

Módulo II

O Módulo II deste Curso, composto por seis aulas, aborda questões relacionadas à regularização fundiária de interesse social. Estudaremos conceitos, bases legais e exemplos dos procedimentos comuns a todos os processos de regularização fundiária plena.



Nesta aula, você terá a oportunidade de refletir sobre os principais aspectos jurídicos dos programas de regularização de assentamentos informais consolidados. Também estudará algumas experiências brasileiras e internacionais sobre a questão. Avaliaremos juntos as possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade para que tais programas possam ser implementados com sucesso no Brasil.

Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos governos e da sociedade



Edésio Fernandes



Favela

Considerada oficialmente a primeira favela do Rio de Janeiro, o Morro da Providência, que fica atrás da Central do Brasil, foi batizado no final do século 19 como Morro da Favela, daí também a origem do nome (substantivo) que se espalhou depois por outras comunidades carentes do Rio de Janeiro e do Brasil.

Os primeiros moradores do Morro da Favela eram ex-combatentes da Guerra de Canudos e se fixaram no local por volta de 1897. Cerca de 10 mil soldados foram para o Rio com a promessa do Governo de ganhar casas na então capital federal. Como os entraves políticos e burocráticos atrasaram a construção dos alojamentos, os ex-combatentes passaram a ocupar provisoriamente as encostas do morro - e por lá acabaram ficando.

Tanto a origem do nome Favela quanto Providência remetem à Guerra de Canudos, travada entre tropas republicanas e seguidores de Antônio Conselheiro no sertão baiano. Favela era o nome de um morro que ficava nas proximidades de Canudos e serviu de base e acampamento para os soldados republicanos. (...)

Pequeno Dicionário das Favelas.

Marcelo Monteiro – Viva Rio

www.favelatemmемoria.com.br

Introdução

Uma das principais características do processo de urbanização intensiva no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Ao longo das décadas de crescimento urbano, mas, sobretudo, nas três últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia senão através de processos e mecanismos informais – e ilegais. Favelas, loteamentos clandestinos, conjuntos habitacionais irregulares, cortiços, casas de frente-e-fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, nas beiras de rios e em áreas de preservação ambiental – essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras, seja nas capitais e grandes cidades, seja nas cidades de porte médio e mesmo nas menores.

Ainda que diversas formas de ilegalidade urbana também sejam claramente associadas a grupos sociais mais privilegiados – como, por exemplo, o descumprimento sistemático das normas edilícias e a prática cada vez maior dos chamados “condomínios fechados”, vedando o acesso de todos ao sistema viário e às praias, que são legalmente bens de uso comum de todos –, a informalidade entre os grupos mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada, dadas as graves consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno. Deve-se ressaltar que, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, tais práticas e processos também têm diversos impactos negativos de todo tipo sobre as cidades e sobre as comunidades urbanas como um todo.

Esta aula se propõe tão somente a apresentar algumas reflexões gerais sobre os principais **aspectos jurídicos** dos programas de regularização de assentamentos informais consolidados. Depois de uma breve identificação dos principais fatores que têm causado o fenômeno da informalidade urbana, inclusive o papel central da ordem jurídica, este texto pretende discutir os principais conceitos que estão envolvidos – explicitamente ou não – quando da formulação de programas de regularização pelos governos municipais, bem como as lições mais importantes que já podem ser aprendidas com as experiências brasileiras e internacionais sobre a questão ao longo das últimas décadas. Por fim, este texto fará uma breve avaliação das possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade para que tais programas possam ser implementados com sucesso no Brasil, assim como das principais condições para que tais possibilidades sejam concretizadas.

A produção socioeconômica (e político-jurídica) da informalidade urbana

Os assentamentos informais – e as conseqüentes falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes que lhes são características – resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano. Em especial, o papel da ordem jurídica na produção da informalidade urbana precisa ser mais bem compreendido.

Por um lado, a definição – por leis e políticas públicas – e a **interpretação judicial** acerca dos direitos de propriedade de maneira individualista, sem uma preocupação consistente com a materialização do princípio constitucional da função social da propriedade, têm permitido que o padrão do processo de crescimento urbano continue sendo essencialmente especulativo, determinando os processos combinados de segregação socioespacial e degradação ambiental.

Por outro lado, tanto a ausência de leis urbanísticas municipais quanto a aprovação (especialmente pelos municípios) de uma legislação urbanística elitista, baseada em critérios técnicos irrealistas e sem considerar os impactos socioeconômicos das normas urbanísticas e regras de construção, têm tido um papel fundamental na determinação dos preços da terra e das propriedades urbanas, alimentando, assim, a dinâmica segregadora do mercado imobiliário.

Além disso, deve-se ressaltar a dificuldade de implementação de muitas das leis em vigor, devida, em parte, à limitada capacidade de ação das agências públicas, à falta de informação e educação jurídicas, bem como às difíceis condições de acesso ao poder judiciário para a promoção do reconhecimento dos interesses sociais e ambientais (ROLNIK, 1997, e MARICATO, 1996; 2000).

A combinação entre esses processos tem feito com que os lugares dos pobres nas cidades sejam tradicionalmente as áreas periféricas, ou mesmo as áreas centrais não dotadas de infra-estrutura urbanística adequada, e, cada vez mais, áreas não adequadas à ocupação humana ou áreas de pre-

servação ambiental. De fato, nos últimos anos, os loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas têm se assentado justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, muitas delas protegidas por lei através de fortes restrições ao uso, pelo menos nominalmente – e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal.

Deve-se ressaltar que, por todas essas razões, a ocupação informal se tornou a maior, senão a única, opção de moradia permitida aos pobres nas cidades, o que não é certamente uma boa opção – em termos urbanísticos, sociais e ambientais – e nem, ao contrário do que muitos pensam, uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas já ocupadas têm gerado custos muito elevados de terrenos e aluguéis nessas áreas. Em outras palavras, os pobres no Brasil têm pago um preço cada vez mais alto – em muitos sentidos – para viver em condições precárias, indignas e, com frequência cada vez maior, inaceitáveis. Cidades produzidas informalmente são fragmentadas e como tal sua administração é muito mais cara, sendo que, além de complexos e demorados, os programas de regularização de assentamentos informais são necessariamente muito caros. Em outras palavras, prevenir é muito mais fácil e barato do que regularizar.

Os pobres no Brasil têm pago um preço cada vez mais alto – em muitos sentidos – para viver em condições precárias, indignas e inaceitáveis. Prevenir é muito mais fácil e barato que regularizar.

É importante destacar que as taxas de crescimento informal têm sido maiores do que as taxas de crescimento urbano e as taxas de crescimento da pobreza, o que claramente demonstra que há uma série de fatores a serem considerados quando da formulação de políticas públicas que se disponham a enfrentar o fenômeno.

Os programas de regularização

Na falta de uma política nacional sobre a questão até muito recentemente, desde meados da década de 80, quando as **experiências pioneiras** de Belo Horizonte e Recife foram iniciadas, diversos municípios têm, sempre com muita dificuldade, tentado formular políticas e programas de regularização para o enfrentamento dos processos de desenvolvimento urbano informal.

O termo “regularização” tem sido usado pelas diversas municipalidades com sentidos diferentes, referindo-se, em muitos casos, somente à urbanização das áreas informais, isto é, aos programas de implementação de obras de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir tão somente a políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. Algumas experiências mais compreensivas têm tentado combinar em alguma medida essas duas dimensões fundamentais, quais sejam **urbanização e legalização**. São ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais.

Muitos têm sido os argumentos historicamente utilizados, de maneira isolada ou combinada, para justificar a formulação de tais programas, incluindo desde princípios religiosos, éticos e humanitários a diversas razões político-econômicas e socioambientais. Mais recentemente, esse “discurso de valores” se tornou ainda mais forte, na medida em que encontra suporte pleno em um “discurso de direitos”, já que a ordem jurídica nacional – consolidando o capítulo constitucional sobre política urbana, através do Estatuto da Cidade, da Medida Provisória no. 2.220/2001 e da Lei Federal no. 11.481/2007 – finalmente reconheceu o direito social à moradia – de base constitucional – dos ocupantes de assentamentos informais.

Tal direito social deve ser entendido aqui em sentido amplo, isto é, o direito de todos a viverem em condições dignas e adequadas das perspectivas jurídica, urbanística e ambiental. De fato, se a Constituição Federal de 1988 já reconheceu os direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e à gestão democrática das cidades, atualmente tem sido feito, no Brasil e internacionalmente, todo um esforço jurídico-político no sentido de construir as bases de um amplo “direito à cidade”, de forma a garantir que todos possam participar de maneira mais justa dos benefícios e oportunidades criados pelo crescimento urbano. Em outras palavras, os programas de regularização fundiária devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente a integração socioespacial dos assentamentos informais e seus moradores.

Políticas sustentáveis de regularização são as que, ao combinarem urbanização e legalização com políticas de geração de emprego e renda, busquem equilíbrio entre os interesses dos moradores e os interesses coletivos.

Entretanto, a falta de compreensão acerca da natureza e dinâmica dos processos de produção da informalidade urbana tem levado a todo tipo de problemas e distorções, sendo que, com frequência, os programas de regularização acabam por reproduzir a informalidade urbana, ao invés de promoverem a devida integração socioespacial dos assentamentos informais. Nesse contexto, é importante destacar que as políticas sustentáveis de regularização são aquelas que, combinando as dimensões de urbanização e legalização com outras políticas socioeconômicas que visem à geração de emprego e renda, também busquem um equilíbrio entre os interesses individuais dos moradores dos assentamentos e os interesses coletivos da cidade.

Há no Brasil hoje três situações principais de informalidade que, gerando efeitos jurídicos distintos, devem ser tratadas de formas diferentes: situações nas quais os moradores têm direitos próprios, subjetivos (individuais e/ou coletivos), à regularização; situações nas quais o Poder Público detém o poder discricionário de determinar a conveniência e as condições da regularização; e situações nas quais, por não envolverem comunidades pobres, não se constitui uma ordem jurídica de “interesse social”.

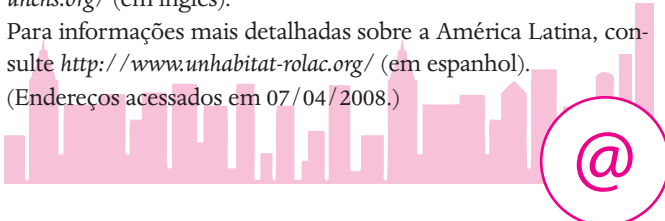
Em todas essas situações, o lugar dos municípios é central, através da formulação de políticas de ordenamento territorial, leis urbanísticas e programas de regularização de assentamentos informais.

Lições do debate internacional sobre a regularização

Não se pode esquecer que, ao longo dos últimos vinte a trinta anos, não somente no Brasil, mas também em diversos países em desenvolvimento onde o mesmo problema da ocupação informal tem ocorrido e crescido – e onde um volume enorme de recursos financeiros também tem sido investido no sentido de solucioná-lo –, uma significativa corrente de pesquisa acadêmica e institucional tem constantemente avaliado os principais problemas dos programas de regularização. Em 1999, o **Programa Habitat da Organização das Nações Unidas** lançou a importante **Campanha Global pela Segurança da Posse**. É importante que os formuladores de novas políticas e programas de regularização aprendam com as lições das experiên-

Saiba mais sobre o Programa Habitat da ONU em <http://www.unchs.org/> (em inglês).

Para informações mais detalhadas sobre a América Latina, consulte <http://www.unhabitat-rolac.org/> (em espanhol). (Endereços acessados em 07/04/2008.)



cias passadas. Precisamos todos fazer uma discussão ampla e crítica da questão, pois, afinal, não há necessidade de estarmos constantemente inventando a roda.

Formulando as perguntas corretas

Dentre as principais lições das experiências internacionais, deve-se ressaltar que a formulação e avaliação dos programas de regularização, bem como a análise dos aspectos práticos e metodológicos do desenho dos projetos de regularização e de sua implementação, dependem fundamentalmente da compreensão da natureza e da dinâmica dos processos que produzem a informalidade urbana. De fato, a condição para que os programas de regularização sejam formulados de forma adequada é que a discussão sobre tais programas precisa ser apoiada na compreensão prévia dos processos socioeconômicos e jurídico-políticos que produzem a informalidade urbana. Para tanto, é preciso promover uma leitura interdisciplinar da questão, combinando as perspectivas econômica, política, social, institucional e técnica – bem como colocando ênfase em sua dimensão jurídica. Em especial, é preciso que os administradores públicos tentem refletir sobre, e responder, algumas questões principais antes de fazerem suas propostas – já que são as respostas a tais perguntas que vão determinar a natureza e o alcance efetivo dos programas de regularização:

- Como são produzidos os assentamentos informais?
- Por que é importante regularizá-los?
- Quando devem os programas de regularização ser formulados e implementados?
- Que áreas devem ser regularizadas?
- O que deve ser feito nas áreas onde, por alguma razão, não couber a regularização?
- Como devem os programas de regularização ser formulados e implementados?
- Que direitos devem ser reconhecidos aos ocupantes de assentamentos informais?
- Quem deve pagar, e como, pelos programas de regularização?
- O que deve acontecer depois da regularização das áreas?

Essas são algumas das **principais questões** a serem enfrentadas pelos administradores públicos.

A natureza curativa dos programas de regularização

Acima de tudo, deve-se reconhecer que os programas de regularização têm natureza essencialmente *curativa* e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas fundiárias e habitacionais, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano.

Por um lado, é preciso ampliar o acesso ao mercado formal – isto é, a lotes com serviços e/ou a unidades habitacionais – a uma parcela mais ampla da sociedade, sobretudo os grupos de renda média-baixa, ao lado da reserva de áreas adequadas para habitação de interesse social e oferta de subsídios públicos significativos para as faixas da menor renda (especialmente entre três a cinco salários mínimos). Por outro lado, é preciso rever os modelos urbanísticos que têm sido utilizados pelos municípios, de forma a adaptá-los às realidades socioeconômicas do País e à limitada capacidade de ação institucional das agências públicas. Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras **políticas públicas preventivas** para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla. Regularizar sem interromper o ciclo de produção da irregularidade acaba implicando, além do sofrimento renovado da população, uma demanda de recursos públicos infinitamente maior.

Além disso, em muitos casos o ciclo perverso que leva da informalidade à regularização tem reafirmado e ampliado as bases da política clientelista tradicional, responsável em grande parte pela própria produção do fenômeno da informalidade. Em outros casos, a inadequação ou mesmo o fracasso dos programas tem facilitado o surgimento de novos pactos sociais que, sobretudo no contexto das áreas controladas pelo tráfico de drogas e pelo crime organizado, estão, cada vez mais, desafiando as estruturas político-institucionais oficiais, bem como as bases e a validade da ordem jurídica.

Condições básicas para a regularização

De qualquer forma, ainda que não devam ser concebidos marginalmente ou somente através de políticas setoriais, os programas de regularização têm uma importância em si mesmos. Para serem bem sucedidos, tais programas devem combinar em alguma medida as ações de urbanização e as estratégias de legalização. Além disso, para serem bem sucedidos, os programas de regularização requerem:

- coragem na tomada de decisões;
- tempo de execução;
- investimento significativo;
- continuidade de ações;
- participação popular em todas as suas etapas;
- a devida integração entre seus objetivos e os instrumentos adotados, bem como entre os programas e as leis existentes e especialmente aprovadas.

A questão da legalização

No que toca à dimensão da legalização fundiária, tais programas devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente a integração socioespacial dos assentamentos informais. Isso significa que a identificação dos direitos a serem reconhecidos aos ocupantes deve refletir esse objetivo principal, bem como a necessidade de se **compatibilizar objetivos, estratégias e instrumentos**.

Ainda no tocante aos instrumentos jurídicos a serem utilizados, mesmo que a divisão entre direito público/direito privado tenha que ser sempre considerada em alguma medida devido às implicações distintas das propostas em função do regime de propriedade original das áreas ocupadas, é preciso que os formuladores de programas de regularização se lembrem de que há um leque amplo de opções jurídico-políticas a serem consideradas, além dos direitos individuais de propriedade plena. Sobre tudo, é preciso destacar que a materialização do direito social de moradia, tal como consagrado constitucionalmente, não implica necessariamente o reconhecimento de direitos individuais de propriedade, sobretudo nos assentamentos em áreas públicas.

A verdade é que, no Brasil e internacionalmente, os programas de regularização baseados na legalização através de títulos de propriedade individual plena não têm sido totalmente bem sucedidos, já que não têm se prestado a garantir a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, deixando, assim, de promover a desejada integração socioespacial. Em muitos casos, mesmo na ausência da legalização de áreas consolidadas e dos lotes ocupados, os ocupantes se encontram efetivamente menos expostos às ameaças de despejo e/ou remoção, e os assentamentos informais têm recebido serviços públicos e infra-estrutura urbanística em alguma medida, sendo que muitos moradores têm tido acesso a diversas formas de crédito informal, ou mesmo de crédito formal em alguns casos. Contudo, ainda que a combinação desses fatores gere uma percepção de posse para os ocupantes, isso não quer dizer que a legalização dessas áreas e lotes não seja importante.

Títulos são importantes, sobretudo quando há conflitos, sejam eles conflitos de propriedade, conflitos domésticos e familiares, conflitos de direito de vizinhança, etc. Além de oferecerem proteção jurídica contra ameaças de despejos, títulos também são importantes para emque se reconheçam direitos -sócio-políticos e para garantir que os ocupantes dos assentamentos informais possam permanecer nas áreas que ocupam, sem risco de serem expulsos pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto gerador da percepção de segurança de posse, pela pressão do crime organizado, etc., como tem acontecido em diversas favelas e loteamentos irregulares brasileiros.

Contudo, quando da formulação dos programas de legalização e da definição do tipo de direito a ser reconhecido aos ocupantes, é necessário compatibilizar a promoção da segurança individual da posse com outros interesses sociais e ambientais, bem com o devido reconhecimento do **direito social de moradia** – que, novamente, não se reduz tão somente ao direito individual de propriedade plena.

Regularização fundiária e erradicação da pobreza

Além disso, é preciso salientar que, ainda que os programas de regularização estejam sendo propostos por diversas agências internacionais com a finalidade de promover a erradicação da pobreza urbana, a experiência brasileira e a internacional têm mostrado que, para terem impacto efetivo sobre a pobreza social, os programas de regularização precisam ser

formulados em sintonia com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais especificamente voltadas para a erradicação da pobreza, sobretudo através da criação de emprego e renda.

Acima de tudo, para serem bem sucedidos, tais programas de regularização precisam ser combinados com, e apoiados por, um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira, institucional, planejamento urbano, políticas de gênero, administração e gestão fundiária, sistemas de informação, outros instrumentos jurídicos, processos políticos e, processos de mobilização social.

Processos e mecanismos que dão suporte aos programas de regularização

Dentre os processos financeiros que têm sido considerados no Brasil e internacionalmente para dar o devido suporte aos programas de regularização, devem ser mencionados:

- a criação de fundos financeiros (fundos para os pobres; fundos comunitários);
- empréstimos (esquemas de orientação social);
- programas de hipoteca comunitária;
- incentivos ao setor privado e comunitário; e
- mecanismos de reforma do sistema bancário e financeiro, sobretudo de forma a garantir melhores condições de acesso ao crédito formal.

Já os processos institucionais propostos incluem cooperação sistemática entre agências públicas em todos os níveis governamentais; melhor cooperação intergovernamental; estratégias de descentralização; criação de parcerias entre o setor público e o setor privado; participação comunitária; capacitação administrativa e fiscal, bem como a ação de consultores comunitários e de acadêmicos.

Fundamental é utilizar as possibilidades e recursos do planejamento urbano de forma a promover o pleno reconhecimento e a integração dos assentamentos informais pelo sistema geral de planejamento. O uso democrático dos processos e instrumentos do planejamento requer a criação, no contexto do zoneamento municipal, de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), com vistas, sobretudo, a minimizar a pressão do mercado

imobiliário, visando garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas. Além disso, é preciso promover a revisão das regulações urbanísticas e dos parâmetros construtivos em tais zonas, bem como, sempre no contexto mais amplo do sistema de planejamento urbano, a exploração dos chamados “ganhos do planejamento”, como a transferência do direito de construir, sobretudo através das negociações urbanas e operações interligadas. Também é importante que os programas de regularização incorporem uma dimensão de gênero, de forma a confrontar o desequilíbrio histórico e cultural e a permitir o **empoderamento das mulheres**.

Outra dimensão fundamental é a da administração e gestão fundiárias, requerendo sistemas cadastrais acessíveis, remoção dos obstáculos cartorários, identificação da propriedade e avaliação fundiária regular. Há controvérsias quanto às estratégias propondo a criação de bancos de terras ou quanto àquelas baseadas exclusivamente na desapropriação e aquisição de terras. Programas de regularização devem ser acompanhados por sistemas de informação, seja no sentido de produzir informações (identificação de regimes de posse; análise e revisão de políticas), seja no sentido de provê-las (planejamento baseado em informação, descentralização do planejamento e gestão, criação de centros abertos de recursos, etc.).

Outras questões e instrumentos jurídicos relacionados a programas de regularização incluem a revisão das leis municipais de loteamento, o enfrentamento do **falso dilema entre valores sociais e ambientais** e a revisão dos sistemas de resolução de conflitos, de forma a torná-los mais eficazes e justos. Tais programas têm necessariamente que ter suporte em processos políticos caracterizados pelos critérios da boa governança urbana: transparência, prestação de contas e participação popular, e especialmente revelar um enfoque “de baixo para cima”, de forma a materializar a proposta constitucional de democratização das estratégias de gestão urbana.

Por fim, deve ser dito que, em última análise, o sucesso dos programas de regularização de assentamentos informais requer a renovação dos processos de mobilização social e o fortalecimento da capacidade das associações de moradores e das ONGs, que, mais do que nunca, devem enfatizar a implementação dos programas e o cumprimento dos direitos: a verdade é que há muitas políticas e programas propostos.

O novo contexto brasileiro a partir do Estatuto da Cidade

No dia 10 de julho de 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10.257, chamada Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo original sobre política urbana que tinha sido aprovado pela Constituição Federal de 1988. A nova lei se propôs a dar suporte jurídico mais inequívoco à ação dos governos municipais empenhados no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais, que têm diretamente afetado a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades. Reconhecendo o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e

na condução do processo de gestão das cidades, o **Estatuto da Cidade** não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberto pela Constituição de 1988, como também o ampliou sobremaneira, sobretudo no que toca à questão da regularização fundiária.

i

Para uma avaliação mais detalhada sobre o Estatuto da Cidade, indicamos a leitura de MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

Até a aprovação do capítulo constitucional sobre política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição Federal), além dos diversos problemas de ordem técnica, financeira e político-institucional existentes, havia também muitos obstáculos de ordem jurídica à devida implementação dessas políticas e desses programas de regularização. Com o subsequente reconhecimento constitucional do direito à moradia como um direito social (Emenda nº 26, de 14 de fevereiro de 2000) e, mais recentemente, com a aprovação do Estatuto da Cidade (acompanhado pela Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001 e recentemente pela Lei Federal nº 11.481/2007), a ordem jurídica aplicável à questão dos assentamentos informais foi bastante aprimorada, sendo que muitos dos principais obstáculos legais às políticas de regularização foram removidos. Desde então, um número crescente de municípios tem começado a formular políticas e programas de regularização de assentamentos informais; um número ainda maior de municípios tem aprovado e implementado seus Planos Diretores, em cumprimento às disposições do Estatuto da Cidade.

A nova lei federal tem **quatro dimensões fundamentais**, quais sejam:

1. consolida a noção da *função social e ambiental da propriedade e da cidade* como o marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico;

2. regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e includente pelos municípios;
3. aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades e,
4. de forma a materializar o direito social de moradia, propõe diversos instrumentos jurídicos – notadamente o usucapião especial urbano, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia –, para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.

Dessa forma, a aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano, visando reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em leis e políticas públicas, contudo, vai depender de vários fatores. A utilização dos novos instrumentos jurídico-urbanísticos e a efetivação das novas possibilidades de ação pelos municípios, inclusive com a finalidade de promover a regularização fundiária, depende fundamentalmente da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação pelos municípios, expressando um “projeto de cidade” que tem necessariamente de ser explicitado publicamente através da legislação urbanística municipal, começando com a lei do Plano Diretor. Nesse contexto, é fundamental que os municípios promovam ampla reforma de suas ordens jurídicas e políticas públicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas e programas de ação condizentes com o paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

Também é preciso que os municípios promovam uma reforma compreensiva de seus processos de gestão político-institucional, político-social e político-administrativa, visando efetivar e ampliar as possibilidades de gestão participativa reconhecidas pelo Estatuto da Cidade, bem como de forma a proceder à devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana para democratizar o processo de tomada de decisões e, assim, legitimar plenamente uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social. Contudo, de crucial importância para que o Estatuto da Cidade “pegue” é a ampla e renovada mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal. Afinal, as leis só “pegam” quanto há uma “pega” adequada no processo político-social mais amplo.

Conclusão

Desde a aprovação do Estatuto da Cidade, o papel estratégico do Governo Federal – essencialmente, de apoio aos municípios – nesse sentido tem sido cumprido de maneira cada mais vez significativa. Novas leis federais importantes já foram aprovadas e/ou estão sendo discutidas (Parcerias Público-Privado; Consórcios Públicos; Fundo de Habitação de Interesse Social; Patrimônio Público; revisão da Lei de Parcelamento do Solo Urbano); um programa nacional foi criado em 2003 pelo Ministério das Cidades para apoio à regularização fundiária sustentável, com recursos financeiros crescentes, sobretudo no contexto do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento); e diversas iniciativas de capacitação dos municípios, categorias profissionais e da sociedade mais ampla já foram empreendidas.

Mais do que nunca, cabe aos municípios e às comunidades urbanas promover a materialização do novo paradigma constitucional através da reforma da ordem jurídico-urbanística, visando promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente co-existam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público municipal o poder de, através de leis, políticas públicas e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida desse equilíbrio – possível – entre interesses individuais e coletivos quanto à utilização do solo urbano. A questão da regularização fundiária dos assentamentos informais é certamente um dos elementos centrais dessa equação.

Nesse contexto, a devida utilização das possibilidades abertas pela nova lei para o enfrentamento dos processos de produção da informalidade urbana depende fundamentalmente da compreensão pelos administradores públicos de seu significado e alcance no contexto da ordem jurídica, sobretudo no que toca à nova concepção – proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade – dada ao direito de propriedade imobiliária urbana, qual seja, o princípio da função social e ambiental da propriedade e da cidade. Rompendo de vez com a tradição civilista e com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária, que têm orientado grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais ao longo do processo de urbanização intensiva, e culminando, assim, um processo de **reforma jurídica** que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança do paradigma conceitual de reconhecimento e interpretação desse direito.

Uma reflexão final diz respeito ao papel crucial dos operadores do Direito – advogados, professores, juízes, defensores públicos, promotores de justiça, procuradores e estudantes – nesse processo. Em grande medida o sucesso – ou não – da nova lei vai depender da ação dos juristas brasileiros. Refletindo as tensões do longo processo político-social que o engendrou, bem como a precariedade inerente ao processo legislativo no Brasil, o Estatuto da Cidade (assim como a Medida Provisória no. 2.220/01) tem lá seus problemas jurídicos – que vão da ordem da (má) técnica legislativa em alguns casos à (im)precisão de certos conceitos – e com certeza vai gerar interpretações doutrinárias e judiciais contraditórias. O grande desafio colocado para os juristas brasileiros – naturalmente, aqueles que compreendem a necessidade de se colocar o Direito no mundo da vida – é construir um discurso jurídico sólido, que faça uma leitura teleológica dos princípios constitucionais e legais, integrando os novos direitos sociais e coletivos à luz do marco conceitual consolidado pelo Estatuto da Cidade, de forma a dar suporte jurídico adequado às estratégias político-institucionais de gestão urbano-ambiental comprometidas com a plataforma da reforma urbana.

Promover a inclusão social pelo direito: eis o desafio colocado para os juristas brasileiros. Não é mais possível interpretar as graves questões urbanas e ambientais exclusivamente com a ótica individualista do Direito Civil.

Identificar problemas jurídicos formais e apontar inconstitucionalidades é uma tarefa fácil, ainda que lucrativa. Difícil – porém urgente – é construir novos argumentos jurídicos que sejam sólidos e consistentes não só da perspectiva da legitimidade político-social, mas também da perspectiva da legalidade. Não podemos mais continuar fazendo apenas o discurso dos valores – temos de construir um discurso dos direitos, que dê suporte às novas estratégias político-institucionais de gestão democrática e inclusão social que diversos municípios têm tentado formular e implementar em todo o País. Promover a inclusão social pelo direito: eis o desafio colocado para os juristas brasileiros. Não é mais possível interpretar as graves questões urbanas e ambientais exclusivamente com a ótica individualista do Direito Civil; da mesma forma, não é mais possível buscar tão somente no Direito Administrativo tradicional (que com frequência reduz a ordem pública à ordem estatal) os fundamentos para as novas estratégias de gestão municipal e de parcerias entre os setores estatal, comunitário, voluntário e privado.

O papel de todos, gestores urbanos municipais e juristas, construindo as bases sociais e coletivas do Direito Urbanístico é fundamental nesse processo de reforma jurídica e reforma urbana, que passa necessariamente pela regularização dos assentamentos informais, para que sejam revertidas as bases dos processos de espoliação urbana e destruição socioambiental que têm caracterizado o crescimento urbano no Brasil.

Se precisar de ajuda, peça orientações ao seu tutor, que está preparado(a) para atendê-lo por telefone ou e-mail. Participe, também, do fórum de discussão relativo a essa aula.



Propomos a seguinte atividade de pesquisa individual:

- 1) Por que é importante combinar as políticas públicas curativas com as preventivas? Por que é tão difícil colocar esta idéia em prática no cotidiano?
- 2) Identifique no seu município ou no município objeto do seu estudo, se existe programa de regularização fundiária?

Na Aula 8, iremos debater sobre algumas das questões consideradas mais comuns a todos os processos de regularização fundiária no Brasil.

Bibliografia

ALFONSIN, Betânia de Moraes . **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

_____. “Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade”. In Fernandes, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. FASE, ETAPAS & Centro Josué de Castro. **Uma política inovadora de urbanização no Recife** - 10 anos do PREZEIS. Recife: FASE/ETAPAS/Centro Josué de Castro, 1999.

_____. FASE, ETAPAS, Centro Josué de Castro, DED & GTZ. **PREZEIS: O olhar dos moradores**. Recife: FASE/ETAPAS/Centro Josué de Castro/DED/GTZ, 2000.

FERNANDES, Edésio. 2007 “A função social do registro imobiliário” (com Betânia de Moraes Alfonsin). In: **36 Fórum de Direito Urbano e Ambiental**.

_____. “A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil”. In: **02 Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, 2005.

_____. “A regularização de favelas: o caso de Belo Horizonte”. In: Fernandes, Edésio (org.) **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998a.

_____. “A regularização jurídica das favelas no Brasil”. In: Saule Jr., Nelson (org.). **Direito à Cidade**. São Paulo: Max Limonad/Polis, 1999.

_____. **Brazil Urbano** (organizador com Marcio Moraes Valença). Rio de Janeiro: Maudad, 2005.

_____. “Direito e Gestão na Construção da Cidade Democrática no Brasil”. In: Brandão, Carlos Antonio Leite (org.). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. **Direito e Governança**: tendências da gestão urbano-ambiental e a reforma do setor público (org.). Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2000.

_____. “Direito e urbanização no Brasil”. In: Fernandes, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998b.

_____. **Direito Urbanístico** (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

_____. **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil** (org.). Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. “Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil”. In: Fernandes, Edésio (org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001a.

_____. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais** (organizador com Betânia de Moraes Alfonsin). Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

_____. “Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil”. In: Wagner Junior, Luiz Guilherme da Costa (org.). **Direito Público – Estudos em Homenagem ao Professor Adilson Abreu Dallari**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

_____. “Estatuto da Cidade: Promovendo o Encontro das Agendas “Verde” e “Marrom””. In: Ferreira, Helene Sivini e Leite, Jose Rubens Morato (orgs.). **Estado de Direito Ambiental: Tendências - Aspectos Constitucionais e Diagnósticos**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. “Legalizando o Ilegal”. In: Brandão, Carlos Antonio Leite (org.). **As Cidades da Cidade**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. “Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidade”. In: **Temas de Direito Urbanístico 3**. São Paulo: CA-OHURB/Ministério Público de São Paulo/Imprensa Oficial, 2001b.

_____. “Política Nacional de Regularização Fundiária: contexto, propostas e limites”. In: 56 **Revista de Direito Imobiliário**, 2004.

_____. “Políticas de Regularização Fundiária: Confrontando o Processo de Crescimento Informal das Cidades Latino-Americanas”. In: 06 **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, 2006.

_____. “Programas de Regularização em Áreas Urbanas: Estado do Conhecimento”. In: 09 **Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico**, 2007.

_____. 2007 “Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão”. In: 34 **Forum de Direito Urbano e Ambiental**.

_____. “Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil”. In: Cadernos IPPUR, Vol. XV, No. 1, Jan/Jun. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001c.

_____. **Cidade, memória e legislação** (organizador com Jurema Ruga-
ni). Belo Horizonte: IAB, 2002.

_____. “Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?”. In: *Mosaico*, Ano 1, No. 0, Fev. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002a.

_____. “Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil”. In: Mattos, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002b.

_____. “Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana”. In: Lima, André (org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor/Instituto Socioambiental, 2002c.

_____. “Providing security of tenure for the urban poor: the Brazilian experience”. In: Durand-Lasserve, Alain & Royston, Lauren (orgs.). **Holding their Ground** – Secure land tenure for the urban poor in developing countries. London: Earthscan, 2002d.

_____. “Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil”. In: Payne, Geoffrey (org.). **Land, Rights and Innovations** – Improving tenure security for the urban poor. London: Intermediate Development Technology Group, 2002e.

_____. **A Lei e a Ilegalidade na produção do espaço urbano** (organizador com Betânia de Moraes Alfonsin). Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. **Direito de Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade** (organizador com Betânia de Moraes Alfonsin). Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. “Impacto ambiental em áreas urbanas sob a perspectiva jurídica”. In: Mendonça, Francisco (org.). **Impactos Socioambientais Urbanos**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

_____. “Estatuto da Cidade: Promovendo o encontro das agendas “verde” e “marrom””. In: Steinberger, Marília (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15/LGE, 2006.

FERNANDES, Edésio & ROLNIK, Raquel. “Law and Urban Change in Brazil”. In: Fernandes, Edésio & Varley, Ann (orgs.). **Illegal Cities - Law**

and Urban Change in Developing Countries. London: Zed Books, 1998.

MARICATO, Ermínia. “As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias”. In: Arantes, Otilia et AL. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.

_____. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.

MATTOS, Liana Portilho (org.). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ROLNIK, Raquel. **A Cidade e a Lei**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.



Você estudará nesta aula as questões mais comuns a todos os processos de regularização fundiária. Veremos quais são as necessidades concretas relativas a diagnóstico, coleta de informações, procedimentos legais e administrativos para o bom encaminhamento do licenciamento e regularização de assentamentos urbanos de interesse social. Veremos os principais instrumentos legais para isto e as dificuldades mais frequentes com que as equipes gestoras se deparam no seu trabalho.