento planialtimétrico, cadastro e rol dos moradores das áreas passíveis de regularização, pesquisa no CRI da Comarca, estudo da cadeia filiatória da Matricula nº. 14.162, e levantamento detalhado da situação urbanística da área, encontra-se concluída.

As próximas etapas do trabalho abrangem:

- Elaboração, pela Prefeitura, de plano de urbanização para a área toda, sendo que o plano detalhado deverá contemplar a remoção das famílias que se encontram na área roxa, assim como a destinação que será dada à referida área após a remoção e, ainda, estudo das interferências ambientais e as soluções de adequação. Devem ser previstas, também, as eventuais alterações e as obras urbanísticas nas áreas vermelha, amarela e verde;
- Levantamento do valor dos investimentos necessários à urbanização e à adequação ambiental da área a ser regularizada, com base nos estudos existentes, bem como identificação da origem dos recursos para tanto, inclusive com a elaboração de cronograma físico-financeiro;
- Elaboração, pela Prefeitura, de relatório completo sobre as propostas para a

regularização da Vila Albertina, incluindo-se neste documento as propostas jurídica e urbanística. Este relatório poderá ser apresentado ao representante do Ministério Público, anteriormente a implantação das obras.

- Elaboração de lei de regularização estabelecendo os índices e coeficientes urbanísticos para a área em questão, conforme previsto no artigo 13º, § 7º da lei de zoneamento, bem como dispondo sobre os procedimentos para a titulação dos lotes, uma vez que se trata de área de domínio público.

Tendo em vista que a regularização fundiária engloba, conforme exposto, a questão urbanística e a jurídica, e, considerando que o bairro Vila Albertina não possui infra-estrutura urbana e serviços públicos básicos, há que se implementar a regularização física da área antes de se resolver a questão dominial.

Como a área encontra-se prevista na Lei de Zoneamento como Área de Especial Interesse Social (artigo 13° da lei n.° 3.049/07), faz-se necessário elaborar um plano urbanístico específico para a mesma, contendo as intervenções urbanísticas necessárias e possíveis. Conforme sugerido pelo relatório do IPT, nas áreas roxas (ocupações de alto risco) será necessário remover a população, realizando a seguir a recuperação vegetal, e quando possível, a criação de pequenos parques urbanos.

Como se observa no Plano Municipal de Redução de Riscos, este parece ser o caminho a ser seguido pelo Poder Público. Nas demais áreas as intervenções englobam obras de contenção e de drenagem, pavimentação de vias não asfaltadas, implantação de guias e sarjetas, saneamento básico, implantação de coleta de lixo sistemática, entre outras.

Destaca-se que o estudo do IPT considerou ser inviável projetar e realizar uma série de obras pontuais independentes, entendendo que as obras previstas no Programa de Urbanização de Áreas de Risco devem idealmente abranger a área de risco como um todo, podendo contemplar ou ajudando a resolver problemas de estabilidade de taludes localizados (IPT, 2002).

Este também é o entendimento da equipe do ITESP, como se observa no Ofício/Itesp/GTC-Taubaté/03/2007, de 28 de fevereiro de 2007, encaminhado pelo GTC-Taubaté a Prefeitura. Neste documento, os signatários apontam que:

A área a ser regularizada, conforme a matricula n.º 14.162 da Emuhab, abrangida pela Vila Albertina, apresenta as quatro situações – roxa, vermelha, verde e amarela. Embora fisicamente apenas as duas últimas sejam passíveis de regularização, as demais precisam, necessariamente, fazer parte do processo em questão, pois a regularização envolve **toda** a área da matricula. Isso significa que, quando da formalização do processo, este deverá conter as soluções para as áreas roxa e vermelha, uma vez que estas **são parte integrante da Matricula**[62].

A urbanização das áreas de risco pode reduzir sua classificação para níveis menores, permitindo a regularização e ou manutenção de sua ocupação, evitando ou adiando a necessidade de remoção de moradias. Do mesmo modo, a regularização fundiária das áreas de menor risco é imprescindível para evitar que estas se transformem em áreas de maior risco pelo adensamento.

Assim, pode-se resumir as soluções para a regularização da Vila Albertina da seguinte forma:

a) Remoção total das residências localizadas nas áreas de alto risco (roxo);
b) Remoção parcial das residências de risco alto (vermelho);
c) Regularização fundiária nas áreas de risco moderado e baixo (amarelo e verde);
d) Urbanização através de obras de drenagem, contenção e pavimentação previstas no relatório IPT 64399 e no Plano Municipal de Drenagem;
e) Implantação de Modelos Técnicos de Drenagem e contenção nas áreas emergenciais;
f) Cadastramento de residências;
g) Controle de Invasão/Congelamento;
h) Elaboração de Projetos Complementares de reurbanização e ocupação segura das áreas apropriadas.
i) Atualização das cartas de risco;
j) Gestão permanente de risco.

[62] Assim também entende o representante do Cartório de Registro de Imóveis da Comarca.

Na região da Vila Albertina já foram efetuadas pela prefeitura algumas intervenções de drenagem e pavimentação, atendendo parcialmente a demanda apontada pelo estudo do IPT, e realizada a construção de unidades do CDHU.

O documento do IPT ainda aponta que recursos financeiros externos podem ser buscados em programas federais de recuperação de áreas urbanas, a partir da elaboração de propostas de urbanização específicas para as áreas de risco de escorregamentos, considerando as particularidades relacionadas ao meio físico e à ocupação instalada, presentes em cada uma delas (IPT, 2002).

O Plano Municipal de Redução de Riscos estabeleceu previsões no tocante aos investimentos financeiros necessários para a regularização da Vila Albertina, sendo que os valores expostos na Tabela 20 deverão ser gastos num período de dez anos [63].

Tabela 20 - Custos por atividade e região

SETOR II - VILA ALBERTINA	
1. HABITAÇÃO	**2.605.758,00**
1.1 Compra e desapropriações de áreas	138.600,00
1.2 Construções de Casas e Infraestruturas	2.112.000,00
1.3 Regularização fundiária de áreas irregulares	315.360,00
1.4 Remanejamento de famílias	39.798,00
2. INFRAESTRUTURA E URBANIZAÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO	**2.479.707,94**
2.2 Serviços preliminares	5 3.820,45
2.3 Microdrenagem	1.356.905,01
2.4 Pavimentação	890.373,23
2.5 Muros de arrimo e contenção de maciços	178.609,25
3. GESTÃO	**1.098.324,00**
3.1 Cadastramentos	108.324,00
3.2 Controle de invasão – Congelamento	270.000,00
3.3 Projetos complementares	234.000,00
3.4 Aplicação e implantação dos modelos técnicos	270.000,00
3.5 Atualização dos estudos	216.000,00
TOTAL GERAL	**6.183.789,94**

Fonte: Plano Municipal de Redução de Riscos – Prefeitura Municipal de Campos do Jordão, 2006

[63] Os custos mencionados abrangem toda a região da Vila Albertina considerada no Relatório do IPT, 2002 (Vila Albertina, Pica Pau e Brancas Nuvens) e não apenas a área a ser regularizada pelo ITESP.

Com relação à identificação das fontes de financiamento, o Plano Municipal de Redução de Riscos prevê algumas opções, conforme dados na Tabela 21.

Tabela 21 - Custos por fontes de financiamentos

NOME DO PROGRAMA	AGENTE/ FONTE DE RECURSOS	PROPONENTE	PÚBLICO ALVO	VALORES MÁXIMOS	PRINCIPAIS OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS
Pró Lar – Atuação em Favelas e Áreas de Risco	CDHU	Prefeitura Municipal	Moradores de área de Risco	R$ 9.402,97	Doar o terreno, executar terraplanagem e infra-estrutura, fornecer projetos.
Pró Lar – Autoconstrução	CDHU	Prefeitura Municipal	Moradores com renda até 10 SM	R$ 9.402,97	Doar o terreno, executar terraplanagem e infra-estrutura, fornecer projetos.
Pró Lar – Mutirão Associativo	CDHU	Entidades associativas	Moradores com renda até 10 SM	R$ 32.900,00	Fomentar a criação de associações.
Pró Lar – Núcleo Habitacional por Empreitada	CDHU	Prefeitura Municipal	Moradores com renda até 10 SM	R$ 32.641,00	Doar o terreno, executar as obras de infra-estrutura e terraplanagem.
Pró Lar – Crédito Habitacional	CDHU	Entidades associativas	Segmento específico da sociedade	R$ 30.000,00	Identificar as entidades representativas e fomentar a implantação do programa.
Pró Lar – Melhorias Habitacionais Urbanas	CDHU	Entidades associativas	Famílias ocupantes de favelas	R$ 5.000,00	Identificar os locais passíveis de intervenção, desenvolver os projetos de intervenção.
Pró Lar - Micro Crédito Habitacional	CDHU	Entidades associativas	Famílias com renda de 1 a 5 SM	R$ 5.000,00	Fomentar o interesse e a demanda entre a população necessitada deste benefício.
Pró Moradia – Resolução 460	FGTS	Prefeitura Municipal	Famílias com renda até 3 SM	R$ 17.000,00	Definição do Projeto, elaboração da proposta de intervenção, estimular a participação dos beneficiários.
Subsídio à habitação de interesse Social do PSH	OGU	Prefeitura Municipal	Famílias com renda até R$ 740,00	R$ 20.000,00	Organizar os grupos, montar a proposta de financiamento, concepção do Projeto e contrapartida.
Apoio à melhoria de condições de habitabilidade	OGU	Prefeitura Municipal	Renda familiar até 3 SM	R$ 11.000,00	Organizar grupos de beneficiários, desenvolver os projetos, aportar contrapartida de 25%.
Credito Solidário	FDS	Cooperativas e Associações	Renda familiar até 3 SM	R$ 7.500,00	Fomentar a criação de cooperativas e associações, solicitação da Verba junto ao Agente Financeiro.

Continua Tabela 21.

NOME DO PROGRAMA	AGENTE/ FONTE DE RECURSOS	PROPONENTE	PÚBLICO ALVO	VALORES MÁXIMOS	PRINCIPAIS OBRIGAÇÕES MUNICIPAIS
Apoio ao Poder Público para Construção habitacional	OGU	Prefeitura Municipal	Renda familiar até 3 SM	R$ 17.000,00	Organizar os grupos de cidadãos, desenvolver os projetos, pleitear recursos, aportar contrapartida.
Carta de Crédito associativo	FGTS	Associações, Construtoras e Cooperativas	Renda familiar até R$ 3.900,00	R$ 72.000,00	Não há a participação do Município, podendo, no entanto, incentivar a formação de grupos e associações.
Habitar Brasil Bid (HBB)	OGU/BID	Prefeitura Municipal	Renda Familiar até 3 SM	R$ 8.000,00	Apresentar Plano Estratégico Municipal para Assentamentos subnormais, constituir equipe técnica que tocará o projeto.
Programa de Arrendamento Residencial (PAR)	Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	Prefeitura Municipal e Construtoras	Renda Familiar até 6 SM	R$ 34.000,00	Definição do projeto, indicação das famílias que serão beneficiadas, infra-estrutura no entorno da área, em que será implantado o loteamento.

Fonte: Plano Municipal de Redução de Riscos. Campos do Jordão, 2006.

Conforme informado pela sra. Sonia Beraldo, representante da Secretaria de Planejamento de Campos do Jordão, a Prefeitura pretende acessar diversas fontes de financiamento, citando como exemplo, o Pró-Lar Regularização, ou seja, Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social[64].

Destaque-se ainda que em abril de 2007, a Prefeitura de Campos do Jordão aderiu ao SNHIS, o qual articula políticas e programas habitacionais nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal. A adesão ao SNHIS é uma exigência do Ministério das Cidades para que as Prefeituras possam pleitear recursos do FNHIS, conforme previsto na lei 11.124/05.

[64] Informações prestadas por Sonia Beraldo do Departamento de Projetos da Secretaria de Planejamento em agosto de 2007.

Os estados ou municípios que pretendam acessar o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social deverão constituir, conjuntamente: Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; Fundo Municipal de Habitação (FMHIS) e Conselho Gestor. A prefeitura de Campos do Jordão está elaborando seu Plano.

Ainda segundo informações obtidas junto a Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Campos do Jordão[65], será contratada empresa para elaboração de Projeto Básico de Engenharia para áreas com assentamento precário. O trabalho abrangerá: proposta urbanística para as áreas de risco alto e muito alto e projeto de loteamento popular em área próxima aquelas que serão removidas. Uma vez concluído o projeto, o Ministério das Cidades patrocinará as obras de urbanização, o que deverá ocorrer em 2008.

O Poder Público de Campos do Jordão pretende ainda pleitear recursos para a regularização das áreas de risco baixo e moderado através do FNHIS.

Desse modo, os caminhos a serem percorridos pela Prefeitura para a consecução da regularização fundiária já estão delineados, restando apenas a obtenção de recursos financeiros para a realização das remoções e obras urbanísticas.

Deve-se insistir no fato de que uma vez elaborado o plano de urbanização, em conjunto com a população interessada, este deverá ser apresentado ao representante do Ministério Público para fiscalização. O plano também deverá ser aprovado pela Secretaria Municipal de Habitação/Planejamento. Entende-se que, enquanto não for alterada a legislação de aprovação do Graprohab, prevendo-se especificamente a regularização de núcleos habitacionais, não há razão para manifestação deste Colegiado. Assim, o processo de regularização seria aprovado pelos órgãos municipais competentes e pelo Ministério Público, com a conseqüente expedição do auto de regularização pelo Juízo Corregedor da Comarca.

Uma vez emitido o auto de regularização, a gleba objeto da regularização deverá ser registrada pelo Cartório de Registro de Imóveis como loteamento. O Poder Público, por sua vez, deverá expedir os títulos de propriedade ou concessão especial de uso, que serão

[65] Informações de Sonia Beraldo do Departamento de Projetos da Secretaria de Planejamento em agosto de 2007.

registrados na matricula. Desta forma, cada lote regularizado terá sua matricula própria, garantindo-se com isso o direito à propriedade.

5.3.1 Participação popular

A participação popular corresponde à partilha do poder de decisão política local, que deixa de se concentrar nas mãos do governo e passa a ser dividido com a comunidade. Consiste em um novo modelo de gestão e envolve a criação de novas esferas públicas democráticas, que integram governo e comunidade, permitindo que novos personagens ingressem na cena pública, sobretudo os segmentos sociais excluídos das instituições burguesas (PIVOTT; SILVA, 2006).

Decorrente das pressões da sociedade, a participação popular representa uma grande conquista na nossa história, abrindo espaço para que setores antes excluídos da cena política participem da gestão democrática e da construção de uma nova sociedade.

A participação dos cidadãos na formulação das normas de gestão urbana das cidades é um dos princípios estabelecidos na Agenda Habitat (1996)[66], que deve se dar mediante o contínuo diálogo entre todos os setores envolvidos no desenvolvimento urbano (setores público e privado e comunidade). Atualmente esse tema está disposto no Constituição da República, em algumas Constituições Estaduais, no Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/01), fazendo parte, ainda, de legislações municipais (PIVOTT; SILVA, 2006).

Existem diversas formas de participação, podendo-se destacar as associações de bairros, as associações profissionais, os conselhos municipais de desenvolvimento, as audiências públicas, *etc*. O orçamento participativo também tem sido um bom exemplo de gestão participativa, ganhando cada vez mais destaque nos municípios.

As experiências de participação popular têm encontrado grande repercussão, como forma inovadora de gestão pública, pelo seu caráter modernizador e democratizador, com grande capacidade de aumentar a eficácia e a legitimidade do governo.

---

[66] A Agenda Habitat II apresenta um conjunto de princípios, metas, compromissos e um plano global de ação, visando orientar os esforços nacionais e internacionais no campo da melhoria dos assentamentos humanos.

Observa-se em Campos do Jordão algumas iniciativas no tocante à participação popular, como por exemplo, a lei n.° 1350/83, que criou o conselho de fomento à participação popular de Campos do Jordão, que possui dentre suas finalidades:

a) Planejar e dar condições à realização de programas de educação de base, junto aos núcleos populacionais da cidade de Campos do Jordão.;
b) Cooperar na motivação, planejamento, execução e avaliação de projetos de estímulo à formação de comunidades de base;
c) Acompanhar e buscar condições para a criação de centros comunitários nos bairros;
d) Submeter à apreciação dos integrantes das comunidades de base os planos de governo municipal que se relacionem com seus interesses comunitários.

Em que pese à aprovação pela referida lei, segundo Oliveira (1991, p. 125), "a gestão da cidade continuou centralizada e a política orçamentária inacessível para a participação popular".

No artigo elaborado pela autora em conjunto com Pivott, a respeito da participação popular em Campos do Jordão, baseado na disciplina Planejamento e Cultura do Curso de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional da Universidade do Vale do Paraíba, constatou-se que embora a participação social tenha sido prevista na elaboração do Plano Diretor em vigência, esta não foi massiva. Conforme relato do Dynéas Aguiar, então Presidente do Conselho Municipal da Sociedade Amigos de Bairros (Consab) de Campos do Jordão, houve uma forte participação da elite do município, representada pela Associação de Engenheiros, Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), Lions Club e Rotary Club (PIVOTT; SILVA, 2006).

Diferentemente de municípios como Porto Alegre, Diadema e Recife, onde a população se envolveu com os problemas da cidade e suas possíveis soluções, em Campos do Jordão a população mais carente pouco participou das discussões quando da realização do Plano Diretor. O mesmo aconteceu nos fóruns realizados pelo prefeito eleito em 2004, com vistas a discutir o planejamento municipal para o ano de 2005.

Dessa forma, considerando que a população de Campos do Jordão não tem participado efetivamente das decisões sobre a gestão da cidade, propõe-se neste trabalho, o envolvimento desta no tocante as definições sobre a regularização fundiária.

A participação popular encontra-se prevista no Estatuto da Cidade, tornando-se obrigatória em alguns casos, como por exemplo, na elaboração do Plano Diretor.

> Art. 2º: A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
> II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
> Art. 40:
> § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
> I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

Segundo Alfonsin (2003), tal exigência é um reconhecimento expresso de que o protagonismo das defesas do direito de morar, próprio da cidadania, não é exclusividade do Poder Público, seja no planejamento, seja na execução, seja na avaliação dos projetos que objetivam a proteção desse direito.

A Lei ainda estabelece que os instrumentos previstos no EC que demandem dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal, devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Nesse sentido, partindo-se do princípio que os rumos da cidade devem ser discutidos com os vários setores que compõem a sociedade, cabe aos governantes garantir a participação da população nas discussões e decisões sobre as funções urbanas das cidades. Para tanto, o Estatuto da Cidade oferece instrumentos como: conferência da cidade, orçamento participativo, audiências públicas, iniciativa popular de projetos de lei, *etc*. A União, os Estados e municípios devem viabilizar espaços de gestão democrática da cidade, como o Conselho e a Conferência das Cidades.

A plena realização da gestão democrática é, na verdade, a única garantia de que os instrumentos de política urbana introduzidos, regulamentados ou sistematizados pelo Estatuto da Cidade (tais como o direito de preempção, o direito de construir, as operações consorciadas etc.) não serão meras ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos, sem exclusões (BUCCI, 2004) [67].

[67] In: Petrucci, Jivago. Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. Texto elaborado em 01.2004. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051. Acesso em 14 out. 2007.

6 CONCLUSÃO

As dificuldades de acesso ao solo urbano pelas famílias de baixa renda estão relacionadas a causas históricas e estruturais de ordens social, econômica e política.

No Brasil, a polarização social e a segregação espacial fizeram-se sentir fortemente presentes no nível do acesso ao solo. A terra nas cidades, provida de serviços, equipamentos e infra-estrutura, tornou-se cada vez mais cara, levando os que não tinham recursos a se deslocar para lugares cada vez mais distantes e precários. Tal processo decorre da ausência de uma política fundiária eficiente no Brasil, bem como da especulação imobiliária que até hoje molda a estrutura do espaço urbano, deixando clara a submissão da terra ao capital.

Problemas urbanos como enchentes, poluição do ar e da água, trânsito, dentre outros, não foram causados pela falta de leis, mas sim pelo descasamento entre estas. As cidades são planejadas por intelectuais, porém as prioridades de ação e investimentos são definidas pela elite.

Desta forma, na medida em que o poder público não foi capaz de garantir os mínimos sociais universais, a ilegalidade urbana passou a ser tolerada, uma vez que permitia o atendimento, ainda que precário, das necessidades habitacionais da população, sem a necessidade de investimentos públicos de vulto.

Como conseqüência da situação acima descrita, pode-se dizer que os assentamentos informais representam, atualmente, o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro, uma vez que estes deixaram de ser exceção nas cidades, para tornar-se a regra. Desse modo, as cidades passaram a ser marcadas por duas realidades distintas: a cidade legal ou regular e a cidade ilegal ou irregular.

Ao longo do estudo mostram-se diversas formas de irregularidade urbana, como os loteamentos irregulares e clandestinos, os cortiços, as favelas e as ocupações em áreas de preservação ambiental, lembrando que assentamentos irregulares são todos aqueles que estão em desacordo com as leis ou procedimentos de controle urbanístico.

Destacou-se ainda que as irregularidades encontradas nos assentamentos informais podem ser de diversos tipos, por exemplo, falta de documentos da área, ausência de equipamentos urbanos e comunitários, agressões ao meio ambiente, dentre outras.

Entretanto, em que pesem as irregularidades urbanísticas, ambientais e jurídicas, é preciso considerar que tais assentamentos possuem características próprias, ou seja, possuem uma cultura e um arranjo social peculiar, que devem ser respeitados, sempre que possível. A regularização destas áreas significa muito mais que a simples adequação urbanística e jurídica. Significa a aceitação desta área e do modo de vida destas pessoas pelo restante da cidade, bem como respeito pela igualdade e pelas diferenças.

Após diferentes abordagens do poder público em relação aos assentamentos informais, observa-se a partir dos anos de 1980 uma nova postura em relação a estas localidades.

Algumas experiências foram sentidas no Brasil quando governos mais progressistas e preocupados com a questão habitacional procuraram focar suas preocupações em ações específicas e instrumentos urbanísticos capazes de criar condições viáveis para a resolução do problema fundiário. Alguns exemplos foram citados neste trabalho, mas existem muitos outros casos, como São Paulo, Santo André, Porto Alegre, etc. As ZEIS são o melhor exemplo de eficácia, enquanto instrumento urbanístico voltado à democratização do acesso ao solo.

Deste modo, a regularização fundiária representa um importante passo em direção a cidadania, uma vez que permite o acesso à moradia digna e a inclusão na cidade oficial.

A regularização traz importantes conquistas ao morador de áreas irregulares, como a melhoria da infra-estrutura; o reconhecimento do direito à propriedade ou a posse do lote; a conquista de um endereço formal, reconhecido pelos órgãos públicos, dentre outros. A cidade também ganha com isto, pois deixa de ser um espaço dividido e desigual.

Embora a regularização fundiária seja um instrumento de acesso à moradia e a terra urbana, é importante destacar que tal instrumento não representa uma solução definitiva para o problema habitacional. É preciso que o Poder Público desenvolva políticas habitacionais para

a população com renda mensal de até cinco salários mínimos. Esta faixa só será atendida com ação governamental, linhas especiais de financiamento e também com a solução de um problema estrutural que é o direito à propriedade.

A regularização deve ser usada para resolver os problemas urbanos já existentes. Entretanto, os governos precisam evitar novas invasões/ocupações irregulares por meio da repressão e do estímulo à produção formal de habitações para a população de baixa renda, em especial à faixa de até cinco salários mínimos de rendimento mensal. Do contrário, corre-se o risco de se incentivar a irregularidade.

O desenvolvimento urbano includente abrage não só a urbanização e legalização da cidade informal, como também a produção de novas moradias para aqueles que invadem terras para morar, por falta de recursos financeiros.

Os programas de regularização devem ser articulados com programas de combate à exclusão, como acesso a crédito e escolarização, bem como com a participação popular nas discussões sobre a gestão das áreas. A existência de equipamentos de lazer, áreas de cultura, locais de encontro também são importantes para a qualidade de vida.

Um exemplo relevante de desestímulo à produção irregular de habitação encontra-se no estado de Goiás. Em Goiânia, em particular, mediante convênios estabelecidos entre o Conselho Regional de Corretores de Imóveis (CRECI) e as diversas Prefeituras, os vendedores de lotes não registrados são denunciados e autuados. No caso de corretor registrado no CRECI estar envolvido em venda de lotes irregulares, além da multa, o infrator é descredenciado, perdendo, portanto, o direito ao exercício da profissão. Nesse sentido, se estabelece parceria que contribui para o rompimento do círculo vicioso da irregularidade.

Os municípios possuem um papel fundamental na execução da regularização fundiária, na medida em que cabe a eles a promoção da política urbana e do desenvolvimento das funções sociais da cidade. Deste modo, eles atuam como asseguradores na promoção da justiça social, erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais.

6.1 CONSIDERAÇÕES SOBRE O CASO DE CAMPOS DO JORDÃO

O município de Campos do Jordão, bem como muitos outros no país, possui uma realidade que não condiz com a imagem criada para ele. Comumente chamado de **Suíça brasileira**, a cidade convive com um grande número de assentamentos irregulares, onde vive grande parte da população local, a qual dispõe de poucos recursos financeiros para sobreviver em uma cidade cujo mercado imobiliário está voltado às faixas da população de alto poder aquisitivo.

A cidade é vítima do capitalismo predatório, onde poucos usufruem os benefícios do capital, em detrimento de uma maioria da população que vive completamente à margem deste processo. Esta situação se reflete na produção sócio-espacial, uma vez que as obras de infra-estrutura concentram-se nos espaços destinados ao público de alta renda, enquanto a população de baixo poder aquisitivo vive privada de equipamentos urbanos básicos.

Nota-se que além do aumento alarmante na quantidade de assentamentos subnormais (estima-se que existam cerca de vinte novas áreas de invasão), o crescimento populacional nestas áreas é muito superior ao das áreas regulares. Entretanto, embora as áreas de ocupação irregular concentrem crescimentos populacionais bem superiores, os serviços públicos não são suficientes para atender a esta população, que permanece excluída e segregada.

Ressalte-se que o município nunca teve uma política habitacional voltada à população de baixa renda, e que de certo modo, incentivou as ocupações irregulares como forma de se esquivar desta tarefa.

Em que pesem as tentativas de se estabelecer um planejamento sustentável para o município, fato que contou com a participação de renomados profissionais como o médico Emilio Ribas, o engenheiro Prestes Maia, o arquiteto Zenon Lotufo, a equipe do CPEU-FAU-USP, o arquiteto Jorge Wilhein, dentre outros, é fácil notar que Campos do Jordão não pode ser chamada de cidade sustentável. Os contrastes sócio-espaciais, os deslizamentos de terra e suas conseqüências nefastas são uma clara demonstração do fracasso do planejamento urbano.

Embora o primeiro plano diretor date da década de 1960 e, a despeito da farta legislação urbanística existente no município, com orientações voltadas à organização territorial e ao desenvolvimento local, observa-se que tais soluções não foram capazes de impedir o processo irregular de ocupação do solo.

Diante a essa conjuntura, há que se buscar soluções que beneficiem a população local, principalmente a população mais carente, a qual necessariamente deve ser ouvida. A regularização fundiária deve ser usada como um instrumento de gestão urbana, tendo em vista que muitas ocupações estão consolidadas e não há recursos disponíveis, nem espaço físico, para reassentar toda a população que vive nos assentamentos informais.

Com as regularizações urbanística, ambiental e jurídica do assentamento, a população terá conquistado não apenas o direito de propriedade ou de uso, mas também o direito à cidadania, que se reveste no acesso a equipamentos urbanos e comunitários e ao meio ambiente sustentável. A população beneficiada ainda passará a gozar de um endereço oficial e poderá oferecer seu imóvel como garantia em eventuais solicitações de crédito.

Embora não se espere a operação de nenhum milagre com a regularização fundiária, entende-se que esta pode representar um primeiro passo na conquista de direitos sociais, pois a regularização permite muito mais do que o acesso à moradia. Ela mostra à população envolvida que esta deve buscar seus direitos, participando das discussões sobre seu espaço e sua cidade.

No caso específico de Campos do Jordão, um programa bem elaborado de regularização fundiária poderá aproximar as duas realidades existentes no município. A favela tende a estigmatizar os moradores, ao passo que um assentamento regularizado pode ser encarado como parte integrante da cidade. Seus moradores poderão estabelecer pequenos negócios, pois terão acesso a crédito e passarão a viver numa área oficial.

A proposta de regularização fundiária do bairro Vila Albertina tem por finalidade mostrar que tal intento é perfeitamente viável. Em que pese o custo financeiro envolvido, é preciso considerá-lo como um investimento a ser feito no município. Os benefícios a serem alcançados com a regularização em Campos do Jordão são diversos, como a proteção da vida

e da integridade física dos moradores de áreas de risco; a integração das áreas irregulares à cidade formal; a transformação da paisagem urbana em uma cidade turística que tem como principal atração à imagem; a segurança jurídica adquirida com a documentação da área, dentre outros.

Não se deve mais aceitar a segregação espacial. É necessário buscar o desenvolvimento sustentável das cidades, integrando os assentamentos irregulares ao restante da cidade, o que se faz por meio da urbanização dos espaços, da regularização da propriedade e da oferta de melhores condições de vida aos moradores.

A regularização fundiária representa, neste momento da nossa história, uma possibilidade efetiva na busca por cidades mais justas.

6.2 RECOMENDAÇÕES

Sabe-se que não se trata de um processo simples e barato. As dificuldades vivenciadas nos programas de regularização já foram mencionadas. Contudo, a proposta de regularização de uma área especifica, qual seja, o bairro Vila Albertina, pretende mostrar ao Poder Público e a população do município que apesar das dificuldades inerentes ao processo, é possível transformar a cidade em um lugar mais justo e igualitário.

Deve-se aproveitar o bom momento político, que se revela por convênios firmados com o ITESP e a Secretaria de Habitação de São Paulo, das alterações legislativas que passam a tratar dos assentamentos informais, bem como do fato de a regularização fundiária estar na pauta do Governo Federal.

Por outro lado, é importante frisar que a regularização é um **remédio** necessário para a questão habitacional, porém, não deve ser transformada em uma regra urbanística. Há que se oferecer opções de moradia a população com renda de até cinco salários mínimos, pois do contrário à ilegalidade continuará se reproduzindo e a **Suíça Brasileira** muito provavelmente se tornará uma cidade caótica.

A fiscalização por parte do Poder Público também é fundamental para se evitar novas ocupações irregulares, uma vez que a efetivação de um programa de regularização fundiária pode dar ensejo a novas invasões.

Conforme consta no PMRR, em Municípios com presença expressiva de morros, como é o caso de Campos do Jordão, acredita-se ser necessária à criação de legislação específica, rica em diretrizes, utilizando-se por base toda a experiência acumulada no IPT, para uma adequada ocupação de encostas.

Com esta postura, desde que produzidas tipologias adequadas, muitas áreas que, fatalmente, seriam ocupadas com favelas, gerando desastres e demandando elevados investimentos públicos, a posteriori, para sua recuperação, passariam a sediar ocupações planejadas e seguras, o que também favoreceria a construção de uma melhor paisagem nos morros da cidade.

É imprescindível ainda a criação de um espaço de debate democrático com participação ativa dos excluídos e reconhecimento dos conflitos. A gestão democrática, por meio da participação popular, gera condições que permitem à população participar do planejamento e da gestão das cidades, tomando decisões e cobrando o Poder Público quanto à implementação das políticas públicas. Sem a participação social, a implementação de planos se torna inviável e, ele mesmo, inaceitável ao tomar os moradores como objeto e não como sujeitos (MARICATO, 2000).

De modo geral, há que se considerar, ainda, a necessidade da ampliação do mercado de trabalho para a população das submoradias, como parte de um planejamento para o município.

Conforme bem observado no Plano Municipal de Redução de Riscos, para que as ações previstas neste documento se tornem realidade é imprescindível não só a determinação política, como também um pacto da sociedade, pois embora desgastantes a curto prazo, as ações certamente trariam benefícios incalculáveis ao município em um cenário não muito distante.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Miguel Reis; LISO, Carlos Henrique. A concessão de direito real de uso na regularização fundiária. In FERNANDES, Edésio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 217-229.

ALENCAR, Francisco et al. **História da Sociedade Brasileira**. 3 ed. São Paulo: Parma, 1985. 339 p.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: Instrumentos e Experiências de Regularização Fundiária nas Cidades Brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997. 248 p.

_____ . O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 53-74.

_____. Políticas de Regularização Fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito urbanístico e política urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195-267.

_____. **Uma cidade democrática em tempos de globalização**. Disponível em: www.institutopolis.org.br. Acesso em: 12 jan. 2004.

_____ et al. **Regularização da terra e moradia**: O que é e como implementar. Brasília: Instituto Polis/Caixa Econômica Federal, 2002. 175 p.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Curso de regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas**. Material fornecido pela PUC Minas Virtual, 2006.

ALFONSIN, Jacques Távora. **O acesso à terra como conteúdo de direitos humanos fundamentais à alimentação e à moradia**. Porto Alegre: S.A. Fabris, 2003.

ALMEIDA, Paulo Guilherme. **Direito agrário**: a propriedade imobiliária rural: limitações. São Paulo: LTr, 1980.

ANCONA, Ana Lúcia; LAREU, Stetson Avaliação do Programa Guarapiranga: custos e componentes de infra-estrutura. São Paulo (Município), Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, Programa Guarapiranga. Disponível em: <http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/45.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2007.

ARANTES, Otilia; VAINER; Carlos; MARICATO, Ermínia, Maricato. **A cidade do pensamento único: desmanchando consens**o. Petrópolis: Vozes, 2000.192 p.

BALTRUSIS, Nelson. Instrumentos urbanísticos e o acesso à terra urbana em Diadema. O caso das AEIS. **Revista da ANTAC**. v. 3, n. 4, p. 49-59, out./dez. 2003. Disponível em: <www.antac.org.br/ambientecontruído/pdf/revista/artigos>. Acesso em: 02 fev. 2007.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila Nazem. **AEIS em Diadema 10 anos**: a propriedade cumprindo sua função social. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/04textos/artgeral.htm>. Acesso em: 03 jan. 2007.

BENJAMIM, César et al. **A opção brasileira**. 7 ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.

BONDUKI, Nabil Georges. **Habitat**: práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996. 267 p.

BONDUKI, Nabil Georges. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998. 344 p.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/munic2001.pdf>. Acesso em: 02 set. 2007.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Municipal de Redução de Riscos**. Contrato n. 0164.968-42/2004. Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Relatório III. Campos do Jordão, 2006a.

_____. **Política Municipal de Regularização Fundiária**. Disponível em: <www.cidades.gov.br/media/EXPERIENCIASURBELBH2007.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2007.

_____. **Realizações do Ministério das Cidades**. Jan. 2003 a Jul. 2004. Disponível em: <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/brazil/federal/cidades/Realizacoes2003-2004.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2007a.

_____. **Regularização fundiária em Recife, PE**. Promovida pelo Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (Cendhec). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/media/ExperienciaCendhec2.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2007.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. Política Nacional de Habitação. **Apresentação da Secretaria Nacional de Habitação**. 22 set. 2004. Disponível em: <http://www.fehab.com.br/APRES/Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Hereda.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2007.

_____. **Estudo que orientou PAC de urbanização aponta 3,1 milhões de moradias em assentamentos precários**. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=2895&Itemid=0>. Acesso em: 28 set. 2007.

_____. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Regularização Fundiária.** Coordenação Geral de Raquel Rolnik, Celso Santos Carvalho, Sandra Bernardes Ribeiro e Denise de Campos Gouvêa. Brasília, dezembro de 2005, 84 p. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/media/RegularizacaoFundiariaSNPU2006.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2007.

BRASIL. Assessoria Técnica. **Audiência Pública discute Parcelamento do Solo e Regularização Fundiária**. Brasília: 2007b.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Patrimônio da União. **Manual de Regularização Fundiária em Terras da União**. Coordenação de Nelson Saule Junior. Brasília, 15 dez. 2006b. 128 p. Disponível em: <http://www.spu.planejamento.gov.br/arquivos_down/publicacao/manual_regulamentacao.pdf>. Acesso em: 11 set. 2007.

_____. Reforma Agrária, compromisso de todos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM>. Acesso em: 12 nov. 2007.

_____. Sistema Estadual Análise de Dados (Seade). **Emprego e rendimento**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/perfil.php>. Acesso em: 25 jun. 2007

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial n. 292.846/SP. **Ementa**: Se o Município omite-se no dever de controlar loteamentos e parcelamentos de terras, o Poder Judiciário pode compeli-lo ao cumprimento de tal dever. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros, Brasília, 7 de março de 2002. Disponível em: <http://www.stj.gov.br/webstj/default.htm>. Acesso em: 20 jun. 2007.

_____. Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos da Serra da Mantiqueira (UGRH 1). **Relatório Técnico CPTI n.º 107/03**. Plano de Bacia – SM (Relatório Final). Plano de Bacia da, 2003.

Brasil terá 55 milhões vivendo em favelas até 2020. Jornal Estado de São Paulo, Cidades, 16 jun. 2006.

CAMARGO, Rodrigo Soares et al. **Desenvolvimento e sustentabilidade da política municipal de habitação de Belo Horizonte**. Secretaria Municipal de Habitação. Disponível em: <http://habitare.infohab.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/160.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2007.

CAMPOS. Candido Malta. **Os rumos da cidade**: urbanismo e modernização em São Paulo. São Paulo: Senac, 2002. 664 p.

CARDOSO, Adauto Lucio. **Irregularidade urbanística**: questionando algumas hipóteses. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/anpur2003_cardoso.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2007.

CARVALHO, Vailton Loula de. **Formação do Direito Fundiário Brasileiro**. São Paulo: Iglu, 1999. 86 p.

CARVALHO, Inga Michele Ferreira. Direito à propriedade e conflito social: A Vila Irmã Dulce como estudo de caso. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp>. Acesso em: 10 jan. 2007.

CARVALHO, Maria Lúcia Firmino de Oliveira. **Percepção ambiental e caracterização do impacto ambiental**: o caso do bairro Britador em Campos do Jordão. 2003. 103f. Dissertação (Mestrado) – Ciências Ambientais. Universidade de Taubaté. Taubaté, 2003.

CASTELLS, Manoel. Caetano, Arlene, (Trad.). A questão urbana.. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. p. 182-3.

CHICUTA, Kioitsi; LIMA, Ary José. Regularização de Parcelamentos Ilegais do Solo Urbano. In: **XXI Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil**. São Luiz/Maranhão, 1994.

COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO (Sabesp). **Relatório Ambiental Preliminar**: RAP referente à Elaboração de Estudos e Projetos de Engenharia do Sistema de Abastecimento de Água no Município de Campos do Jordão (Sede) e Distrito de Descansópolis - Unidade de Negócio Vale do Paraíba – IV. Contrato n.º 23.670/00, de 05 de julho de 2001, firmado com a Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (Cobrape). CD ROM.

COMPANHIA DE TECNOLOGIA DE SANEAMENTO AMBIENTAL (Cetesb). **Relatório**: Campos do Jordão. Área de proteção ambiental. São Paulo. CETESB. 1983.

COSTA, Luiz Augusto Maia. **O ideário urbano paulista na virada do século**: o engenheiro Theodoro Sampaio a as questões territoriais e urbanas modernas (1886-1903). São Carlos: RIMA/Fapesp, 2003.

CUNHA, Rita Dione Araújo. A propriedade no Código Civil: uma visão histórica e uma visão nacional. **Revista da Comissão Brasileira de Geodésia** – Online 2/1998. Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <http://geodesia.ufsc.br/Geodesia-online/arquivo/1998/02/Cunha.htm>. Acesso em: 03 ago. 2007.

CUNHA, Sergio Sérvulo. A propriedade social. In: **Primeiro Seminário Regional de Regularização Fundiária de Recife**. Disponível em: <http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel2045.asp>. Acesso em: 06 ago. 2007.

CYMBALISTA, Renato. **Instituto Polis**: refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil. Publicado em: 27 abr. 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/artigos.asp>. Acesso em: 14 dez. 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos do Plano Diretor. **Revista de Direito Imobiliário**. São Paulo. n. 51, p. 13, jul./dez. 2001.

DAMÁSIO, Claudia. **Urbanizador social**: Instrumento para a Política Habitacional. A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Sette Letras, FAPERJ, 2003.

DA MATA, Luiz Roberto. **O Estatuto da Cidade à Luz do Direito Ambiental**. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <www.rio.rj.gov.br/pgm/publicacoes/Estatuto.pdf>. Acesso em 11 nov. 2006.

DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUDAM/EDUSP, 1999. 352 p.

DERANI, Cristiane. **Direito ambiental econômico**. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2001. 290 p.

DINIZ, Eli. Empresário, Estado e Capitalismo no Brasil: 1930-1945. In: **Seminário Internacional da Vida para a História**: O Legado de Getúlio Vargas. Porto Alegre, 18 e 20 de agosto de 2004. Disponível em: <http://neic.iuperj.br/textos/O%20Legado%20da%20Era%20Vargas-semin%C3%A1rio.doc>. Acesso em: 14 mar. 2007.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de Direito Urbanístico**. Barueri: Manole, 2004, 120 p.

EQUIPE TÉCNICA DE ASSESSORIA, PESQUISA E AÇÃO SOCIAL (ETAPAS). **Gestão Participativa no Recife**: do PREZEIS ao Orçamento Participativo. Recife, 2003.

FARAH, Flavio. Habitação e encostas. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas, 2003.

FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo, 1997.

FERNANDES, Édesio (Org). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 234 p.

_____. A regularização de favelas no Brasil: problemas e perspectivas. In: SAULE JR, Nelson (Coord). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Lemonad, 1999.

_____ (Org). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, 629 p.

_____. Estatuto da Cidade: promovendo o encontro das agendas "verde" e "marrom". **Apostila do curso de Direito Registra**l. PUC Minas Virtual. Disciplina: Os Instrumentos da Política Urbana e o Uso e Ocupação do Solo Urbano e Rural, 2006a.

FERNANDES, Édesio (Org). Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidade. In: FREITAS, José Carlos (Coord.). **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: Imesp, 2001. p. 189-215.

_____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006b. p. 29-50.

_____. **Questões anteriores ao Direito**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2006a.

_____. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006c. p. 17-27.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, 512 p.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Gestão democrática e participativa: caminho para cidades socialmente justas? **Revista Democracia Viva**. n. 18, set./out. 2003. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/j_whitaker/ibase.doc>. Acesso em: 06 mar. 2007.

FIUZA, César. **Curso de Direito Civil completo**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. 1112 p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil - 2005**. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/exibe_subproduto.php?unidade=todas&produto=9>. Acesso em: 10 abr. 2007.

GLENN, Kim G.; JOHNSON, Bradford P. **Administração da terra em Timor-leste.** Funções e responsabilidades: lições aprendidas na Albânia, Moçambique, Ruanda e Tailândia. Documento produzido pela ARD, Inc. no Programa de Legislação de Terras para a Agência dos Estados Unidos da América para o Desenvolvimento Internacional, out. 2005.

GÓIS, Antonio. Maioria não quer deixar a favela, diz estudo. **Folha de São Paulo**, 15 ago. 2004.

GOMES, R. C. C.; SILVA, A. B.; SILVA, V. P. Política habitacional e urbanização no Brasil. **Revista Electrónica de Geografia y Ciências Sociales**. Universidad de Barcelona. v. 7, n. 146(083). ago. 2003. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm>. Acesso em: 21 set. 2003.

GRUPO DE ESTUDOS DE RECONSTRUÇÃO DE TIMOR LOROSAE. **Plano estratégico de reconstrução e desenvolvimento de Timor-leste**. Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, 2001.

GUEDES, Sebastião Neto Ribeiro. **Revista de Economia**. v. 32, n. 1, p. 7-36, jan./jun. 2006.

GUGLIELMI, Vito José. **As terras devolutas e seu registro**. Palestra realizada no Instituto de Terras do Estado de São Paulo, em 25 abr. 1996.

_____. **Excerto da sentença proferida nos autos da ação discriminatória do 15º perímetro de Teodoro Sampaio** (antigo Presidente Venceslau) em 22 fev. 1996. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista4/parte3.htm>. Acesso em: 11 nov. 2006.

HEREDA, Jorge; ALONSO, Emilio. Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema. In: BONDUKI, Nabil Georges. **Habitat**: práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras São Paulo, Nobel, 1996.

HEREDA, Jorge; MOURAD, Laila Nazem (Coords.). **Política Nacional de Habitação. Cadernos MCidades** - Habitação. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.103 p.

IMPARATO, Ellade. A regularização fundiária na cidade de São Paulo: a problemática da Zona Leste. In: FERNADES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 269-289.

IMPARATO, Ellade; SAULE JR, Nelson. Regularização fundiária de terras da União. In: ROLNIK, R. et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 75-96.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). **Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária**. Produto 6, Relatório Final, v. I. Resultado das Análises. Rio de Janeiro, 2002a. 258 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). v. II. Resultado das Análises. Rio de Janeiro, 2002b. 96 p.

INSTITUTO DE ESTUDOS MONTEIRO LOBATO - IEML. **Uma política habitacional para a RG-Taubaté - 4° Relatório**, 1980.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). **Parecer Técnico n.º 7.653**. Cadastro e zoneamento de risco e avaliação das encostas e regularização da ocupação urbana, em áreas de risco de escorregamentos no município de Campos do Jordão. 2000.

_____. **Relatório n.º 18.526** (3ª via). Identificação e delimitação de possíveis áreas para implantação do núcleo habitacional piloto. Campos do Jordão, 1983.

INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS (IPT). **Relatório Técnico n.º 64399**. Assessoria técnica para a estabilização das encostas, recuperação da infra-estrutura urbana e reurbanização das áreas de risco atingidas por escorregamentos na área urbana do município de Campos do Jordão, SP, 2002.

KIECKHOFER, Adriana Migliorini. **Promoção do desenvolvimento integrado e sustentável dos municípios**. 2005. 222 f. Tese (Doutorado) – Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2005. Disponível em: <http://teses.eps.ufsc.br/defesa/pdf/9513.pdf>. Acesso em: 12 out. 2007.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia; VAINER; Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

_____. **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001, 204 p.

_____. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **Práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1996, p. 38-44.

_____. **Habitação e cidade**. 5 ed. São Paulo: Atual, 1997. 80 p.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v. 17, n. 48. São Paulo, mai/ago. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142003000200013. Acesso em 14 mar.2007.

_____. **Parâmetros para a urbanização de favelas**. Relatório Final. v. 1. Pesquisa realizada pelo Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP, da FUPAM, Fundação para a Pesquisa Ambiental da FAUUSP, 1999.

MARINHO, Geraldo (Coord). **10 anos do PREZEIS**: resultados e perspectivas. Maio de 1998. Trabalho desenvolvido pelo Centro de Estudos e Pesquisa Josué de Castro, Federação

de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE-Recife) e pela Equipe Técnica de Assessoria, Pesquisa e Ação Social (ETAPAS). Disponível em: <http://www.logolinkla.org/conteudos/documentos/10%20Anos%20de%20PREZEIS(1).pdf>. Acesso em: 27 nov. 2006.

MASAKAZU, Arakaki. Campos do Jordão. Disponível em: <http://www.baressp.com.br/especiais/campos2005>. Acesso em 10 jul. 2007.

MEIRELLES, Sérgio. A explosão urbana. **Revista Ecologia e Desenvolvimento**. v. 10, n. 85, Set/Out. 2000, p.12-19. Disponível em: <www.cefetsp.br/edu/eso/lourdes/explosaourbana.html>. Acesso em: 14 set. 2007.

MINAS GERAIS (ESTADO). **Instrumentos de gestão urbana em Belo Horizonte**: a questão das favelas. Disponível em: <www.fjp.gov.br/produtos/eg/estudos_caso_detalhe.php>. Acesso em: 10 jun. 2007.

MIRANDA, Lívia. **O PREZEIS do Recife**: 15 anos da construção de uma política habitacional de interesse social no município. Disponível em www.usp.br/fau/depprojeto/labhab/04textos/SUBPRODUTO_pdf. Acesso em: 10 fev. 2004.

MORAES, Demóstenes Andrade de. **Por uma política de habitação de interesse social para o Recife: apontamentos sobre o Prezeis**. Prefeitura Municipal de Recife Secretaria de Planejamento Empresa de Urbanização do Recife (URB). Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/desenvolvimento_urbano/gestao_urbana/IPT_metodologia_trabalho_social_proj_habit.pdf>. Acesso em 29 ago. 2007.

MOREIRA, Mário José et al. **Elementos Ambientais no Planejamento Territorial da Serra da Mantiqueira**. Trabalho (Disciplina, Elementos Ambientais de Planejamento Territorial). 2004. Universidade do Vale do Paraíba. Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento (IP&D). Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. São José dos Campos, SP, 2004.

MOREIRA, Tomás. **A política habitacional e fundiária no Brasil. Seminário: terra urbana para políticas sociais: aquisição e desapropriação**. LabHab e Lincoln Institute of Land Policy, São Paulo, 2002. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/docentes/depprojeto/c_deak/AUP272/4bd/txt/t4-tomas.doc>. Acesso em: 08 jul. 2007.

MOTTA, Diana Meirelles. Instrumentos de gestão do uso do solo no Brasil. **Curso de Gestão Urbana e de Cidades**. Texto fornecido pela ESAF, oriundo do Curso de Gestão Urbana e Municipal, promovido pela ESAF, WBI, IPEA e CEF em agosto de 1999. Belo Horizonte, 2000. Disponível em: <http://www.eg.fjp.mg.gov.br/gestaourbana/arquivos/modulo05/mod5arq3.html>. Acesso em: 27 fev. 2007.

MOURA, Andressa A. C. et al. **Instrumentos de gestão urbana**: Belo Horizonte. A questão das favelas. Curso Superior de Administração Pública, Fundação João Pinheiro, 2003. Disponível em: <www.fjp.gov.br/produtos/eg/docs/EC-265.PDF>. Acesso em: 29 mar. 2007.

MOURAD, Laila Nazem. Democratização do acesso à terra urbana: as AEIS em Diadema. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Coords). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 229-43.

MOYSES, Aristides. **Será que as cidades serão portadoras de esperança?** Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/download/txt_ary.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2007.

MURATORE, Antonio. Aspectos Jurídicos da Regularização Fundiária nas Favelas. In: FERNANDES, Edésio (Coord). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 103-31.

NUNES, Antonio Carlos Ozório. Timor-leste: o processo de independência e a cooperação internacional. **Revista da Faculdade de Direito de Taubaté**. v. 6, n. 6, p. 113-119, 2004.

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil.: **Espaços e Debates**, São Paulo, n 6, p.36-54,1982.

OLIVEIRA, José Oswaldo Soares. A quem interessa a Urbanização Clandestina? Estudos sobre Campos do Jordão. 1991. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo. São Carlos, 1991.

OSÓRIO, Letícia Marques (Org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana**: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002. 278 p.

PAULO FILHO, Pedro. História de Campos do Jordão. Aparecida: Santuário, 1986.

PEREIRA, Raimundo Rodrigues (Ed.). As cidades inchadas. In: _____. **Retrato do Brasil**. São Paulo: Política editora, 1984**.** 2v.

PETRUCCI, Jivago. Gestão democrática da cidade: delineamento constitucional e legal. **Jus Navigandi**. Texto elaborado em jan. 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5051>. Acesso em: 14 out. 2007.

PICCINI, Andréa. **Cortiços e reestruturação do centro urbano de São Paulo, habitação e instrumentos urbanísticos**. Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (EPUSP), Departamento de Engenharia de Construção Civil, PCC. Mar. 1997. Disponível em: <http://cortico.pcc.usp.br/html>. Acesso em: 18 fev. 2007.

PINHO, Evangelina Bastos. Articulação da regularização fundiária com a política urbana. In: RESOLO. **Regularização de loteamentos no Município de São Paulo**. São Paulo: Portela Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003a, p. 17-91.

PINHO, Evangelina Bastos. Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social. In: FERNANDES, Edédio. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003b, p. 245-254.

_____. Regularização fundiária em favelas. In: FERNANDES, Edesio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 67-101.

PIVOTT, Cleide. **O turismo e a produção social do espaço urbano**: estudo sobre Campos do Jordão/SP. 2006. 329 p. Dissertação (Mestrado) – Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba. São José dos Campos, 2006.

PIVOTT, Cleide; SILVA, Daniela Corrêa da. **Planejamento participativo no Município de Campos do Jordão, SP**. Trabalho (Disciplina Planejamento Urbano). Curso de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa. Universidade do Vale do Paraíba. São José dos Campos, 2005.

PRADO JUNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 29 ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

REIS, M. A; LISO, C. H. A concessão de direito real de uso na regularização fundiária. In: FERNANDES, Edesio. **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 217-229.

REZENDE, Carlos Eduardo Reis. **Arte e educação: as possibilidades na exploração de espaços histórico-culturais**. 2001. 94 f. Dissertação (Mestrado) – Educação, Arte e História da Cultura, Universidade Presbiteriana Mackenzie. São Paulo, 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (Orgs). **Cidade, povo e nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 454 p.

RIBEIRO, Vinicius. O princípio da função social da propriedade e suas implicações na questão agrária. **Revista da Faculdade de Direito CP**. v. 2, p. 129, 2000.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp, 1999.

ROLNIK, Raquel. Lei pode regularizar 12 milhões de moradias. **Valor Econômico**. 27 fev. 2007.

_____ (Coord.). **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasilia, 2001a. 271 p.

_____. **Estatuto da Cidade**: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Publicado em: 06 ago. 2001b. Disponível em: <http://polis.org.br/artigo>. Acesso em: 17 mar. 2007.

_____ et al. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. 223 p.

SACHS, Celine. **São Paulo**: políticas públicas e habitação popular. Tradução de Cristina Murachco. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

SALLES, Venício Antonio de Paula. Regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006. p. 97-137.

SANTOS, Cláudio Hamilton M.. **Políticas federais de habitação no Brasil**: 1964/1998. Brasília, 1999. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2007.

SANTOS JR, Orlando Alves. **Cidadania e a questão urbana no Brasil**: indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas. Disponível em <http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/239_cidadania_urbana.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2007.

SANTOS, Paulo Roberto. **Debatedores querem simplificar lei sobre uso do solo**. Consolidada em: 27 jun. 2007. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=105991>. Acesso em: 12 jul. 2007.

SÃO PAULO (Estado). **Programa Guarapiranga**. Disponível em: <http://www.prodam.sp.gov.br/invfut/guara2/index.htm>. Acesso em: 26 ago. 2007.

SAULE JR, Nelson. **Parecer Jurídico**: regularização fundiária em áreas públicas municipais ocupadas por população de baixa renda. Disponível em: <http://www.polis.org.br/assessoria_integra.asp?cd_assessoria=18>. Acesso em 10: nov. 2006. 102 p.

SAULE JR, Nelson (Coord). **Direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Lemonad, 1999. 392 p.

SAULE JR, Nelson; OSORIO, Leticia. **O direito à moradia no Brasil**. Relatório Nacional. Projeto Relatores Nacionais em DhEsc. Plataforma Brasileira dos DhEsc. Voluntários das Nações Unidas UNDP. Atualizado em Out 2002. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2649_61742_03.05.20.Analisis%20Brasil%202003.doc>. Acesso em: 07 jan. 2007.

SCHLINDWEIN, Manoel. Sob o teto que não protege. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. n. 27, Brasília, out. 2006. Disponível em: <http://www.desafios.org.br/Edicoes/27/artigo31008-1.asp:. Acesso em: 20 jul. 2007.

SEGUNDO a ONU, se nada for feito, o número de favelados deve dobrar em 30 anos. **O Estado de São Paulo**. São Paulo, 07/10/2003. Disponível em: <http://www.humanizar.com.br/paginas/favela_dobrar.htm>. Acesso em: 12 set. 2007.

SILVA, Alexandre Gonçalves. **Análise da percepção ambiental dos fatores contribuintes ao risco na ocupação de encostas no município de Campos do Jordão – SP, por seus moradores**. 2003. Dissertação (Mestrado) – Engenharia Ambiental, Universidade de Taubaté, 2003.

SILVA, Lígia Osório. Terras **devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: Unicamp,1996, 373 p.

SILVA, Tiago Gonçalves. **A concessão de direito real de uso e a experiência de Recife**. Recife, 2001. DisponÍvel em: <http://polis.org.br/download/224.doc>. Acesso em: 12 mar. 2007.

SILVEIRA, Maria Lucia Veloso. **Política municipal de regularização fundiária**. Disponível em: <www.cidades.gov.br/media/EXPERIENCIASURBELBH2007.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2007.

_____. **Regularização fundiária da Vila Senhor dos Passos**. 2005. Disponível em: <http://www.polis.org.br/download/207.doc>. Acesso em: 20 jun. 2007.

SIMÃO, Patrícia L. **IRIB prestigia VII Conferência das Cidades realizada em Brasília**. Boletim Eletrônico Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). São Paulo n. 2779. 04 jan. 2007. Disponível em: <http://www.irib.org.br/notas_noti/boletimel2779.asp>. Acesso em: 02 jun. 2007

SINGER, Paul. **Economia e política da urbanização**. 2 ed. São Paulo: Contexto, 2002. p. 155.

SOARES, Lucila. Um choque de legalidade. **Revista Veja**. 14 mar. de 2007**.**

SOTO, Hernado. Maldonado, Zaida, (Trad.). **O mistério do capital**: por que o capitalismo dá certo nos países desenvolvidos e fracassa no resto do mundo.. Rio de Janeiro: Record, 2001. 306 p.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução critica ao planejamento e à gestão urbanos. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 560 p.

SOUZA, Pedro Xavier. **Sistema tradicional e disputa de terras nas zonas rurais**: o caso de Timor-Leste. Documento preparado para o Ministério da Justiça de Timor-leste. Dez. 2003.

_____. **East Timor, Land Management**: a long way to go, but we have started. Paper for Conference in Bankok. 2005.

STAURENGHI, Rosangela. **Regularização fundiária de assentamentos informais.** Texto produzido para orientar debate ocorrido na Câmara dos Deputados de São Paulo, Comissão de Desenvolvimento Urbano no dia 12 nov. 2003, sobre a alteração da Lei n.º 6.766/79.

TIMOR-LESTE. **Constituição da República Democrática de Timor-Leste**. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/Constituicao%20Timor%20Leste.pdf>. Acesso em 12 ago. 2007.

URRESTA, Edwin et al. **Relatório sobre os resultados de pesquisa, recomendações políticas para a Lei sobre os direitos de terra e restituição de título**. Documento preparado pelo Programa de Legislação de Terras apoiado pela USAID. Jul. 2004.

VILAÇA, Flavio. O que todo cidadão precisa saber sobre habitação. **Cadernos de Educação Política**. São Paulo: Global, 1986.

VIOTTI DA COSTA, Emília. **Da monarquia à república**: momentos decisivos. São Paulo: Grijalbo, 1977. 326 p.

ANEXO A

Zoneamento do uso e ocupação do solo de Campos do Jordão - 2007

ANEXO B

Matrícula da Vila Albertina - área pertencente à Emuhab e objeto de regularização fundiária no convênio entre Prefeitura Municipal de Campos do Jordão e ITESP

ANEXO C

Planta cadastral do bairro Vila Albertina elaborada pela Fundação ITESP

ANEXO D: **LEGISLAÇAO CONSULTADA**

1. Legislação federal

LEGISLAÇÃO/ANO	ASSUNTO
Decreto de 1786	Suspendeu a execução do Alvará que obrigava o sesmeiro a demarcar suas terras.
Resolução nº 17 de julho de 1822	Suspendeu a concessão de sesmarias
Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850	Lei de Terras
Regulamento nº 1318, de 30 de janeiro de 1854	Registro Paroquial
Lei nº 1237, de 1864	Registro Geral
1824	Constituição do Império
1891	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil
1934	Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil
1937	Constituição dos Estados Unidos do Brasil
1946	Constituição dos Estados Unidos do Brasil
1967	Constituição da República Federativa do Brasil
1969	Emenda Constitucional
1988	Constituição da República Federativa do Brasil
Decreto nº 2.543-A de 1912	Dispunha sobre a discriminação, legitimação das posses e concessão de títulos de domínio sobre terras devolutas no Acre.
1916	Código Civil
Decreto-lei nº 58/37 alterado pelo Decreto nº 3.079/1938	Dispõe sobre loteamento e venda de terreno para pagamento em prestações.
Decreto-lei nº 9.218/46	Criação da Fundação da Casa Popular
Decreto-Lei nº 271/67	Dispunha sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador e concessão de uso.
1948	Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão
1976	Declaração de Vancouver
1996	Agenda Habitat
Decreto-Lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, alterado pela Lei nº 7.450/1950	Tratou dos bens da União, bem como do processo de discriminação administrativa e judicial das terras públicas.
1964	Estatuto da Terra

Lei Federal n.º 8.666/93	Lei de licitações
Lei nº. 6.383/76	Dispõe sobre a discriminação de terras devolutas da União e dos Estados
Lei nº 6.766/79, alterada pela Lei nº 9.785/99	Lei de parcelamento do solo urbano
Projeto de Lei n.° 3.057/00	Lei de Responsabilidade Territorial Urbana
Projeto de Lei nº 20/07	Altera as regras para abertura de loteamentos urbanos e prevê medidas para regularização de loteamentos irregulares
Medida Provisória n.° 2.220/01	Dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia
Lei nº 10.257/01	Estatuto da Cidade
Lei n.° 9.636/98 alterada pela lei n.° 11.481/07	Dispõe sobre regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União.
Lei nº 10.931/ 2004	Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto-Lei nº 911, de 1º de outubro de 1969, as Leis nº 4.591, de 16 de dezembro de 1964, nº 4.728, de 14 de julho de 1965, e nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e dá outras providências.
Lei nº 10.406/2002	Novo Código Civil
Lei nº 4.771/65	**Código Florestal**

Legislação Estadual

LEGISLAÇÃO/ANO	ASSUNTO
1989	Constituição do Estado de São Paulo
Provimento nº 58/89	**Normas de Serviço dos Cartórios Extrajudiciais, Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Subseção II, itens 152 a 155: da regularização de loteamentos.**
Decreto do Estado de São Paulo n.° 48.340/2003	Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social (Pró-lar Regularização)
Decreto do Estado de São Paulo nº 52.052/07	Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal

Legislação municipal

LEGISLAÇÃO/ANO	ASSUNTO
Lei Municipal de São Paulo, nº 10.928 de 1991	Dispõe sobre cortiços

Legislação de Campos do Jordão

LEGISLAÇÃO/ANO	ASSUNTO
Lei nº 80/59	Plano Piloto de Desenvolvimento do Município de Campos do Jordão
Lei nº 430/62	Plano Diretor
Lei nº 431/62	**Código de Obras de Campos do Jordão**
Lei nº 731/68	**Criou o Escritório Técnico de Planejamento – ETEPLA**
Lei nº 1.154/79	**Proibiu, pelo período de cinco anos, a aprovação de loteamentos.**
Lei nº 1.095/78	**Instituiu o parcelamento do solo**
Lei nº 1.096/78	Instituiu o Código de Uso do Solo e Proteção à Paisagem, no zoneamento de usos da área urbana.
Lei nº 1.097/78	**Instituiu o Código de Edificações**
Lei nº 1.538/85	Lei de zoneamento
05 de abril de 1990	**Lei Orgânica de Campos do Jordão**
Lei nº 1.200/80	Criou a Empresa Municipal de Habitação – EMUHAB
Lei n.° 1350/83	**Criou o conselho de fomento à participação popular de Campos do Jordão.**
Lei nº 2.737/03	Plano Diretor
Decreto n.° 5.473/06 alterado pelo Decreto Municipal n.° 5.483/06	**Suspensão da aprovação de todo e qualquer projeto destinado a construção de residências multifamiliares, verticais, horizontais geminadas e prédios de uso misto, em Campos do Jordão.**
Lei n.° 3.049/07	**Lei de zoneamento**
Decreto Estadual nº 20.956/83, reiterado pela Lei Estadual nº 4.105/84	**Dispõe sobre a criação da APA de Campos do Jordão**
Decreto Federal nº 91.304/85	**APA de Campos do Jordão**
Lei Municipal nº 1.484/85 e Decretos Municipais nº 1.161/83 e 1.850/88	**APA de Campos do Jordão**