**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

Patrícia Cezário Silva Spinazzola

Impactos da regularização fundiária no espaço urbano

São Paulo, 2008

S757i Spinazzola, Patrícia Cezário Silva
Impactos da regularização fundiária no espaço urbano /
Patrícia Cezário Silva Spinazzola. - - São Paulo, 2008.
162 p. : il.

Dissertação (Mestrado – Área de Concentração:
Habitat) – FAUUSP.
Orientadora: Yvonne Mautner.

1.Favelas – Osasco (SP) 2.Terra pública 3.Posse
da terra I.Título

CDU 711.585

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

A Oslei Scott (em memória)

Agradecimentos

Agradeço aos que colaboraram com o desenvolvimento das idéias que estruturam este trabalho, em especial aos professores Csaba Deák, Fernando Menezes de Almeida, Klára Kaiser Mori, Maria Ruth de Amaral Sampaio, Paulo César Xavier Pereira, e Phillip Gunn (em memória).

Agradeço a Renata Paula Lucas e Nelson Baltrusis, pelas conversas sobre regularização fundiária de loteamentos e favelas, e a Cassiele Moraes, João Petrocelle, Luis Eduardo Tavares e Patrícia Cobra, pela companhia em algumas das visitas de campo.

Agradeço a Patryck de Araújo Carvalho, Coordenador de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, por disponibilizar informações sobre o programa de regularização de favelas implantado no município, e a Celso Carvalho, Diretor de Assuntos Fundiários do Ministério das Cidades por entrevista concedida em agosto de 2007.

Agradeço ao Lincoln Institute of Land Policy, pela bolsa de estudos concedida por meio do *Programa de becas de investigación para tesis de maestria y doctorado del programa para América Latina e Caribe*, ano 2006-2007.

Agradeço a meus pais, Nilton e Cleuza, pelo incentivo de sempre. Ao Pablo e a Flavia, pela atenção às questões e avanços levados aos almoços de domingo.

Agradeço a Eduardo Spinazzola, companheiro de todos os momentos.

Agradeço especialmente a Yvonne Mautner, que orientou este trabalho trazendo sempre muito estímulo.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo investigar os desdobramentos de processos de regularização fundiária implantados no Brasil. Para isso, foi desenvolvido estudo de caso do “Programa de regularização de terras públicas ocupadas por moradias” implantado no município de Osasco, na área metropolitana de São Paulo. A evolução da legislação federal, estadual e municipal ocorrida na última década, assim como a interação entre município e Ministério das Cidades, proporcionaram condições necessárias para a implantação do programa estudado, que objetiva a regularização dominial das áreas públicas municipais ocupadas por moradias. Aproximadamente 90% das favelas inseridas no programa são localizadas em terras públicas originalmente demarcadas como áreas livres em projetos de loteamentos privados. O processo de regularização contou com procedimentos jurídicos que culminaram na outorga de títulos de *concessão especial para fins de moradia* e *concessão de direito real de uso*, registrados em Cartório de Registro de Imóveis. Não foram desenvolvidos planos de intervenção física nas áreas regularizadas, ainda que as favelas apresentem parâmetros precários de urbanização. Ficando restrito a procedimentos jurídicos, sem a definição de parâmetros de urbanização, o programa pode levar, como no caso estudado, à cristalização do padrão de expansão periférica da área metropolitana de São Paulo.

Abstract

This work has as its objective the investigation of land tenure regularization processes in Brazil. In order to achieve this aim, there has been developed a case study of the Land Tenure Regularization Program developed by the local government of Osasco, at the metropolitan area of São Paulo. The evolution of federal, state and municipal law happened at the last decade, as well as the interaction with the Ministry of Cities, provided the needed conditions for the implementation of the studied program, which focuses on the regularization of public land illegally occupied by housing. Approximately 90% of the settlements within the program are located on public land originally designated as green areas of private allotments. The regularization process has counted with juridical procedures, but not with physical intervention plans, although the precarious urbanization parameters existent at the regularized settlements. Due to the priority given to the juridical procedures instead of physical improvements, the studied program leads to the consolidation of the precarious standard of urbanization constituted during the process of expansion of the metropolitan area of São Paulo.

Sumário

Introdução.....	11
1. Sobre a regularização fundiária	13
2. Liberdade para construir e mercado na América Latina	18
3. Regularização fundiária no Brasil.....	22
3.1. Implicações da legislação federal.....	27
3.2. Implicações da legislação do Estado de São Paulo.....	30
4. Formação, consolidação e regularização da informalidade: oito décadas do padrão periférico de ocupação em São Paulo	32
5. Regularização fundiária no município de Osasco	39
5.1. Programa de regularização de favelas em terras públicas	54
5.2. Pesquisa de campo aplicada em duas favelas inseridas no programa de regularização de Osasco	59
5.3. Etapas e resultados imediatos do programa de regularização	87
5.4. Uma favela regularizada: ocupação, urbanização e consolidação da precariedade. 93	
5.5. Implicações da legislação municipal no ambiente urbano	106
Conclusão.....	111
Referências Bibliográficas	116
Obras Consultadas	117
Anexos	120

Introdução

Esta dissertação apresenta a pesquisa de mestrado desenvolvida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo entre os anos de 2005 e 2008 com o objetivo de investigar os desdobramentos de processos de regularização fundiária de favelas implantados no Brasil como forma de intervenção do poder público na estrutura dos usos do solo urbano.

O capítulo 1 organiza os conceitos de regularização fundiária aplicados no Brasil e em outros países do mundo. Distingue-se ainda a regularização *fundiária dominial* da *urbanística*, sendo a primeira a formalização administrativa e jurídica da posse ou da propriedade da terra, e a segunda, a adequação das condições físicas das áreas regularizadas.

Em seguida, no capítulo 2, são apresentadas discussões que avaliam o processo de regularização fundiária aplicado no Peru, que teve seu foco colocado na regularização dominial como uma aposta no impulso econômico que a titulação da propriedade privada de lotes traria.

No capítulo 3 são discutidas as formas de implantação de ações de regularização fundiária no Brasil, e é apresentada a evolução da legislação federal e também no Estado de São Paulo, para criar as condições necessárias de implantação de processos de regularização fundiária.

O capítulo 4 apresenta uma investigação acerca do padrão de ocupação periférico estabelecido na área metropolitana de São Paulo por meio de loteamentos irregulares e ilegais, que no decorrer do processo de urbanização, tiveram suas terras destinadas a usos públicos nos projetos de loteamentos privados ocupadas por favelas. Essas favelas passaram por um longo período de consolidação, e a regularização fundiária surge como um fator de cristalização do padrão urbano estabelecido.

O capítulo 5 detalha o programa de regularização fundiária desenvolvido pelo município de Osasco, que têm ligação direta com o processo de expansão periférica da área metropolitana

de São Paulo. O processo de formação do território de Osasco contou com forte presença de loteamentos irregulares e clandestinos, uma boa parte dos quais teve suas áreas livres¹ ocupadas por favelas. As favelas em “terras de uso comum do povo” representam atualmente 90% do total de favelas existentes no município, e são essas favelas que estão inseridas no programa de regularização dominial estudado neste trabalho.

O “Programa de regularização das áreas públicas ocupadas por moradias” aplicado em Osasco tem como objetivo a formalização da posse de famílias residentes em favelas com urbanização consolidada, por meio da outorga de títulos de *concessão de uso especial para fins de moradia*, como estabelecido pela Medida Provisória 2220/2001, e, nos casos em que essa não se aplica, de títulos de *concessão de direito real de uso*. Não foi contemplado pelo programa o planejamento de intervenções físicas futuras, e as favelas foram regularizadas com o desenho configurado durante o período de ocupação e consolidação.

Na conclusão do trabalho são apresentadas as condições que permitiram a implantação do programa de regularização dominial de favelas no município de Osasco. São também apontadas as implicações do programa no ambiente urbano, como a cristalização do padrão de ocupação desenvolvido durante o processo de expansão periférico. Por fim, são apresentadas algumas sugestões para o aprimoramento do programa no que se refere ao planejamento de ações que contribuam para a melhoria da qualidade urbano-ambiental das favelas regularizadas e da cidade como um todo.

¹ As “áreas livres” são terras destinadas, nos projetos de implantação, ao uso público, como áreas verdes institucionais. Essas terras são classificadas no Código Civil Brasileiro como “terras de uso comum do povo”, e têm destinação obrigatória a usos públicos, como sistema viário, áreas verdes e de uso institucional.

1. Sobre a regularização fundiária

Frente à atual crise urbana nos municípios brasileiros, um dos resultados do processo de urbanização apoiado na expansão das periferias por meio de loteamentos irregulares e clandestinos, assim como na ocupação ilegal de terras que configuram as favelas, a regularização fundiária surge como uma forma de intervenção pública, que

“objetiva prioritariamente legalizar a permanência de moradores de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de moradia, e acessoriamente promove melhorias no ambiente urbano e na qualidade de vida do assentamento, bem como incentiva o pleno exercício da cidadania pela comunidade sujeito do projeto” (Alfonsin, 2006).

O caráter interdisciplinar da regularização fundiária é fundamental para que sejam alcançados os objetivos acima descritos, com a combinação de aspectos jurídicos, que envolvem titulação e registro da posse ou propriedade da terra², e urbanísticos, que se referem à implantação de infra-estrutura, melhoria da qualidade urbano-ambiental, e à adequação da legislação urbanística à realidade local.

Apesar da grande importância da complementaridade entre as dimensões jurídica e urbanística nos processos de regularização fundiária, é comum que esses aspectos sejam tratados separadamente. A regularização dominial aborda os aspectos da titulação e registro dos lotes, a urbanização concentra-se na melhoria da qualidade urbano ambiental das áreas de intervenção, e a regularização urbanística se dá por meio da demarcação do perímetro do assentamento como uma área ou zona especial integrante do zoneamento municipal, e pela definição de índices urbanísticos específicos que retratem a situação real desse assentamento.

² “Propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Enquanto que a posse atribui ao titular alguns poderes próprios do proprietário, sem que possa ser considerado dono.” Fonseca e Jardim (2005):

Os conceitos de regularização fundiária são constituídos essencialmente a partir de bases empíricas. O conjunto da legislação existente, suas alterações ao longo do tempo, as experiências aplicadas e as críticas sobre seus resultados configuram o significado da regularização fundiária.

Durand-Lasserve e Selod, em texto de 2007, apresentado em simpósio organizado pelo Banco Mundial, estudam experiências de regularização fundiária implantadas em diferentes países pobres, e as organizam em dois tipos principais: regularização dominial e urbanização. A regularização fundiária dominial, em sua análise, tem como objetivo principal assegurar a segurança de posse dos habitantes. Nesse tipo de intervenção é priorizado o reconhecimento de direitos dos moradores de áreas ocupadas ilegal ou irregularmente. As críticas a essa abordagem apontam que a segurança de posse não é necessariamente efetivada por meio da regularização dominial, principalmente pela facilidade de apropriação das terras regularizadas por outras camadas sociais pela venda de propriedade ou da transferência de posse. Já nos programas de urbanização, o esperado são melhorias no espaço construído, como a facilitação do acesso à infra-estrutura e a espaços comuns de lazer e convívio social.

A regularização fundiária é incentivada pelas agências internacionais de desenvolvimento por aspectos diversos. O Banco Mundial prioriza a regularização fundiária como uma forma de “integrar mercados informais ao ambiente da economia formal” e de facilitar o “acesso a propriedade da terra” (World Bank, 2001). Já a Organização das Nações Unidas entende que a regularização fundiária deve objetivar a “integração social e econômica das áreas irregulares” (UN-Habitat, 2003).

Os programas públicos de regularização fundiária, ao incorporarem ao estoque oficial de imóveis moradias construídas fora dos parâmetros legais, assumem que grande parte da população foi alijada da produção oficial de moradias e das cidades. A regularização de

espaços produzidos de forma diferente do padrão legal representa um avanço na intervenção dos poderes executivo e judiciário no espaço urbano, que é historicamente controlado por poucos através da gestão da propriedade privada da terra.

A idéia de mudar a cidade para mudar a sociedade nasceu no contexto das reformas européias do fim do século XIX. Topalov (TOPALOV, 1996. p. 31) entende que as propostas de intervenção desse período tiveram grande resistência popular por representarem alterações estruturais no cotidiano doméstico dos operários:

“Este tipo de resistência e de reivindicação tem sua origem nas práticas cotidianas dos habitantes em relação á moradia. Ficar no bairro é a exigência mais comum, já que, no bairro, encontram os trabalhos, os numerosos recursos da grande cidade e a solidariedade dos cônjuges, indispensáveis para a economia doméstica. Dentro dos estreitos limites do bairro popular, a mobilidade de residência é intensa. (...) Alugar uma casa menor ou ceder um cômodo ou uma cama é uma forma habitual de reduzir os gastos. De qualquer maneira, boa parte das atividades cotidianas se desenvolve em espaços públicos: o quintal, a rua, o bar. E ninguém pensa em exigir as ‘moradias saudáveis’ das longínquas cidades-jardim dos reformadores; a oposição é total, ainda que, raramente, tenha obtido resultado quando os especuladores ou as prefeituras se propuseram a demolir os ‘bairros insalubres’. Os operários que têm um trabalho mais fixo e renda mais elevada e regulares começam a emigrar para os subúrbios, se organizam em sociedades mútuas de poupança e recorrem à autoconstrução: esses métodos permitem manter a solidariedade do bairro de origem ou de trabalho; além disso, proporcionam uma casa própria, da qual não precisarão prestar contas a ninguém.”

Essa idéia tem uma forte expressão nas ações higienistas que atravessam a história das cidades brasileiras, e também na resistência do povo a esse tipo de intervenção³.

Já a regularização fundiária, ao contrário da idéia de remoção, propõe aceitar o que essa sociedade produziu à margem dos parâmetros legais e, no caso da regularização urbanística-ambiental, incorporar esses espaços ao ambiente urbano “oficial”, adequando-os minimamente a uma situação de acesso à infra-estrutura básica e de erradicação de riscos.

Porém, a aplicação da regularização fundiária não é uma ação simples, e requer o trabalho conjunto e integrado de órgãos públicos que não têm em seu cotidiano uma prática de

³ Desde a destruição de quilombos e cortiços, no Rio de Janeiro, até as ações de remoção de favelas e transferência de população para conjuntos habitacionais distantes dos centros urbanos, até projetos de ‘revitalização’ de centros urbanos, todas essas políticas podem ser consideradas higienistas, pois mudam a cidade com objetivo de deslocar o povo que habita esses locais.

colaboração, assim como o enfrentamento de entraves jurídicos e financeiros no registro dos imóveis a serem regularizados, dificuldades de comprovação do tempo de posse da área pelas famílias ocupantes, incompatibilidades com a legislação ambiental e o alto custo das obras de implantação de infra-estrutura em áreas já construídas e consolidadas.

A regularização pode prever melhorias como implantação de infra-estrutura, arborização, equipamentos públicos, ou ainda a possibilidade de compra e venda de imóveis com segurança jurídica, abertura de comércio legalizado, ou ainda obtenção de financiamentos para instalação de infra-estrutura no bairro. Mas nem sempre as vantagens das melhorias urbanas trazidas pela regularização são apropriadas pela população da área regularizada. Dependendo da localização dessa área, a valorização dos preços dos imóveis torna-se um atrativo à mobilidade das famílias, pois aumenta a possibilidade de vender a casa regularizada para famílias com maior renda, e assim obter o capital necessário para possíveis investimentos, consumo ou pagamento de dívidas. Esse é um aspecto de difícil equacionamento no que se refere aos impactos dos programas de regularização fundiária. A principal crítica colocada nos textos que discutem os efeitos da regularização é em relação aos investimentos realizados com objetivo de garantir moradia para uma população que não pode mantê-la, o que significa a transferência dos investimentos para uma população de renda mais alta, e também o deslocamento do problema da precariedade da moradia sem de fato solucioná-lo. Martim Smolka comenta os impactos da regularização de forma bastante objetiva (SMOLKA, 2003, p. 284):

“no caso de um programa de regularização bem sucedido – ou seja, em que se logre a efetiva integração da área beneficiada ao tecido urbano – o resultado, na melhor das hipóteses, é o ‘creamming’ ou seleção darwiniana entre ocupantes que permanecem e os expulsos (mesmo que ‘expulsão branca’ pela via de ofertas irrecusáveis) pelo mercado. Na hipótese de um programa mal-sucedido, a área se consolida como de baixa renda irregular etc.”

Na regularização de áreas privadas ocupadas por favelas ou por loteamentos clandestinos, a propriedade da terra ocupada é adquirida legalmente pelos ocupantes, o que amplia o estoque de terra no mercado imobiliário formal. Os moradores adquirem o *status* de proprietários de terras, que podem ser vendidas a qualquer momento de forma segura e registradas em cartório de registro de imóveis.

Na regularização de áreas públicas, o proprietário - municípios, estados ou União, aplicam a “Concessão de Uso Especial para fins de Moradia”⁴, que garante a posse da terra a famílias de baixa renda que a ocuparam para sua moradia, por cinco anos até junho de 2001, áreas de até 250 m², ou ainda a “Concessão de Direito Real de Uso”⁵ nos casos em que não se aplica o instrumento anterior.

Com a outorga de títulos com base nesses instrumentos jurídicos, os ocupantes adquirem a segurança de posse da área, mas não a propriedade, ou seja, essas terras não são incorporadas ao mercado oficial de terras privadas. Os moradores podem vender suas concessões, mas permanecem inseridos em um mercado diferente, com regras contratuais próprias, ainda que totalmente relacionado ao mercado formal.

⁴ A concessão de uso especial para fins de moradia, após ter sido proposta e vetada no texto do Estatuto da Cidade, foi definida pela Medida Provisória 2220/2001, e garante o direito de posse ao ocupante de terra pública de até 250 m², contanto que tenha baixa renda e que utilize a terra ocupada para sua moradia ou de sua família desde junho de 1996. A concessão especial trata de um direito real, ou seja, se o ocupante da área pública cumprir os requisitos estabelecidos pela Medida provisória, o poder público é obrigado a outorgar-lhe a posse. Se o poder público negar essa solicitação, o ocupante pode entrar com ação judicial para o cumprimento de seu direito. Além disso, em casos em que não seja possível a definição de um lote com acesso por via pública, é possível que a concessão seja feita de forma coletiva, e os moradores adquiram direito de posse de uma fração ideal, como num condomínio.

⁵ A concessão de direito real de uso foi estabelecida pelo Decreto 271/1967, e permite que seja outorgado o direito da posse da terra pública ocupada por moradia. Diferentemente da concessão de uso especial para fins de moradia, a sua aplicação não depende de pré-requisitos legais, e é facultativa, ou seja, depende da vontade do poder público.

2. Liberdade para construir e mercado na América Latina

Para um estudo da regularização fundiária na América Latina, utilizo como referência principal a evolução de políticas de desenvolvimento urbano e habitação no Peru, pelo acúmulo de experiências discutidas mundialmente desde a década de 1960.

Desde as primeiras pesquisas de campo em bairros autoconstruídos no Peru e no México realizadas por John Turner e William Mangin na década de 1960, foi iniciado um movimento contrário à idéia de que esses bairros concentravam apenas marginalidade e violência, e começou-se a reconhecer esses locais como espaços de moradia da população trabalhadora de baixa renda que não tinha acesso a processos formais de produção habitacional.

No início da década de 1970, quando John Turner e Robert Fichter organizaram o livro “Liberdade para construir”, outros autores também contribuíram com uma visão renovada do universo da produção habitacional popular. Os bairros e as moradias autoconstruídos foram estudados de perto a partir de diferentes pontos de vista, e a principal novidade foi o entendimento da autoconstrução como um processo em que a população controla a produção de sua própria moradia. A autoconstrução foi interpretada como um conjunto de esforços que vai além de uma estratégia de sobrevivência, representando uma alternativa eficaz para a implantação de políticas públicas.

Diversas críticas à adoção da autoconstrução como política pública foram lançadas desde a publicação desse livro, e até os dias atuais esse conjunto de textos é referência indispensável para um estudo da evolução de políticas de habitação e desenvolvimento urbano. Dentre os críticos mais contundentes de “Liberdade para construir” estão Peter Ward e Roger Burgess.

Roger Burgess, em seu texto “*Self-help advocacy: a curious form of radicalism*”, publicado no livro organizado por Ward em 1982, apontou várias inconsistências na interpretação

desenvolvida por Turner acerca da autoconstrução, dentre os quais a “confusão conceitual entre valor de uso e valor de troca, e a negação das moradias autoconstruídas como mercadorias” (WARD, 1982, pg.59).

Burgess afirmou que o estímulo à atuação dos moradores na construção de suas próprias casas, ou seja, a idéia de que as pessoas deveriam fazer mais por elas mesmas ao invés de esperar que outros (o poder público) o fizessem, em princípio contraria os preceitos da sociedade capitalista de divisão social do trabalho, que levaria cada vez mais à especificidade, e não à generalidade que representa ser trabalhador de qualquer setor social durante a semana, e construtor nos fins de semana. No entanto, segundo Burgess, o sistema de autoconstrução, nas condições de recessão mundial da época, apresentava as características econômicas e ideológicas necessárias para a manutenção do *status quo*, assim como as condições gerais para o desenvolvimento capitalista. Ele defendeu, ainda, que esse era o real interesse dos autores favoráveis à autoconstrução, e não o aparente caráter inovador de suas teorias.

Em meados dos anos de 1980, Hernando de Soto, economista peruano, retomou a imagem positiva da autoconstrução como processo de desenvolvimento urbano, dessa vez com uma abordagem econômica, e defendeu que o estoque habitacional autoconstruído representa um enorme passivo econômico que pode ser “revitalizado” por meio da regularização fundiária dominial, formalizando a propriedade privada das terras ocupadas e parceladas ao longo de um processo de autoconstrução em massa que dura mais de cinquenta anos naquele país.

A idéia que De Soto coloca é que, com a transformação de terras públicas⁶ ocupadas irregularmente em propriedade privada oficialmente reconhecida, esse “capital morto”, em suas palavras, se transformaria em capital vivo. A idéia de ressurreição jurídica de capital é apoiada na possibilidade de a propriedade privada criada com a regularização dominial ser utilizada como garantia para empréstimos e financiamentos, que, por sua vez, alimentariam a economia por meio da geração de renda a famílias até então “excluídas” do mercado imobiliário daquele país.

As idéias de Hernando de Soto influenciaram a elaboração de uma política nacional de regularização dominial no Peru, que contou com financiamento do Banco Mundial a partir 1996, e resultou em um processo massivo que alcançou o número de 1,5 milhões de títulos de propriedade registrados em cartórios do país.

Gustavo Riofrio, cientista social peruano, em texto de 2006, contra argumentou que a idéia de renascimento econômico alavancado a partir da regularização fundiária dominial apresenta lacunas fundamentais. Utilizando a política nacional de regularização dominial implantada no Peru, em que foram regularizados somente os terrenos, e não as construções, Riofrio avaliou que a regularização não possibilitou a utilização das moradias como garantia para empréstimos. Isso porque os empréstimos bancários são, por princípio, menos concedidos em função do registro dos terrenos em cartório que pela capacidade de

⁶ A formação das periferias no Peru contou, desde 1961, com políticas públicas estabelecidas pelo governo central que *“permitiram que a população de baixa renda ocupasse terras públicas, considerando-as como um banco de terras”*. O poder público *“reservou terrenos agrícolas sem valor comercial para ações de urbanização popular que se adiantassem à formação espontânea de favelas. (...) As famílias não se assentaram de maneira desordenada, mas de acordo com um plano de ordenamento urbano. (...) Ainda que se tratasse de uma invasão de terras de propriedade incerta, as famílias sabiam que um dos requisitos para se obter reconhecimento da ocupação consistia em apresentar um projeto do assentamento de acordo com as normas da lei. (...) Apenas iniciada uma ocupação, se iniciava o trâmite de seu ‘reconhecimento legal’, e assim que a autoridade reconhecia a ocupação, as famílias sabiam que não seriam removidas do local.”* Esse processo *“contou com segurança de posse, pois cada família ocupava um lote de terra que aparecia em um plano aprovado pelas autoridades.”* (RIOFRIO, 2006, pg. 12 e 13)

pagamento das famílias. Dessa forma, mesmo tendo sido uma política massiva e com grande aporte de recursos por meio de financiamento do Banco Mundial, a regularização dominial no Peru não trouxe o crescimento econômico esperado.

Julio Calderón, também cientista social de origem peruana, criticou a política de regularização dominial implantada em seu país em livro publicado em 2007, defendendo que

“a moradia construída pelos setores de baixa renda não pode ser mecanicamente assimilável como capital, pois para os pobres é tênue a diferença entre valor de uso e valor de troca. Muitas vezes a casa é construída como um abrigo e não como um valor de troca. Em segundo lugar, não existe uma vinculação automática entre ser proprietário de um imóvel e ser tomador de crédito, não há uma assimilação mecânica entre propriedade e crédito.”

Calderón, por meio de estudos empíricos, mostra ainda que a suposta conexão entre formalização da propriedade e acesso a crédito não se consolida devido à falta de integração entre os mercados financeiros e imobiliários, à reduzida renda da população que teve a propriedade regularizada, e aos custos maiores de manutenção da formalidade em relação à informalidade.

3. Regularização fundiária no Brasil

No Brasil, a regularização fundiária vem sendo aplicada como parte da política habitacional de interesse social do governo federal e de municípios, e tem como objetivo fundamental assegurar o direito à moradia de populações de baixa renda por meio do reconhecimento legal da propriedade ou posse das terras ocupadas de forma irregular. O conceito de regularização fundiária moldado pelo Ministério das Cidades a define como:

“o processo que envolve a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A dimensão urbanística implica garantir a integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infra-estrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de cursos d'água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento do direito à moradia, por meio de títulos registrados em Cartório de Registro de Imóveis e de processos que assegurem a permanência da população nas áreas ocupadas, resultando na inserção desses assentamentos nos mapas e cadastros da cidade.”⁷

A prática da regularização fundiária abrange dois aspectos complementares: o urbanístico e o jurídico. A regularização urbanística trata da adequação do espaço construído de forma ilegal ou irregular aos parâmetros da legislação urbanística vigente, ou da aplicação de medidas que possam aliviar os danos causados pela ocupação irregular. A regularização jurídica refere-se à adequação dos documentos de propriedade e/ou posse da terra ocupada (das glebas e dos lotes) à legislação vigente.

Nas experiências de regularização fundiária aplicadas no Brasil, os aspectos urbanísticos e jurídicos geralmente se desenvolvem separadamente. Até 2001, quando foi aprovada a Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade, e editada a Medida Provisória 2220/200, a regularização urbanística foi mais bem sucedida que a jurídica (FERNANDES, 2003). As prefeituras dos municípios utilizavam-se de legislação municipal para instituir Zonas Especiais de Interesse Social, que garantiam legalidade ao padrão de ocupação estabelecido, e implantava melhorias urbano-ambientais, ou urbanização de favelas. A partir de 2001, a regularização

⁷ Trecho do documento explicativo do Programa Papel Passado, extraído do sítio www.cidades.gov.br, em setembro de 2006.

jurídica fica bastante facilitada, especialmente pela regulamentação de instrumentos jurídicos como a “usucapião especial de imóvel urbano”, e a “concessão de uso especial para fins de moradia”.

Para a regularização de áreas privadas pode ser usado o instrumento da usucapião⁸, que confere ao ocupante da área o título de propriedade. A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, foi instituída a usucapião especial de imóvel urbano, que reduziu de vinte para cinco anos o prazo necessário para moradores de baixa renda que ocupam área privada de até 250m² adquirirem o direito à propriedade da terra. Nos casos em que não for possível definir

⁸ Lei 10.257/2001: “Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas 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, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá 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.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente; II – os possuidores, em estado de composses; III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.”

um lote para cada morador, é possível aplicar a usucapião de forma coletiva, tendo cada proprietário direito a uma fração ideal.

A usucapião não pode ser aplicada em áreas públicas. Assim, desde os primeiros esforços de regularização fundiária de áreas públicas no Brasil vem sendo aplicado o instrumento da Concessão de Direito Real de Uso. O proprietário da área pública (município, estado ou União) outorga ao ocupante um título de concessão por tempo determinado por meio de um contrato, que pode ser alterado ou cancelado a qualquer momento pelo poder público.

Em 2001 foi editada a Medida Provisória 2220/2001, que regulamenta o conteúdo da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia⁹, que garante aos moradores de baixa renda

⁹ MP 2220/2001: “Art. 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 2º Nos imóveis de que trata o art. 1º, com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 3º A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinquenta metros quadrados.

Art. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1º e 2º também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

Art. 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.

o direito de posse de lotes de até 250 m² localizados em terras públicas ocupadas antes de julho de 1996. A novidade desse instrumento, além do direito de posse de terra pública adquirido por meio da ocupação, ou invasão, é que em caso do poder público recusar a outorga desse direito, é possível obtê-lo pela via judicial. Não é mais uma decisão a ser tomada pelo poder público, é sua obrigação.

Para os casos em que não se aplica o instrumento anterior, pode ser utilizada a “Concessão de Direito Real de Uso”. O poder público não tem obrigação de aplicá-la, e, como qualquer contrato, pode ser cancelada a qualquer momento. Ainda assim, é por meio da aplicação desse instrumento que grande parte dos municípios brasileiros vem regularizando suas áreas públicas.

Para loteamentos realizados em áreas privadas, as regras estão colocadas na lei federal de parcelamento do solo: a Lei 6766/79. Essa lei foi parcialmente modificada em 1999, principalmente no que se refere aos parâmetros de urbanização de áreas consideradas de

§ 1º A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.

§ 2º Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.

§ 3º Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.

§ 4º O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 7º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato **inter vivos** ou **causa mortis**.

Art. 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:

I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.

Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.

§ 1º A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma gratuita.

§ 2º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 3º Aplica-se à autorização de uso prevista no **caput** deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4º e 5º desta Medida Provisória.”

interesse social. Desde 2000 tramita um projeto de lei que trata da revisão da 6766, com alterações que provavelmente irão facilitar a regularização de loteamentos.

No que diz respeito aos procedimentos jurídicos necessários à regularização da terra e da moradia no Brasil, é importante que se esclareçam as competências dos entes federativos, de acordo com a definição da Constituição Federal, transcrita abaixo:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

O Código Civil Brasileiro, em seu artigo 66, classifica os bens públicos em três categorias: bens especiais, bens dominicais e bens de uso comum do povo, conforme transcrito abaixo:

“I - Os de uso comum do povo - são as coisas públicas, isto é, são utilizáveis por todos como por exemplo: ruas, praças, pontes, estradas, bancos de jardim etc;

II - Os de uso especial - são os destinados aos fins administrativos como edifícios e terrenos utilizáveis pelos estabelecimentos federal, estadual ou municipal;

III - Os dominiais - constituem o patrimônio do poder Público, como as estradas de ferro.”

A maior parte das favelas da área metropolitana de São Paulo está localizada em terras classificadas como bens públicos de uso comum do povo, aspecto que será desenvolvido de forma mais detalhada no estudo de caso desta dissertação. Para o estudo da regularização de favelas em terras de uso comum do povo, que resulta em títulos de concessão de posse das áreas ocupadas, deve ser compreendida a diferença entre propriedade e posse, esclarecida abaixo por Fonseca e Jardim (2005):

“Propriedade é o direito de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. Enquanto que a posse atribui ao titular alguns poderes próprios do proprietário, sem que possa ser considerado dono.”

3.1. Implicações da legislação federal

Foram muitas as alterações da legislação federal nos últimos anos no que diz respeito ao tema da regularização fundiária.

A Lei Federal 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, inseriu em seu texto a obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor, que por si só não garante a regularização, mas possibilita a instauração de um processo de discussão municipal entorno de temas urbanísticos, assim como a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS. A demarcação de ZEIS, *per se*, também não viabiliza a regularização, mas facilita a aprovação dos parcelamentos do solo da forma como estão implantados. Outro instrumento estabelecido no texto do Estatuto que contribui com a regularização fundiária é a usucapião urbana, que tem como requisito prazo de ocupação de pelo menos cinco anos em casos de lotes de até 250 m². Também é possível requerer a usucapião urbana coletivamente, o que viabiliza a regularização jurídica de favelas muito densas ou que não apresentam acesso de cada lote pela via existente.

Como “os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião” (Constituição Federal, art.183, § 3º), o Estatuto da Cidade instituiu um instrumento equivalente à usucapião, mas aplicável a terras públicas: a concessão de uso especial para fins de moradia. Os artigos que se referiam a esse instrumento foram vetados no texto do Estatuto, e foi editada, no mesmo ano, uma medida provisória contemplando os artigos vetados. Por meio da Medida Provisória 2220/2001 foi estabelecido o instrumento de “concessão de uso especial para fins de moradia”, que garante aos moradores irregulares ou ilegais de terras públicas o direito à posse do lote de até 250 m² que tiver sido ocupado há cinco anos até a data de edição da Medida Provisória.

O direito de posse estabelecido pela MP 2220/2001 pode ser exercido em outra área que não a originalmente ocupada, entre outros casos¹⁰, quando a ocupação estiver localizada em terras de uso comum do povo ou de interesse da preservação ambiental. Mais adiante nesta dissertação, nos capítulos que tratam do estudo de caso, serão discutidas as possibilidades de complementaridade de ações de regularização fundiária e preservação ou recuperação ambiental.

O projeto de revisão da legislação federal de parcelamento do solo, a Lei 6766/1979, que tramita no Congresso Federal desde o ano 2000, avança no tratamento da regularização fundiária de forma mais objetiva e articulada que a 6766/79, porém, não esclarece a forma de atuação em áreas de preservação ambiental e terras públicas de uso comum do povo, entre outras restrições.

O Ministério do Meio Ambiente contribuiu para a regulamentação da regularização fundiária em áreas de preservação permanente, por meio da Resolução CONAMA 369/2006, que admite a regularização fundiária em áreas de proteção permanente – APPs, contanto que seja elaborado um Plano de Regularização Fundiária Sustentável que cumpra os requisitos estabelecidos na resolução. Os municípios alegam que a necessidade de elaborar um plano que abranja o território total da sub-bacia em que se localiza a APP ocupada inviabilizaria ações pontuais em favelas ou loteamentos que demandam regularização fundiária.

O Ministério das Cidades vem acompanhando essa discussão, e elaborou, em maio de 2007, um Termo de Referência cujo objetivo é propor uma padronização nos objetivos e

¹⁰ Art. 4o No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1o e 2o em outro local.

Art. 5o É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1o e 2o em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

metodologia de elaboração para os planos que forem elaborados com a finalidade de regularização fundiária em APPs. O termo de referência sugere como objetivos dos planos:

*“ . Caracterizar a situação ambiental e de uso e ocupação do solo na sub-bacia em que se insere a ocupação a ser regularizada.
 . Delimitar as áreas de fragilidades, restrições e de riscos ambientais na área da ocupação a ser regularizada.
 . Estabelecer as medidas necessárias para a regularização fundiária da ocupação consolidada existente na APP, garantindo a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade da ocupação a ser regularizada.”*

A discussão sobre as formas de elaboração do plano está sendo encaminhada pelos municípios, que, no entanto, não contam com estrutura suficiente para planejar os impactos da regularização fundiária no conjunto do espaço urbano, e concentram a atuação em assentamentos em que a regularização se mostra mais viável. A distribuição das ações de regularização fundiária no município acaba resultando da combinação de situações pontuais favoráveis à regularização, e o enfrentamento de aspectos como preservação e recuperação de córregos, em cujas margens se localizam a maioria dos assentamentos irregulares, ainda não conseguiram ser incorporados de forma efetiva nos processos de regularização fundiária. Os avanços na legislação e atuação do poder público em nível federal foram enormes no que se refere às possibilidades de regularização dominial. O enfrentamento das necessidades de qualificação urbano-ambiental se coloca, atualmente, como o mais importante desafio a ser enfrentado com objetivo da evolução dos programas de regularização fundiária no Brasil.

3.2. Implicações da legislação do Estado de São Paulo

Apesar de não ser competência estadual a definição de parâmetros para a regularização fundiária, como apresentado no item 3.1, faço a seguir uma análise da alteração do art. 180 da Constituição do Estado de São Paulo, que se colocava como empecilho à regularização fundiária, e se concretizava principalmente na etapa do registro imobiliário pós-regularização.

A Constituição do Estado de São Paulo, que proibia a desafetação de áreas de uso comum do povo, ou seja, impedia que essas terras fossem utilizadas para moradia, foi alterada em dezembro de 2006, apontando para a facilitação da regularização de assentamentos irregulares, tanto dos lotes demarcados inicialmente como tal no projeto de aprovação, como os lotes vendidos e ocupados ilegalmente em áreas demarcadas nos projetos como áreas verdes e institucionais, o que é o caso da maioria das favelas da área metropolitana de São Paulo, como se expressa na nova redação do inciso VII do art. 180:

“VII – as áreas definidas em projetos de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação, fim e objetivos originariamente alterados, exceto quando a alteração da destinação tiver como finalidade a 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, cuja situação esteja consolidada; equipamentos públicos implantados com uso diverso da destinação, fim e objetivos originariamente previstos quando da aprovação do loteamento.”

“§1º - As exceções contempladas nas alíneas “a” e “b” do inciso VII deste artigo serão admitidas desde que a situação das áreas objeto de regularização esteja consolidada até dezembro de 2004, e mediante a realização de compensação, que se dará com a disponibilização de outras áreas livres ou que contenham equipamentos públicos já implantados nas proximidades das áreas objeto de compensação.

§2º - A compensação de que trata o parágrafo anterior poderá ser dispensada, por ato fundamentado da autoridade competente, desde que nas proximidades já existam outras áreas com as mesmas finalidades que atendam as necessidades da população local”.

Com a alteração do artigo 180 da Constituição Estadual de São Paulo, foram ultrapassados alguns entraves jurídicos para a regularização fundiária, porém a compensação das áreas verdes ou institucionais suprimidas ao longo do processo de formação das cidades por meio de “disponibilização de outras áreas livres”, conforme definido no parágrafo 1º, é de difícil aplicação, pois define parâmetros a serem seguidos que podem ser dispensados com ato apoiado em aspectos subjetivos. Ainda assim, a compensação de parte das terras públicas ocupadas é essencial para que se alcance parâmetros mínimos de qualidade ambiental e social tanto para os bairros como para as cidades em que estão inseridos os assentamentos regularizados.

A garantia de parâmetros mínimos de qualidade ambiental é de competência municipal, e devem ser definidos pela política urbana habitacional e ambiental de cada município, por exemplo por meio de índices de destinação mínima de área pública em casos de regularização do parcelamento do solo.

4. Formação, consolidação e regularização da informalidade: oito décadas do padrão periférico de ocupação em São Paulo

O monopólio fundiário estabelecido historicamente no Brasil pelas camadas de mais alta renda, tanto em terras rurais como urbanas, gerou grandes dificuldades de acesso a terra por populações pobres¹¹. A propriedade da terra foi considerada no Brasil durante muito tempo como direito absoluto, o que possibilitou a priorização do direito à propriedade em relação ao direito urbanístico, incluindo a liberdade de o proprietário simplesmente não utilizar suas terras. Essas condições contribuíram para o estabelecimento de uma situação que dificultou o acesso da população de menor renda a um bem essencial para a sua sobrevivência: a terra, própria ou alugada, como local de moradia.

A dificuldade de acesso a terra e os índices de urbanização que ultrapassam 80% no país¹² configuram um quadro em que quanto maior a demanda por terra urbanizada, maior a diversidade de alternativas informais de acesso a ela.

¹¹ Uma boa leitura sobre o monopólio de terras constituído no Brasil é oferecida no livro de José de Souza Martins, *O cativo da terra*, Hucitec, São Paulo, 2004.

¹² IBGE – Censo Demográfico 2000.

O processo de industrialização no Brasil aliou condições modernas necessárias à expansão do setor urbano-industrial, a outras arcaicas, ligadas à manutenção do padrão de desenvolvimento agro-exportador (OLIVEIRA, 2003, p.59). Esse modelo combinou práticas de subsistência, como a autoconstrução e o mutirão, com o desenvolvimento de setores industriais modernos, rebaixando os custos de reprodução do trabalho e da produção industrial, e viabilizando a competitividade do Brasil como país exportador.

“Uma não-insignificante porcentagem das residências das classes trabalhadoras foi construída pelos próprios proprietários, utilizando dias de folga, fins de semana e formas de cooperação como o ‘mutirão’. Ora, a habitação, bem resultante dessa operação, se produz por trabalho não pago, isto é, supertrabalho. Embora aparentemente esse bem não seja desapropriado pelo setor privado da produção, ele contribui para aumentar a taxa de exploração da força de trabalho, pois seu resultado – a casa – reflete-se numa baixa aparente do custo de reprodução da força de trabalho – de que os gastos com habitação são um componente importante – e para deprimir os salários reais pagos pelas empresas. Assim, uma operação que é, na aparência, uma sobrevivência de práticas de ‘economia natural’ dentro das cidades, casa-se admiravelmente bem com um processo de expansão capitalista, que tem uma de suas bases e seu dinamismo na intensa exploração da força de trabalho.”

O padrão de ocupação periférico estabelecido na área metropolitana de São Paulo se apóia em uma combinação de três processos complementares, e concomitantes em alguns momentos históricos.

O primeiro entre os processos estudados é o de expansão da ocupação urbana. Impulsionado pela expansão industrial a partir do final dos anos 1920 por meio de loteamentos privados irregulares e clandestinos, se intensifica a partir dos anos 70, por meio da ocupação de terras desses loteamentos destinadas ao uso público por favelas¹³.

¹³ Os loteamentos irregulares resultam do parcelamento de terras, e apresentam irregularidades na propriedade ou na posse, mas não ilegalidade. Eles são caracterizados por irregularidades em relação à compra da terra, ao processo de parcelamento do solo, a obras de sua implantação ou ao registro da terra em cartório de registro de imóveis. Já os loteamentos clandestinos não contam com nenhuma ação do loteador no sentido de iniciar um processo oficial de aprovação do parcelamento¹³, contrariando o disposto na Lei Federal de parcelamento do solo, a Lei 6766, de 1979, sendo assim considerados parcelamentos ilegais.

As favelas são parcelamentos de terras cuja posse é ilegal, ou seja, em terras invadidas. Podem ter sido ocupadas diretamente pelos moradores ou por “grileiros”, que se apropriaram das terras de proprietários privados ou públicos, vendendo-as a moradores, ou ainda trocadas por favores e votos, alimentando um clientelismo comumente encontrado nas favelas paulistanas, e especialmente nas de Osasco.

As condições precárias de urbanização e habitabilidade da residência podem existir ou não em favelas, assim como podem existir ou não nos outros tipos de assentamentos informais, portanto não configuram indicadores da tipologia favela.

Esse processo se estende por mais de seis décadas por meio da venda de chácaras localizadas em áreas afastadas dos centros urbanizados, sua subdivisão em loteamentos privados irregulares e clandestinos, e a compra de lotes em prestações pelas famílias “proprietárias”. Os moradores pioneiros desses bairros, que contavam inicialmente somente com abertura de ruas, demarcação de lotes privados e a promessa de serviço de transporte por ônibus, investiram nesses novos espaços seu trabalho não remunerado na autoconstrução de suas moradias e de alguma infra-estrutura, como abertura de poços, fossas e ligações de esgoto em direção aos córregos próximos.

Loteamentos recém implantados no município em Osasco, em foto da década de 1970.

Fonte: Bonduki, 1998, p. 277.

O segundo processo combina a consolidação do padrão periférico de ocupação e o adensamento populacional desses bairros.

Após a implantação dos loteamentos lançados de forma irregular, e em alguns locais ainda não concluída, a consolidação ocorre por meios físicos e institucionais, tanto por anistias e perdões públicos a loteamentos irregulares e clandestinos, como pela implantação paulatina de infra-estrutura e equipamentos urbanos. A fragilidade legal da posse desses lotes¹⁴ e o estabelecimento de relações clientelistas com o poder público municipal na busca de melhoramentos urbanos representaram um quadro de insegurança e precariedade, e desenharam o padrão de moradia e convivência de grande parcela da população da Região Metropolitana de São Paulo.

¹⁴ O documento que comprova a posse da terra nos casos de loteamentos clandestinos e irregulares é o instrumento particular de compra e venda, que pode ser lavrado pelo Cartório de Notas. A abertura de matrícula do lote no Cartório de Registro de Imóveis, que é o documento que garante a propriedade, só é possível se houver aprovação do loteamento pela prefeitura. Assim, há casos de moradores de loteamentos irregulares e clandestinos em Osasco que compraram lotes na década de 1920 e que até hoje não contam com o registro do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, portanto não têm legalizada a propriedade de sua terra. A falta de matrícula do lote impossibilita também a aprovação da construção e o pedido de alvará de comércio ou serviço, o que gera inúmeros outros problemas tanto para os moradores como para o poder público municipal.

A partir do final dos anos 1970, particularmente em São Paulo, com as restrições trazidas pela aprovação da lei nº 6766/79, diminui a oferta de novos loteamentos, o que, somado ao final do “milagre econômico” e início da crise dos anos 1980, leva à restrição do estoque de terras baratas para expansão (MAUTNER, 1991, p.121), o que implicou uma

“diminuição drástica do número de lançamentos de loteamentos na periferia de São Paulo, trazendo à tona três processos diferentes e simultâneos: aumento da densidade de loteamentos existentes, início da substituição dos moradores de baixa renda por pessoas pertencentes à classe de maior poder aquisitivo, e com a falta de lotes acessíveis, o crescimento de invasões de terra pela população de baixa renda, algumas delas altamente organizadas.”

Esse período é configurado pelo grande salto do número de favelas e da população favelada no município de São Paulo¹⁵ (TASCHNER, 2003, p.35), e também pelo adensamento das periferias, com a construção casas de fundo e de lajes que criaram lugar para novos pavimentos nas moradias existentes. A autoconstrução é a forma de produção habitacional dominante na área metropolitana de São Paulo, e as modalidades de posse da terra definem os dois principais padrões de urbanização na região: os loteamentos irregulares ou clandestinos¹⁶ e as favelas¹⁷.

¹⁵ “Até os anos 70, a população favelada representava 1% da população paulistana. Entre 1973 e 1993, este percentual subiu para 19,8%: de cerca de 100 mil moradores em favelas, agora se tem quase 2 milhões.” (TASCHNER, 2003, p. 35)

¹⁶ Os loteamentos irregulares resultam do parcelamento de terras, e apresentam irregularidades em relação à compra da terra, ao processo de parcelamento do solo, a obras de sua implantação ou ao registro da terra em cartório de registro de imóveis. Já os loteamentos clandestinos não contam com processo oficial de aprovação do parcelamento, contrariando o disposto na Lei Federal de parcelamento do solo, a Lei 6766, de 1979, sendo assim considerados parcelamentos ilegais.

¹⁷ As favelas são terras invadidas e autoparceladas. Podem ter sido ocupadas diretamente pelos moradores ou por “grileiros”, que se apropriaram das terras de proprietários privados ou públicos e venderam-nas para os moradores, ou ainda trocadas por favores e votos, alimentando um clientelismo comumente encontrado nesses assentamentos.

A escadaria é o que restou de espaço público em uma área de uso comum do povo de um loteamento ocupada por favela (esquerda, 2005), e loteamento privado em Osasco (direita, 2004). Fonte: esquerda, SEHDU - Prefeitura do Município de Osasco; direita, foto da autora.

O terceiro processo que define o padrão de ocupação periférico, a regularização fundiária, teve suas primeiras experiências implantadas no início da década de 1980.

Durante aproximadamente 20 anos, os programas de regularização foram essencialmente de iniciativa de algumas prefeituras municipais, como Belo Horizonte, Recife, Porto Alegre e Diadema, e tiveram como foco evitar remoções e garantir o direito à moradia das populações mais pobres que viviam em favelas, demarcadas então como de “áreas de interesse social”¹⁸. A partir da regulamentação do direito à moradia pelo Estatuto da Cidade e Medida Provisória 2.220/2001¹⁹, além de cobrar iniciativas do poder executivo municipal, a população também pode requerer diretamente esse direito à justiça.

¹⁸ Para um entendimento das experiências pioneiras de regularização fundiária no Brasil, ver ALFONSIN, B. e FERNANDES, E. (2003).

¹⁹ A medida Provisória no 2.220, de setembro de 2001, define, em seu art. 1o, que “aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros

É a partir da criação do Ministério das Cidades, em 2003, e do estabelecimento do programa nacional de apoio na regularização fundiária sustentável²⁰, o Programa Papel Passado, com base em instrumentos jurídicos definidos pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória, como o usucapião urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, que os programas de regularização fundiária se espalham por 26 estados e 277 municípios do Brasil, atuando em mais de dois mil assentamentos²¹.

O município de Osasco é um dos que recebe recursos do Ministério das Cidades por meio do Programa Papel Passado com objetivo de implantar ações de regularização fundiária, e é o programa de regularização dominial de favelas em terras de uso comum do povo nesse município o objeto específico de estudo desta pesquisa de mestrado.

quadradados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural”.

²⁰ De acordo com o Ministério das Cidades, “entende-se por Regularização Fundiária Sustentável o processo que envolve a regularização urbanística, ambiental, administrativa e patrimonial. A dimensão urbanística implica garantir a integração do assentamento à cidade formal melhorando as condições de infra-estrutura urbana, acessibilidade, mobilidade e disponibilidade de serviços públicos. A dimensão ambiental busca a melhoria das condições do meio ambiente, incluindo o saneamento, o controle de risco de desastres naturais, a preservação e a recuperação da vegetação e de cursos d'água. A regularização administrativa e patrimonial trata do reconhecimento do direito à moradia, por meio de títulos registrados em Cartório de Registro de Imóveis e de processos que assegurem a permanência da população nas áreas ocupadas, resultando na inserção desses assentamentos nos mapas e cadastros da cidade. Todas essas dimensões devem ser garantidas e combinadas, nos programas municipais e estaduais de regularização fundiária.

²¹ De acordo com dados da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades de setembro de 2006. Dados coletados no sítio www.cidades.gov.br, em outubro de 2006.

5. Regularização fundiária no município de Osasco

A cidade de Osasco está situada na região metropolitana de São Paulo, é vizinha da capital na direção oeste, apresenta área de 65 km², e uma população aproximada de 650 mil habitantes²².

Cerca de 90% das 158 favelas existentes no município estão localizadas em “áreas livres”, ou seja, terras que, nos projetos de aprovação de loteamentos, foram destinadas a usos institucionais e implantação de áreas verdes²³, e 50% estão localizadas em áreas de proteção permanente, como margens de rios e córregos²⁴.

Favela localizada em área verde de loteamento

Favela localizada em margem de rio

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, 2005.

²² De acordo com dados do IBGE – Censo Demográfico, 2000.

²³ Fonte: Secretaria de Habitação do Município de Osasco, setembro de 2006.

²⁴ Fonte: Secretaria de Habitação do Município de Osasco, setembro de 2006. De acordo com o art 2º do Código Florestal, Lei Federal nº 4771/65, margens de rios e córregos são classificadas como Áreas de Proteção Permanente.

As “áreas livres” de loteamentos são classificadas no Código Civil Brasileiro como bens públicos de uso comum do povo²⁵, e não podem ser utilizadas para outro fim que não permita acesso a toda a população. Na prática do município de Osasco, “área livre” tornou-se um sinônimo para favela, pois 90% de suas favelas estão localizadas em “áreas livres”, e pelo menos um quarto da superfície total de “áreas livres” do município está ocupado por favelas, como vemos na tabela abaixo:

TABELA 1 . FAVELAS EM OSASCO	população	área (m²)	densidade (hab/ha)
Total de 158 favelas do município	88.000	2.119.925,69	415,11
Total de 158 favelas em relação ao município	13,50%	3,03%	4,15 vezes maior que a densidade demográfica média do município
140 favelas em terras de uso comum do povo	76.214	1.781.259,60	427,87
140 favelas em relação ao município	11,70%	2,55%	4,28 vezes maior que a densidade demográfica média do município

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, dados coletados pela autora em março de 2006. Esses dados foram coletados em uma etapa anterior à atualização dos cadastros municipais da população das favelas, que é parte integrante do programa municipal de regularização.

Em um levantamento realizado em 1985 pela Secretaria Municipal de Habitação e Meio Ambiente, as favelas em terras privadas representavam 26% do total desse tipo de assentamento no município²⁶. Das 26 favelas localizadas em áreas particulares do total de 100 favelas existentes em 1985, hoje há apenas uma, de um total atual de 158 assentamentos.

²⁵ A classificação das terras públicas consta do Código Civil Brasileiro, que define em seu art. 66 que:
I - Os de uso comum do povo - são as coisas públicas, isto é, são utilizáveis por todos como por exemplo: ruas, praças, pontes, estradas, bancos de jardim etc;
II - Os de uso especial - são os destinados aos fins administrativos como edifícios e terrenos utilizáveis pelos estabelecimentos federal, estadual ou municipal;
III - Os dominiais - constituem o patrimônio do poder Público, como as estradas de ferro.

²⁶ Em 1985 Osasco tinha um total de 100 favelas, das quais 74 localizadas em terras públicas, e 26 localizadas em terras particulares, conforme dados constantes do Plano Estrutural do Município de Osasco, elaborado pelo Escritório de Planejamento de Osasco – EPO, 1986.

Há atualmente ainda 17 favelas em terras que se tornaram públicas por meio de desapropriação, e 140 favelas em terras de uso comum do povo. Se a única favela em terra particular que resta e todas as 17 que hoje se localizam em terras desapropriadas já existissem em 1985, ainda teríamos oito favelas que desapareceram de terras privadas. Esses números indicam que foi encontrada uma solução para as favelas em terras privadas, tenha sido a desapropriação dessas terras pelo poder público municipal e a fixação da população, ou a remoção dos ocupantes por meio de ação judicial de reintegração de posse.

Já as favelas em terras públicas, que em 1985, somavam um total de 76 assentamentos, ou 76% do total de favelas no município, passaram hoje para 157 das 158 favelas existentes, o que representa mais que 99% do total. Dentre essas, 140 estão localizadas em terras de uso comum do povo, ou 90% do total. Veja a localização dessas áreas nas figuras a seguir:

Localização das favelas de Osasco em 1985. Os triângulos verdes representam a localização das favelas em terras públicas, e os pretos, as privadas.

Fonte: Plano Estrutural do Município de Osasco, 1986. Documento Preliminar.

Arquivo da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco.

Localização atual das favelas de Osasco. As manchas verdes representam as favelas localizadas em terras de uso comum do povo

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, 2006.

O processo de ocupação das terras de uso comum do povo deu-se tanto pela insuficiência de fiscalização da ocupação ilegal como pela provisão de habitação nessas terras por meio dos “assentamentos sociais”, que são loteamentos promovidos pelo poder executivo municipal em terras públicas dominiais. Esses assentamentos contemplavam a demarcação de ruas e lotes, mas não a oferta de áreas verdes, equipamentos públicos e infra-estrutura.

O processo de formação do território de Osasco está diretamente ligado à industrialização da Região Metropolitana de São Paulo, tendo sido instaladas suas primeiras indústrias no fim do século XIX e início do século XX. Após a segunda guerra mundial, grandes indústrias foram implantadas, e Osasco, nessa época distrito do município de São Paulo, tornou-se uma importante área industrial, tendo incorporado, a partir dos anos 50, grande parte de população migrante.

Em 1950, a população do distrito de Osasco era de 41.326 habitantes²⁷. A taxa geométrica de crescimento populacional entre 1950 e 1960 foi de 10,8% ao ano. De 1960 a 1970, foi de 9,5% ao ano. De 1970 a 1980, Osasco cresceu 5,3% ao ano.

TABELA 2 . CRESCIMENTO POPULACIONAL	OSASCO TGCA (% ao ano)	RMSP TGCA (% ao ano)	SÃO PAULO TGCA (% ao ano)
1950 - 1960	10,80		
1960 - 1970	9,50		
1970 - 1980	5,30	4,46	3,67
1980 - 1991	1,65	1,88	1,16
1991 - 2000	1,56	1,65	0,88

Fontes: IBGE – Censos Demográficos 1970, 198, 1991 e 2000.
Plano Estrutural do Município de Osasco, 1986.

²⁷ De acordo com dados constantes do Plano Estrutural do Município de Osasco, elaborado pelo Escritório de Planejamento de Osasco – EPO, 1986.

Também como no município de São Paulo, o número de favelas em Osasco e sua população moradora deram um enorme salto a partir dos anos 1980. Em 1970, Osasco tinha duas favelas e 378 moradores²⁸. Em 1980 existiam 40 favelas no município, que abrigavam 3.936 habitações e 19.397 moradores²⁹. Em 1985 o número de moradores de favelas já tinha crescido 80% em relação aos números de 1980, somando 94 assentamentos com 6.554 casas e 35.000 habitantes³⁰. Em 2005, esses números subiram para 158 assentamentos, 16.479 casas e 88.000 habitantes³¹, o que representa um crescimento da população favelada de 250% em 20 anos, e 450% em 25 anos.

TABELA 3 . EVOLUÇÃO DAS FAVELAS EM OSASCO	número de favelas	habitantes
1970	2	378
1980	40	19.397
1985	94	35.000
2005	158	88.000

Fontes: IBGE – Censos Demográficos de 1970 e 1980.

Para dados de 1985, Plano Estrutural do Município de Osasco, 1986.

Para dados de 2005, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Prefeitura do Município de Osasco.

Tanto a população moradora das favelas como a população em geral, e também o poder público municipal referem-se a elas como “áreas livres”, refletindo o fato de que 90% das favelas do município ocupam terras de uso comum do povo, denominadas “áreas livres” nos projetos de loteamento submetidos à aprovação dos órgãos públicos municipais. O loteador, no mais das vezes, reservava como área livre as terras com condições desfavoráveis à ocupação, como porções muito íngremes da gleba e as margens de córregos, que são as mesmas áreas onde outras leis federais e estaduais também não permitem a ocupação.

²⁸ De acordo com dados do IBGE – Censo Demográfico, 1970.

²⁹ De acordo com dados do IBGE – Censo Demográfico, 1980.

³⁰ De acordo com dados da Secretaria de Promoção Social da Prefeitura do Município de Osasco contidas no Plano Estrutural do Município de Osasco, 1986..

³¹ De acordo com dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEHDU da Prefeitura do Município de Osasco coletados pela autora em março de 2006.

Veja ao lado um exemplo de loteamento aprovado em Osasco, e suas áreas públicas anotadas em verde. Parte das áreas demarcadas acompanha três córregos localizados na gleba loteada, e outras contam com topografia bastante acidentada. As terras que não puderam ser aproveitadas legalmente como lotes, foram destinadas ao estoque oficial de terras públicas de uso comum do povo, mas incorporadas de fato ao mercado informal de lotes, pela formação e consolidação das favelas.

Fonte: Planta de aprovação do loteamento Jardim Veloso, fornecidas pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco. Demarcação das áreas livres pela autora.

A seguir, vemos as áreas demarcadas na planta de aprovação como terras de uso comum do povo (em verde na figura acima) em fotos aéreas de 2005, que mostram a ocupação por favelas.

Fonte: Fotos aéreas de 2005, fornecidas pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco. Montagem e demarcação das favelas pela autora.

Uma das favelas que ocupam as áreas de uso comum do povo demarcadas no projeto de aprovação do Jardim Veloso, a área livre AE, foi objeto do programa de regularização de favelas em áreas públicas, que consolidou 469 lotes ocupados por 641 famílias nessa favela. No item a seguir, será descrito com mais detalhes o processo de regularização dominial aplicado em Osasco.

A situação de escassez de terras públicas ligada à provisão de habitação em terras de uso comum do povo fica evidente se fizermos um cálculo simples. De acordo com a legislação municipal para habitação de interesse social vigente entre 1978 e 2006, 10% das áreas loteadas deveriam ser destinadas ao “uso comum do povo”. Atualmente as favelas ocupam 2,55% do total do território municipal, o que indica que pelo menos um quarto do total de terras classificadas como bens de uso comum do povo foi utilizado como moradia.

As “áreas livres” sofrem diversas restrições legais à ocupação, seja por serem resultantes de projetos de loteamentos, seja por estarem muitas vezes localizadas em margens de córregos, que estão sujeitas a inundação e definidas no Código Florestal³² como de preservação permanente. Durante a etapa da expansão das periferias por meio de loteamentos irregulares e clandestinos, parte dessas terras se manteve desocupada de fato, ou seja, nem o poder público implantou equipamentos públicos nem a população moradora dos loteamentos no entorno se apropriou dessas áreas com objetivo de uso coletivo.

Com a diminuição da oferta de lotes baratos trazida por restrições da Lei 6766/79, associada à crise econômica dos anos 1980, as áreas livres passaram a ser entendidas como terras

³² Lei federal 4771/65, art. 2º Consideram-se de preservação permanente, pelo só efeito desta Lei, as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

- a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal cuja largura mínima será:
 - 1 - de 30 (trinta) metros para os cursos d'água de menos de 10 (dez) metros de largura;
 - 2 - de 50 (cinquenta) metros para os cursos d'água que tenham de 10 (dez) a 50 (cinquenta) metros de largura;
 - 3 - de 100 (cem) metros para os cursos d'água que tenham de 50 (cinquenta) a 200 (duzentos) metros de largura;
 - 4 - de 200 (duzentos) metros para os cursos d'água que tenham de 200 (duzentos) a 600 (seiscentos) metros de largura;
 - 5 - de 500 (quinhentos) metros para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 (seiscentos) metros;

disponíveis para ocupação pelas populações de mais baixa renda, que não tinham mais condições de acessar nem um lote em loteamento irregular ou clandestino de um município periférico da região metropolitana.

No entanto, isso não significa que as terras rejeitadas pelo mercado de lotes populares não tenham sido negociadas. O poder público assumiu as áreas de uso comum do povo como “livres”, isto é, livres para a ocupação por uso privado, e muitas dessas terras foram utilizadas por representantes dos poderes executivo e legislativo como moeda de troca em uma rede de clientelismo que vigora até os dias atuais. A forma de gestão de terras públicas em Osasco incorpora a idéia de burocracia patrimonial, da forma como Sérgio Buarque de Holanda (1995 p.145) explica a resistência dos representantes do poder público em

“compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer as funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias. Falta a tudo a ordenação impessoal que caracteriza a vida no Estado burocrático.”

As “áreas livres” não podem ser ocupadas por outros fins que não sejam os de uso público coletivo, nem podem ser vendidas. No entanto, é possível transformar essa condição por meio de lei municipal que altere a destinação das terras definidas como “bens de uso comum do povo” para “bens dominiais”, processo esse denominado desafetação. A desafetação permite que terras de uso comum do povo possam ser utilizadas para outras atividades, como industriais ou habitacionais, e também possam ser vendidas.

Se somarmos todas as terras públicas municipais de Osasco originalmente classificadas como “bens de uso comum do povo” que tiveram sua destinação alterada para “bens dominiais”, teremos um total bem próximo de 4% do território municipal. Se nos projetos de loteamento, é necessário demarcar pelo menos 10% do total da gleba como “área livre”, pode-se concluir que cerca de 40% das terras de uso comum do povo já tiveram sua destinação alterada e apresentam hoje usos habitacionais, institucionais e até mesmo industriais e comerciais³³, como vemos na tabela abaixo:

TABELA 4 . DESTINAÇÃO DE ÁREAS PÚBLICAS DESAFETADAS	Área desafetada (m²)	Em relação à área total do município (%)
Usos institucionais, industriais e outros	1.535.505,16	2,20
Usos habitacionais	1.297.348,63	1,85
Total	2.718.953,36	3,89

Fonte: Câmara Municipal de Osasco – informações brutas sobre leis de desafetação de terras públicas de uso comum do povo obtidas no sítio na internet: www.osasco.sp.gov.br/legislacao e organizadas pela autora em setembro de 2006, e atualizada em dezembro de 2007.

³³ Nesse cálculo não estão contabilizadas as terras destinadas a implantação de sistema viário, pois as áreas objeto de ocupação e desafetação em sistema viário foram pequenas em relação às áreas verdes e institucionais.

5.1. Programa de regularização de favelas em terras públicas

O Programa Municipal de Regularização Fundiária de Osasco está sendo implantado desde meados de 2005, e, apesar de abranger também loteamentos privados, concentra suas ações na regularização fundiária de assentamentos localizados em terras públicas municipais, tanto favelas localizadas em terras de uso comum do povo como loteamentos implantados pelo poder executivo municipal em terras públicas dominicais.

O principal objetivo do programa de regularização de terras públicas municipais de Osasco é garantir o direito à moradia da população que habita assentamentos irregulares. Para isso, apóia-se na legislação construída a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que em seus artigos 182 e 183³⁴ trata das diretrizes da política de desenvolvimento urbano, principalmente o Estatuto da Cidade, que regulamenta esses dois artigos da Constituição, e a Medida Provisória nº 2.220/2001, que contempla moradores de terras públicas municipais com o título que assegura a posse da terra ocupada.

As famílias que cumprem os requisitos definidos na Medida Provisória 2220/2001 têm direito real à concessão especial para fins de moradia, seja na área já ocupada ou em outro local. Para as famílias cadastradas pelo programa municipal, mas que não cumprem os

³⁴ Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1.º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2.º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3.º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4.º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1.º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2.º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3.º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

requisitos da concessão de uso especial para fins de moradia, são outorgados títulos de concessão de direito real de uso, previstos no Decreto-Lei nº 271/1967. Ambos os tipos de títulos serão concedidos de forma gratuita.

Os grupos envolvidos na regularização fundiária de terras públicas de uso comum do povo podem ser agrupados conforme quadro abaixo:

TABELA 5 . GRUPOS SOCIAIS ENVOLVIDOS NA OCUPAÇÃO E REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS LOCALIZADAS EM TERRAS DE USO COMUM DO POVO			
Situação jurídica da terra	Forma de acesso à terra	Agentes da ocupação e consolidação	Agentes da regularização fundiária
Pública municipal , classificada como bem de uso comum do povo	Ocupação, doação ou venda ilegal	Prefeitura , por meio da secretaria de assuntos jurídicos, que não controlou a ocupação do patrimônio público, e secretaria de habitação, que não removeu ocupações e promoveu melhorias nessas áreas.	Prefeitura , por meio da secretaria de assuntos jurídicos e secretaria de habitação.
		Vereadores , que autorizaram a ocupação, prometeram levar melhorias e regularizar a ocupação.	Vereadores , na aprovação de leis necessárias à regularização (desafetação, ZEIS)
		Loteadores e grileiros , que venderam terras públicas de loteamentos como se fossem lotes privados.	Ministério das Cidades , na disponibilização de recursos e na regulamentação da regularização fundiária.
		Ocupantes , que invadiram ou compraram terra de forma ilegal para autoconstrução.	Moradores dos assentamentos a serem regularizados
			Cartórios de Registro de Imóveis
			Núcleo Gestor das ZEIS

O programa de regularização abrange 31 favelas, dois conjuntos e três loteamentos públicos.

Atualmente, estão em andamento processos de regularização em 11 favelas e dois loteamentos públicos.

Nos loteamentos públicos estão sendo implantadas, além das ações de regularização jurídica, também as ações de urbanização, que contam com obras de infra-estrutura e melhorias do padrão de urbanização.

Localização dos assentamentos incluídos no programa de regularização de Osasco

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, 2006.

Nas favelas estão sendo encaminhadas ações de regularização jurídica da posse da terra em favor dos moradores, ou regularização dominial. Essas áreas a foram consideradas como consolidadas por uma combinação de fatores: tempo de ocupação, existência de infraestrutura e perenidade das construções. Todas as favelas inseridas no programa de regularização já haviam passado por ações de urbanização, ainda que de forma precária, implantada aos poucos ao longo do tempo de ocupação, como por exemplo, construções sobre canalização de córregos, lançamento de esgoto nos córregos canalizados ou nos sistemas de drenagem de águas pluviais.

Vinte e oito favelas inseridas no programa são localizadas em terras públicas classificadas como bens de uso comum do povo, num total de aproximadamente 500.000 m² do território municipal .

TABELA 6 . PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE TERRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	numero de favelas	população	área (m²)	área em relação ao total dos assentamentos inseridos no programa
assentamentos localizados em terras públicas de uso comum do povo	28	25.731	514.277	89%
assentamentos localizados em terras públicas dominiais	3	3102	61213,43	11%
total de assentamentos inseridos no programa	31	28833	575490,17	100%

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, dados coletados pela autora em setembro de 2006.

Essa condição em princípio impossibilita regularização da ocupação por moradia, pois não são permitidas em terras de uso comum do povo atividades que não sejam de acesso irrestrito. No entanto, a desafetação dessas áreas, por meio de lei municipal, permite a alteração da classificação dessas terras de bens de uso comum do povo para bens dominicais. Os bens públicos dominicais não apresentam restrição a nenhuma atividade, e podem ser inclusive vendidos a particulares.

5.1.1. Interação com o Ministério das Cidades

A Prefeitura de Osasco assinou, em 2005 e 2006, convênios com o Ministério das Cidades para receber recursos do Orçamento Geral da União, por meio do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável.

Os recursos federais, somados à contrapartida de recursos municipais, estão sendo aplicados na regularização jurídica de 11 das 31 favelas inseridas no programa municipal de regularização. As outras 20 favelas inseridas no programa contarão com recursos municipais, e ainda não tiveram os processos de regularização iniciados.

TABELA 7. PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS	número de favelas	população	área (m²)	área em relação ao total dos assentamentos inseridos no programa
com recursos municipais	20	9235	189370,57	33%
com recursos do Orçamento Geral da União - processos iniciados em 2005	11	19598	386119,60	67%
total de assentamentos inseridos no programa	31	28833	575490,17	100%

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, dados coletados pela autora em setembro de 2006.

TABELA 8. RECURSOS DO PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS MUNICIPAIS			repasse Ministério das Cidades (R\$)	contrapartida Prefeitura de Osasco (R\$)	investimento total (R\$)	investimento por lote (R\$)
convênio	nº de favelas	lotes				
MC 2005	5	1312	255.450,00	77.500,00	332.950,00	
MC 2006	6	1423	292.500,00	87.750,00	380.250,00	
total	11	2735	547.950,00	165.250,00	713.200,00	260,77

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, dados coletados pela autora em setembro de 2006.

Com a definição do valor de investimento a ser destinado durante o processo de regularização de cada lote, o Ministério das Cidades traça diretrizes para os programas municipais de regularização fundiária, que no mais das vezes restringem-se a aspecto dominial.

5.2. Pesquisa de campo aplicada em duas favelas inseridas no programa de regularização de Osasco

5.2.1. Método

A pesquisa de campo teve como objetivos entender o processo de formação desses assentamentos e retratar as condições em que eles se encontram em um momento imediatamente anterior à aplicação do Programa de Regularização Fundiária.

A pesquisa contou com as fases de levantamento inicial de informações, escolha das áreas a serem pesquisadas, aplicação de entrevistas e organização dos resultados. As entrevistas foram realizadas nos meses de maio e junho de 2006.

A escolha das duas áreas em que foi aplicada a pesquisa de campo se deu por comparação de dados sócio-econômicos, de infra-estrutura física e de equipamentos públicos instalados, tanto do assentamento como do distrito em que está localizado. Para isso foram utilizados dados do IBGE - Censo 2000, localizados no território, assim como dados do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social³⁵, organizados a partir de uma combinação de dados específicos do IBGE – Censo 2000 e da Fundação Seade.

A grande diversidade das condições urbanas existentes entre zona norte e zona sul da cidade, além da forte fragmentação entre as duas partes pela linha férrea da CPTM, o Rio Tietê e a

³⁵ A formulação do índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS é o agrupamento de uma série de índices sociais e econômicos que utilizam como base os setores censitários do IBGE e dados do Censo 2000. Esse agrupamento resulta em indicadores de vulnerabilidade social que variam entre muito baixa e muito alta.

AFavela BD comp: Grupo 5 - Vulnerabilidade Alta: engloba setores censitários que possuem piores condições na dimensão socioeconômica (baixa), entre os dois grupos em que chefes de domicílios apresentam, média, os níveis mais baixos renda e escolaridade. Concentra famílias mais velhas, com menor presença de crianças pequenas.

Favela BH: Grupo 6 - Vulnerabilidade Muito Alta: o segundo dos dois piores grupos em termos da dimensão socioeconômica (baixa), com grande concentração de famílias jovens. A combinação entre chefes jovens, com baixos níveis de renda e de escolaridade e presença significativa de crianças pequenas permite inferir ser este o grupo de maior vulnerabilidade à pobreza.

Rodovia Castelo Branco, apontaram para a necessidade da escolha de uma favela na zona sul da cidade e outra na zona norte.

O centro da cidade está localizado na zona sul, assim como as ocupações mais tradicionais. Na zona norte, as condições da ocupação urbana e os conflitos ambientais, como ocupação por moradias de margens de córrego e áreas de grande declividade, são em geral piores que na zona sul.

Das 31 favelas incluídas no Programa de Regularização da Prefeitura do Município de Osasco, apenas onze delas tinham tido o processo de regularização iniciado na época da escolha das áreas para pesquisa de campo. Desse grupo, cinco favelas estavam em estágio mais avançado do processo. Por esse motivo, a escolha das duas favelas objeto de pesquisa de campo foi feita entre essas cinco áreas.

De acordo com os critérios acima descritos e apresentados a seguir em mapas e tabelas, foram escolhidas as áreas com melhores condições urbanas - “área livre BD”, na zona sul, e a que apresentou piores condições - “área livre BH”, na zona norte do município.

A favela BD foi a única que apresentou índice de vulnerabilidade social 5, ou seja, alta. As outras quatro favelas em processo adiantado de regularização têm índice de vulnerabilidade 6, ou muito alta, de acordo com mapa a seguir:

Mapa do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social do município de Osasco

Fonte: http://www.seade.gov.br/produtos/ipvs/municipios_pdf.php?letra=O

Fonte: IBGE – Censos 1991 e 2000

Mapa de localização das favelas de Osasco, com indicação das duas favelas pesquisadas.

Fonte: Prefeitura do Município de Osasco, Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano, 2006.

TABELA 9. DADOS DAS DUAS FAVELAS PESQUISADAS		Favela BD/ Zona Sul	Favela BH/ Zona Norte
Condições de Urbanização e Consolidação da Ocupação	rede de água	sim	sim
	rede coletora de esgoto	parcial (25 domicílios têm fossa)	sim
	pavimentação	sim	sim
	iluminação pública	parcial	parcial
	coleta de resíduos sólidos	sim	sim
	equipamentos públicos	posto de saúde, creche	creche
	data da ocupação	aproximadamente 1970	aproximadamente 1980
	data da urbanização	1996	1994
	área total ocupada pela favela (m ²)	30.490,40	17.092,08
	número de moradias	244	181
	número de habitantes da favela	1248	995
	densidade populacional na favela (hab/ha)	409,31	582,14
	área média dos lotes (m2)	93,22	72,71
	área construída média por lote (m2)	108,42	78,18
	número de moradias em madeira	6	12
	número de moradias em risco	0	0
	classificação do bem público	patrimonial disponível (originalmente de uso comum do povo, foi desafetada por decretos de 1987 e 1989)	uso comum do povo
	permissão de uso	decretos de 1992 e 1996	decreto de 1996
	tributação de IPTU	desde 1997	desde 1997

Condições de Acessibilidade	distância até centro de Osasco	2,5 km.	4,2 km.
	tempo de deslocamento até centro de Osasco	15 min. de carro 30 min. de ônibus 40 min. a pé	30 min de carro 50 min. de ônibus
	distância até centro de São Paulo	16,5 km.	18,2 km.
	tempo de deslocamento até centro de São Paulo	40 min. de carro	90 min. de carro

Fonte: Dados coletados pela autora, na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, em setembro de 2006.

A segunda favela pesquisada, a “área livre BH”, conta com 181 residências cadastradas, das quais foram entrevistadas 18. Foi sorteada aleatoriamente a primeira casa a ser entrevistada, e a partir dela, contou-se nove casas de intervalo, entrevistando a décima, a vigésima, e assim por diante. Algumas das residências entrevistadas abrigavam mais de uma família. Nesses casos somente uma família foi entrevistada, e foi considerado o fato de haver mais de uma família habitando a mesma residência ou o mesmo lote.

Mapa da ocupação atual da favela BH com indicação dos lotes entrevistados

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano – Prefeitura do Município de Osasco

5. 2.2. Resultados da pesquisa de campo

As tabelas a seguir representam um resumo das entrevistas realizadas:

Padrão Construtivo	média*	mínimo	máximo
tamanho de lote (m ²)	85	60	110
área construída (m ²)	94,74	21,40	254,10

Percepção da importância do pagamento do IPTU	
IPTU garante o direito à moradia	26%
devem pagar porque é lei	21,50%
não é justo, pois não há retorno	17%
pagariam se tivessem dinheiro	17%
não responderam	11%
devem pagar pelos serviços prestados	5%
não garante direito nenhum	2,50%

Trabalho	
autônomos no setor de serviços	33%
não trabalham ou estão desempregados	29%
aposentados ou pensionistas	17%
CLT	14%
funcionários públicos	7%

Renda Familiar	
até 1 s.m.	19%
de 1 a 3 s.m.	48%
3 a 5 s.m.	12%
5 a 10 s.m.	14%
não responderam	7%

Saúde	
utilizam o posto de saúde	60%
contribuem para o INSS	24%
têm convênio médico	16%

Percepção do mercado imobiliário local	media*	mínimo	máximo
Preço que imagina ter uma casa na favela (R\$)	30.000	10.000	60.000
Preço pelo qual venderia sua casa (R\$)	38.000	10.000	100.000

Formas de produção da moradia		mínimo	máximo
Tempo médio de moradia na favela	16 anos (media*)	3 meses	38 anos
Construíram a casa	83%		
Compraram a casa pronta	12%		
Moram de aluguel	5%		
Compraram terreno desocupado ou com barraco	29%		
Não compraram o terreno	71%		

* Foi utilizada a média dos valores, pois não houve resultados extremos que causassem distorções na percepção dos valores aferidos. No caso da questão “preço que imagina ter uma casa na favela”, 50% das respostas ficaram acima do valor médio. No caso da questão “preço pelo qual venderia sua casa”, um terço dos entrevistados responderam valores acima da média.

Os assentamentos pesquisados contam somente com casas, que apresentam na sua maioria, dois pavimentos e taxa de ocupação do terreno³⁶ próxima de 1, o que significa que não há quintais nas casas e que quase todo a área dos lotes é ocupada com construção, indicando que a taxa de permeabilidade do solo nessas favelas é praticamente zero. A área dos lotes é em média de 85 m², aproximadamente dois terços do lote mínimo definido na legislação urbanística vigente, e apresentam uma variação de 50 m² entre o menor e o maior lote. Mesmo o maior lote existente nas duas favelas pesquisadas, com 110 m², não alcança o parâmetro legal de lote mínimo, que é de 125 m².

Os lotes nos assentamentos pesquisados são tributados desde 1997, e a maioria dos entrevistados associa o pagamento do IPTU à garantia da segurança da posse da terra e da casa onde moram. O boleto de pagamento da taxa de serviços públicos é um documento oficial atualizado anualmente em que consta o nome do ocupante, a área do lote, a área construída, e assim, na falta de outras garantias de posse, representa um comprovante de que a família mora no lote e contribui com sua parte para o desenvolvimento da cidade, o que lhe daria o direito legítimo de moradia nesse lote.

54% dos moradores trabalham. 21% têm emprego formal, com carteira assinada ou como funcionários públicos, e 33% prestam serviços autônomos. 46% não trabalham: os desempregados representam 29% dos moradores, e os aposentados e pensionistas são 17%. Por esse motivo também a renda da maioria dos moradores é baixa. 67% do total de entrevistados apresentam renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, sendo que 19% do total de famílias têm renda de até 1 s.m., e 48% apresentam renda de 1 a 3 s.m.

³⁶ Taxa de ocupação do lote é o valor da projeção da área construída dividido pelo valor de tamanho de lote. Uma taxa de ocupação igual a 1 significa que todo o lote foi ocupado, uma taxa de ocupação igual a 0,5 significa que metade da área do terreno foi ocupada.

Além da dificuldade de comprovar renda nos casos de trabalhadores autônomos, que representam 33% das famílias, a faixa de renda dos moradores dos assentamentos indica que 19% deles não teriam condições de se envolver em nenhum plano de financiamento de provisão habitacional vigente, pois têm renda familiar de até 1 s.m. Outros 48% teriam possibilidade de se inscrever em um programa habitacional, mas teriam dificuldades para realmente acessar o financiamento, pela concorrência de famílias com maior renda, que acabam tendo prioridade na escolha por terem maior capacidade de pagamento.

Apenas 26% das famílias moradoras da favela se enquadram na faixa de renda que é o alvo principal dos programas de habitação social. 12% estão na faixa entre 3 e 5 salários mínimos, e 14% recebem entre 5 e 10 s.m.

Esses dados revelam as razões, por exemplo, da fala de uma entrevistada: “sair daqui? E ir para onde? Se eu fosse vender a casa, não me pagariam nem o que eu gastei na construção.”

Provavelmente o valor recebido pela venda da casa não seria suficiente para comprar outra casa nem mesmo em outra favela, o que indica que a posse da terra representa um importante valor de uso para as famílias que já têm a posse adquirida, pois atualmente não existe mais a possibilidade de se adquirir gratuitamente posse de terra pública, simplesmente por não haver mais terras públicas desocupadas e disponíveis para ocupar e viver sem pagar aluguel, pagando apenas as taxas de serviços públicos.

Também se pode perceber nas entrevistas que o valor de troca da posse não era representativo, pois a maioria dos entrevistados respondeu que venderiam a casa por um valor bem próximo do que gastaram com a construção da casa, e que os compradores não pagavam muito pela casa por falta da escritura.

A regularização da posse privada da terra pública, nesse caso, poderá representar um aumento do valor de troca da posse. Mesmo não sendo a sonhada escritura de compra e

venda de lote particular, o título de concessão pode ser transferido para herdeiros ou outras pessoas, o que confere à posse maior segurança legal.

A gestão municipal dos títulos de concessão gerados com a regularização fundiária, principalmente das transferências *intervivos*, será de grande importância para a avaliação dos impactos gerados pela titulação dos lotes.

Se para a transferência de títulos forem mantidos os mesmos requisitos necessários para a concessão inicial, exceto o tempo de posse, há uma tendência de manutenção das características dos moradores. Famílias com baixa renda substituiriam famílias da mesma faixa de renda, o que provavelmente manteria os números do déficit habitacional para essa camada da população se outros programas de provisão de moradias não forem implantados.

Se forem autorizadas transferências dos títulos para famílias com maior renda ou que possuam outros imóveis, enfim, em situação social diversa das famílias inicialmente envolvidas no programa, as características de interesse social não se sustentarão. Em primeiro lugar, se não houver outras possibilidades de acesso à moradia para camadas de renda média, é possível que famílias pertencentes a uma faixa de renda maior que as famílias inicialmente inseridas no programa substituam-nas, alterando assim a faixa de renda da população beneficiada por um programa subsidiado por recursos públicos. Saindo famílias com baixa renda e entrando famílias com maior renda, e não havendo aumento da oferta de novas moradias para as primeiras, poderá haver crescimento do déficit habitacional da faixa de menor renda. Os motivos para isso seriam: a inserção de novas famílias na demanda atual, e a redução na oferta de moradias para essa faixa de renda, já que os lotes regularizados teriam migrado para o estoque da oferta de moradias para uma camada superior a essa.

Vejamos a seguir uma compilação dos dados das famílias das construções, levantados nas entrevistas realizadas durante a pesquisa de campo em duas das favelas inseridas no programa de regularização dominial do município de Osasco.

1

localização

R. Marco Antônio
Lopes da Silva,
426
Quadra F
Lote 05

índices urbanísticos

área do lote	110 m ²
área construída	254 m ²

c.a. 2,31

pavimentos 2

casas por lote 1

trabalho	proprietário de lanchonete
renda familiar	10 s.m.
saúde	paga INSS à parte

forma de produção da moradia

comprou casa pronta à vista e foi ampliando ao longo do tempo.

tempo de moradia	15 anos
venderia sua casa por	R\$ 100.000,00

2

localização

R. Marco Antônio
Lopes da Silva,
14
Quadra F
Lote 15

índices urbanísticos

área do lote	110 m ²
área construída	192 m ²

c.a.	1,75
------	------

pavimentos 3

casas por lote 3

trabalho	mecânico
renda familiar	aluguel de outras 2 casas no lote
saúde	paga INSS à parte

forma de produção da moradia

prefeitura doou o lote, a mãe construiu a casa e foi ampliando. a mãe mora em outra casa na favela.

tempo de moradia	20 anos
venderia sua casa por	não sabe

3

localização

R. Marco Antônio
Lopes da Silva,
298
Quadra F
Lote 30

índices urbanísticos

área do lote	110 m ²
área construída	65 m ²

c.a.	0,60
------	------

pavimentos 2

casas por lote 4

trabalho	pensionista
renda familiar	1 a 3 s.m.
saúde	INSS

ocupou terra por indicação de amigo do pai, que construiu barraco e o ampliou ao longo dos anos.

tempo de moradia	37 anos
venderia sua casa por	R\$ 50.000,00

4

índices urbanísticos

área do lote	90 m ²
área construída	51,20 m ²

c.a.	0,57
------	------

pavimentos 2

casas por lote 1

trabalho	aposentado
renda familiar	3 a 5 s.m.
saúde	INSS

a partir de barraco cedido pela sogra, construiu a casa.

tempo de moradia	5 anos
venderia sua casa por	R\$ 40.000,00

5

índices urbanísticos

área do lote	99,70 m ²
área construída	49 m ²

c.a.	0,49
------	------

pavimentos 1

casas por lote 1

trabalho	não respondeu
renda familiar	até 1 s.m.
saúde	posto de saúde

forma de produção da moradia

comprou casa pronta à vista e foi ampliando ao longo do tempo.

tempo de moradia	mais de 10 anos
venderia sua casa por	não sabe

6

índices urbanísticos

área do lote	94,10 m ²
área construída	50,40 m ²

c.a.	0.54
------	------

pavimentos 1

casas por lote 1

trabalho	auxiliar geral em hospital
renda familiar	1 a 3 s.m.
saúde	posto ou hospital em que trabalha

forma de produção da moradia

ocupava lote que foi removido na urbanização. recebeu este lote em troca, e construiu nele sua casa.

tempo de moradia	9 anos
venderia sua casa por	R\$ 35.000,00

7

localização

R. Marco Antônio
Lopes da Silva
Quadra G
Lote 34

índices urbanísticos

área do lote	102,60 m ²
área construída	53,40 m ²

c.a.	0,52
------	------

pavimentos 2

casas por lote 1

trabalho
renda familiar
saúde

pagou R\$15.000,00, em 12 vezes, pela laje e dois
cômodos. e está ampliando.

**tempo de moradia
venderia sua casa por**

repcionista
não respondeu
posto de saúde

1 anos
não venderia

8

localização

R. Marco Antônio
Lopes da Silva
Quadra G
Lote 26

índices urbanísticos

área do lote	90 m ²
área construída	99,90 m ²

c.a.	1,11
------	------

pavimentos 1

casas por lote 1

trabalho
renda familiar
saúde

ocupou terreno que foi removido na urbanização.
recebeu este lote em troca e construiu aos poucos.

tempo de moradia
venderia sua casa por

funcionário público estadual
5 a 10 s.m.
hospital do servidor e posto

38 anos
não respondeu

9

localização
(foto errada)

R. Raul Seixas
Quadra B
Lote 7

índices urbanísticos

área do lote	92,40 m ²
área construída	28,90 m ²

c.a.	0,31
------	------

pavimentos 2

casas por lote 1

trabalho
renda familiar
saúde

comprou lote por 13.000 cruzeiros, construiu e foi ampliando.

**tempo de moradia
venderia sua casa por**

pensionista do INSS
1 s.m.
INSS

20 anos
não sabe

10

índices urbanísticos

área do lote	85,60 m ²
área construída	171,20 m ²

localização

R. Raul Seixas
Quadra E
Lote 5

c.a. 2

pavimentos	2
casas por lote	2

trabalho
renda familiar
saúde

revendedora da Yakult
1 a 3 s.m.
posto de saúde

ganhou o terreno e construiu casa aos poucos.

tempo de moradia
venderia sua casa por

15 anos
não sabe

11

índices urbanísticos

área do lote	80,50 m ²
área construída	161,00 m ²

localização

R. Norma
Zemella Moura
Quadra E
Lote 18

c.a. 2

pavimentos	2
casas por lote	2

trabalho
renda familiar
saúde

aposentada
1 a 3 s.m.
posto de saúde

comprou barraco por 20 contos em 4 prestações, e foi melhorando aos poucos.

tempo de moradia
venderia sua casa por

22 anos
R\$ 60.000,00

12

índices urbanísticos

área do lote	87,50 m ²
área construída	49,00 m ²

localização

R. Cazuzza
Quadra D
Lote 22

c.a.	0,56
------	------

pavimentos	2
casas por lote	2

trabalho
renda familiar
saúde

doméstica
1 a 3 s.m.
posto de saúde

paga R\$250,00 de aluguel por uma das casas que há no lote.

**tempo de moradia
venderia sua casa por**

2 meses

13

localização

R. Renato Russo
Quadra D
Lote 9

índices urbanísticos

área do lote 85,60 m²
área construída 171,20 m²

c.a. 2

pavimentos 2

casas por lote 1

trabalho
renda familiar
saúde

arte e design
1 a 3 s.m.
posto de saúde

paga R\$150,00 de aluguel.

tempo de moradia 1 ano
venderia sua casa por -

14

localização

R. Cazusa
Quadra D
Lote 42

índices urbanísticos

área do lote 85,00 m²
área construída 66,80 m²

c.a. 0,79

pavimentos 3

casas por lote 1

trabalho
renda familiar
saúde

auxiliar de cozinha
3 a 5 s.m.
posto de saúde

comprou casa por 1200 cruzeiros em 5 prestações, e foi melhorando aos poucos.

tempo de moradia 20 anos
venderia sua casa por R\$ 40.000,00

15

localização

R. Cazusa
Quadra D
Lote 32

índices urbanísticos

área do lote 85,00 m²
área construída 87,70 m²

c.a. 1,03

pavimentos 2

casas por lote 2

trabalho
renda familiar
saúde

desempregada
5 a 10 s.m.
posto de saúde

pai construiu a casa em terreno doado

tempo de moradia 20 anos
venderia sua casa por R\$20.000,00

16

localização

R. Cassia Eller
Quadra C
Lote 1

índices urbanísticos

área do lote	94,50 m ²
área construída	104,00 m ²
c.a.	0,91
pavimentos	2
casas por lote	1

**trabalho
renda familiar
saúde**

diarista
1 a 3 s.m.
posto de saúde

"já tinha o terreno", e construiu a casa aos poucos.

tempo de moradia 15 anos
venderia sua casa por R\$35.000,00

17

localização

R. Thales
Pan Chacon
Quadra E
Lote 1

índices urbanísticos

área do lote	80,00 m ²
área construída	75,00 m ²
c.a.	0,94
pavimentos	2
casas por lote	1+ comércio

**trabalho
renda familiar
saúde**

comerciante
variável
posto de saúde

ocupou lote e construiu aos poucos a casa e o comércio.

tempo de moradia 30anos
venderia sua casa por não respondeu

18

localização

R. Cassia Eller
Quadra A
Lote 29

índices urbanísticos

área do lote	94,80 m ²
área construída	164,00 m ²
c.a.	1,73
pavimentos	2
casas por lote	1

**trabalho
renda familiar
saúde**

pedreiro
5 a 10 s.m.
posto de saúde

ocupou a terra e construiu barraco. sua casa hoje ocupa o mesmo local onde estava o barraco antes da urbanização.

tempo de moradia 20 anos
venderia sua casa por menos de R\$80.000,00

19

localização

R. Cassia Eller
Quadra A
Lote 40

índices urbanísticos

área do lote 69,30 m²
área construída 69,30 m²

c.a. 1
t.o. 1

pavimentos 1
casas por lote 1

**trabalho
renda familiar
saúde**

ajudante em restaurante
1 s.m.
convênio

não pagou nada pela casa. foi negócio de família.

tempo de moradia 3 meses
venderia sua casa por -

20

localização

R. Norma
Zemella Moura
Quadra A
Lote 1

índices urbanísticos

área do lote 139,90 m²
área construída 112,60 m²

c.a. 0,8
t.o. x

pavimentos 2
casas por lote 1+ comércio

**trabalho
renda familiar
saúde**

professora de 1º grau
5 a 10 s.m.
convênio

o pai comprou barraco um pouco antes da urbanização. pagou 500 cruzeiros em 3 vezes, com o dinheiro de sítio que havia vendido. autoconstrução.

tempo de moradia 26 anos
venderia sua casa por R\$ 35.000,00

21

localização

R. José Telles da
Conceição
Quadra A
Lote 9

índices urbanísticos

área do lote 83,00 m²
área construída 179,10 m²

c.a. 2,16
t.o. x

pavimentos 3
casas por lote 2

**trabalho
renda familiar
saúde**

diarista
1 a 3 s.m.
convênio

ocupou a terra, que na época "era vazio, era só lixo", e autoconstruiu a casa ao poucos.

tempo de moradia mais de 20 anos
venderia sua casa por R\$30.000,00

22

índices urbanísticos

área do lote	86,40 m ²
área construída	149,00 m ²

c.a.	1,72
------	------

pavimentos 2

casas por lote	1
----------------	---

**trabalho
renda familiar
saúde**

servente
até 1 s.m.
posto de saúde

ganhou o terreno do Rossi e construiu casa aos poucos.

tempo de moradia	mais de 20 anos
venderia sua casa por	não sabe

23

índices urbanísticos

área do lote	79,20 m ²
área construída	158,40 m ²

c.a. 2

pavimentos 2

casas por lote	1
----------------	---

trabalho
renda familiar
saúde

fotógrafo
3 a 5 s.m.
já teve convênio

comprou barraco de 2 cômodos por aproximadamente R\$15.000,00 à vista, e foi melhorando aos poucos.

tempo de moradia	16 anos
venderia sua casa por	mais de R\$ 80.000,00

1

localização

R. Palmital, 60

Quadra A
Lote 07**índices urbanísticos**área do lote 63,90m²
área construída 99 m²

c.a. 1,55

pavimentos 2

casas por lote 1

trabalho**renda familiar****saúde**

motorista de ônibus

1a 3 s.m.

convênio

forma de produção da moradia

comprou o barraco de um senhor na época da invasão da área.

tempo de moradia

22 anos

venderia sua casa por

R\$ 60.000,00

2

localizaçãoR. Palmital,
8AQuadra A
Lote 17**índices urbanísticos**área do lote 68,10 m²
área construída 17,90 m²

c.a. 0,26

pavimentos 1

casas por lote 1

trabalho**renda familiar****saúde**

não trabalha

1 a 3 s.m.

posto de saúde

forma de produção da moradia

comprou o lote à vista com o dinheiro das férias do marido. "Foi 3 cruzeiros, era o preço de uma televisão".

tempo de moradia

18 anos

venderia sua casa por

"vender pra morar onde?"

3

localização

R. Um, 56

Quadra A
Lote 24**índices urbanísticos**área do lote 60 m²
área construída 158,50 m²

c.a. 2,64

pavimentos 3

casas por lote 2

trabalho**renda familiar****saúde**

diarista

até 1 s.m.

convênio

forma de produção da moradia

o ex-marido comprou da casa. Hoje eles estão separados, o marido mora na casa de cima e ela na de baixo. O pavimento do meio ela aluga por R\$150.

tempo de moradia

9 anos

venderia sua casa por

R\$ 30.000,00

4

trabalho
renda familiar
saúde

diarista
até 1 s.m.
convênio

ocupou lote na parte de cima da favela. Quando da urbanização, há 15 anos, “o sr. Jair disse que aqui em baixo ia ter mais área de terreno.”

30 anos

venderia sua casa por	R\$ 20.000,00
-----------------------	---------------

R. Um, 91

Quadra	A
Lote	34

c.a. 0,60

pavimentos 2

casas por lote	1
----------------	---

5

trabalho
renda familiar
saúde

não trabalha
1 a 3 s.m.
posto de saúde

a prefeitura deu o terreno e a família autoconstruiu a casa a longo do tempo.

15 anos

venderia sua casa por não respondeu

Rua Um

Quadra	B
Lote	06

área do lote	65 m ²
área construída	44 m ²

c.a. 0,68

pavimentos 2

casas por lote	1
----------------	---

6

trabalho
renda familiar
saúde

não trabalha
1 a 3 s.m.
paga convênio

ganhou o terreno da prefeitura e autoconstruiu a casa a longo do tempo.

10 anos

tempo de moradia	10 anos
venderia sua casa por	não sabe

Rua Um

Quadra	B
Lote	15

área do lote	72,60 m ²
área construída	124,10 m ²

c.a.	1,71
------	------

pavimentos 2

casas por lote 1

7

localização

Vila 3

Quadra B
Lote 25

índices urbanísticos

área do lote 64,10 m²
área construída 59 m²

c.a. 0,92

pavimentos 1

casas por lote 1

trabalho
renda familiar
saúde

aposentada
1 a 3 s.m.
paga convênio

forma de produção da moradia

Comprou o terreno com barraco por R\$7,5 mil à vista, e foi construindo aos poucos.

tempo de moradia
venderia sua casa por

9 anos
R\$25 mil, o povo não dá mais que isso."

8

localização

R. Palmital, 86

Quadra B
Lote 39

índices urbanísticos

área do lote 74,50 m²
área construída 97,10 m²

c.a. 1,30

pavimentos 2

casas por lote 2

trabalho
renda familiar
saúde

aposentado
até 1 s.m.
posto de saúde

forma de produção da moradia

"Na época do Rossi, eles fizeram o barraco para nós. Moramos em 2 cômodos durante um tempo e fomos construindo aos poucos."

tempo de moradia
venderia sua casa por

16 anos
não tem intenção de vender. "A casa inteira tem 9 cômodos e moram 4 famílias nela, acho que pagariam 35 a 40 mil."

9

localização

R. Palmital, 93

Quadra B
Lote 42

índices urbanísticos

área do lote 65 m²
área construída 191,21 m²

c.a. 2,94

pavimentos 2

casas por lote 2

trabalho
renda familiar
saúde

desempregada
1 a 3 s.m.
posto de saúde

forma de produção da moradia

na época da invasão o pai dela morava na área, e indicou o lote a ser ocupado. O irmão construiu em baixo e ela, em cima

tempo de moradia
venderia sua casa por

10 anos
não venderia jamais
Vender pra ir pra onde?

10

localização

R. Palmital

Quadra B
Lote 58

índices urbanísticos

área do lote 71,80 m²
área construída 26 m²

c.a. 0,36

pavimentos 1

casas por lote 2

trabalho
renda familiar
saúde

fábrica de balas
3 a 5 s.m.
posto de saúde

forma de produção da moradia

o pai comprou o terreno à vista e ela está construindo aos poucos com o marido.

tempo de moradia 12 anos
venderia sua casa por não sabe

11

localização

Viela Um

Quadra B
Lote 69

índices urbanísticos

área do lote 98,40 m²
área construída 190,80 m²

c.a. 1,94

pavimentos 2

casas por lote 2

trabalho
renda familiar
saúde

só o marido trabalha
1 a 3 s.m.
posto de saúde

forma de produção da moradia

comprou terreno à vista e foi construindo aos poucos.

tempo de moradia 30 anos
venderia sua casa por R\$ 20.000,00

12

localização

R. Augusto F de Oliveira

Quadra C
Lote 01

índices urbanísticos

área do lote 110 m²
área construída 58,10 m²

c.a. 0,53

pavimentos 2

casas por lote 1+comércio

trabalho
renda familiar
saúde

bar de dia/ segurança à noite
1 a 3 s.m.
pronto socorro em Barueri.

forma de produção da moradia

comprou o terreno por R\$8 mil à vista e construiu a casa.

tempo de moradia 11 anos
venderia sua casa por 40 mil

13

localização

R. Augusto F de
Oliveira
Quadra C
Lote 11

índices urbanísticos

área do lote	60 m ²
área construída	90 m ²
c.a.	1,50
pavimentos	3
casas por lote	3

trabalho	babá
renda familiar	1 a 3 s.m.
saúde	posto de saúde

forma de produção da moradia

comprou o terreno por R\$300, pois era invasão. Pagou em várias prestações e foi construindo a casa aos poucos.

tempo de moradia	16 anos
venderia sua casa por	R\$35.000,00

14

localização

R. Dois
Quadra C
Lote 21

índices urbanísticos

área do lote	64 m ²
área construída	50,60 m ²
c.a.	0,79
pavimentos	2
casas por lote	1

trabalho	desempregada
renda familiar	1 a 3 s.m.
saúde	posto de saúde em Barueri

forma de produção da moradia

comprou terreno com um cômodo por R\$3.300, e pagou em duas vezes. Construiu a casa aos poucos.

tempo de moradia	10 anos
venderia sua casa por	R\$ 20.000,00

15

localização

R. Augusto F de
Oliveira
Quadra D
Lote 4

índices urbanísticos

área do lote	85,00 m ²
área construída	87,70 m ²
c.a.	1,03
pavimentos	2
casas por lote	2

trabalho	não trabalha
renda familiar	3 a 5 s.m.
saúde	posto de saúde

forma de produção da moradia
a prefeitura doou o terreno

tempo de moradia	23 anos
venderia sua casa por	R\$15.000,00

16

índices urbanísticos

área do lote	62,50 m ²
área construída	118,90 m ²

localização

R. Dois	
Quadra	D
Lote	20

c.a.	1,90
pavimentos	2
casas por lote	1

trabalho	aposentado
renda familiar	1 a 3 s.m.
saúde	Santa Casa

forma de produção da moradia

morava no próprio terreno, em barraco. A prefeitura loteou e doou o terreno.

tempo de moradia	10 anos
venderia sua casa por	R\$45.000,00

17

índices urbanísticos

área do lote	66,80 m ²
área construída	66,80 m ²

localização

R. Dois	
Quadra	D
Lote	29

c.a.	1
pavimentos	2
casas por lote	1

trabalho	funcionária pública
renda familiar	1 a 3 s.m.
saúde	paga INSS

forma de produção da moradia

morava em barraco no mesmo lote. a prefeitura doou o lote e a família construiu a casa.

tempo de moradia	28 anos
venderia sua casa por	R\$ 38.000,00

18

índices urbanísticos

área do lote	79,20 m ²
área construída	48,00 m ²

localização

Viela sanitária
Quadra D
Lote 43

c.a.	0,61
pavimentos	1
casas por lote	1

trabalho	qposentado
renda familiar	1 s.m.
saúde	INCOR

forma de produção da moradia

“prefeitura deu o terreno. Me tiraram do Jd. Roberto, de área de risco. Morei 3 anos em contêiner e depois fui transferido pra cá.”

tempo de moradia	12 anos
venderia sua casa por	R\$30.000,00

19

índices urbanísticos

área do lote 109,40 m²
 área construída 21,40 m²

c.a. 0,20

pavimentos 2

casas por lote 1

localização

Vila Um
 Quadra D
 Lote 56

trabalho
renda familiar
saúde

auxiliar de escritório
 5 a 10 s.m.
 convênio

forma de produção da moradia

comprou o terreno por R\$8 mil à vista e construiu a casa.

tempo de moradia
venderia sua casa por

10 anos
 R\$30.000,00

5.3. Etapas e resultados imediatos do programa de regularização

O programa teve sua primeira etapa concluída em novembro de 2007, com a regularização de um loteamento produzido pelo poder público e localizado em terra pública dominial, resultando na venda de lotes por meio do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, desenvolvido pelo governo federal. O PSH foi aplicado pela prefeitura, destinando-se a famílias com renda de até três salários mínimos, com subsídio de dois terços do valor de venda dos lotes e financiamento do um terço restante. Nessa primeira etapa foi também concluída a regularização de outras quatro favelas localizadas em terras de uso comum do povo, com a outorga de títulos de “concessão especial de uso para fins de moradia” ou “concessão de direito real de uso” para 1856 famílias.

O processo de regularização fundiária das favelas em terras de uso comum do povo de Osasco contou com dez etapas, descritas e comentadas a seguir³⁷:

1. Identificação, mapeamento e seleção das favelas que seriam objeto de cartas-consulta para o Programa Papel Passado, do Ministério das Cidades:

Essa fase se deu durante o mês de março de 2005, quando foram agrupados os mapas e cadastros existentes, e realizadas vistorias em todas as favelas para checagem visual da situação de cada uma das áreas. Os critérios de seleção foram o tempo de ocupação e a existência de infra-estrutura para caracterizar a consolidação da ocupação, já que o programa somente abrangeria aspectos jurídicos da regularização.

Foram enviadas cartas-consulta relacionadas a 27 áreas, e cinco delas receberam recursos do Orçamento Geral da União de 2005 para a implantação do programa. No ano seguinte

³⁷ Descrição e comentários com base em entrevista realizada com o Coordenador de Regularização Fundiária da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, Patryck de Araújo Carvalho, em dezembro de 2007.

foram enviadas mais seis cartas-consulta, e foram selecionadas mais seis favelas para receberem os recursos do orçamento de 2006.

2. Participação da população no processo:

Foram organizados, entre 2005 e 2007, seis fóruns que reuniram a população das favelas inseridas no programa, em que se apresentou para a população o programa, suas etapas, seu prazos e as responsabilidades da prefeitura e da população para a conclusão do programa de regularização. Houve, durante os fóruns, espaço para solução de dúvidas em relação ao enquadramento no programa, e as dúvidas mais frequentes referiam-se aos direitos dos inquilinos à concessão, a interpretações de que o IPTU pago (em algumas favelas desde 1997) equivaleria a um aluguel ou a uma prestação de compra do terreno, assim como em relação à permanência dos usos comerciais existentes.

3 e 4. Desafetação das áreas públicas e demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social:

Para viabilizar a outorga de títulos de concessão das terras de uso comum do povo, foi necessária a aprovação de duas leis: uma demarcando Zonas Especiais de Interesse Social- ZEIS e substituindo a legislação anterior de Habitação de Interesse Social, e outra tratando da desafetação das áreas de uso comum do povo demarcadas como ZEIS.

As ZEIS são zonas em que os parâmetros urbanísticos podem ser diferentes do que define a legislação municipal, possibilitando a regularização urbanística de assentamentos que não se enquadram no padrão legal.

Em 13 de julho de 2006 foi aprovada a lei ordinária nº 4059, autorizando o poder público municipal a desafetar as áreas públicas demarcadas como ZEIS, conforme trecho transcrito abaixo:

“Art. 1º Fica a Municipalidade autorizada a realizar, por meio de ato do Chefe do Poder Executivo, desafetação de áreas públicas classificadas como ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, para fins de urbanização e projetos habitacionais.”

Em 09 de outubro de 2006, foi aprovada a lei complementar nº 152, que estabelece parâmetros para produção de Habitação de Interesse Social - HIS e Habitação do Mercado Popular – HMP, além de definir três categorias de ZEIS: ZEIS 1, que corresponde a terrenos vazios para provisão de HIS e HMP; ZEIS 2, que são as favelas; e ZEIS 3, os loteamentos irregulares e clandestinos.

5 e 6. Elaboração do levantamento planialtimétrico cadastral, coleta de documentos e cadastro dos moradores

Foi firmado um contrato único para essas três atividades, sendo o produto final a “Planta de Concessão” de cada uma das áreas regularizadas. Essa planta contém o perímetro da gleba municipal objeto da regularização, o perímetro dos lotes, as modalidades de concessão (de uso especial para fins de moradia ou de direito real de uso) e autorização (em caso de atividades comerciais) aplicáveis a cada lote.

Uma das dificuldades dessa etapa do processo, de acordo com o coordenador do programa, foi a inexistência ou precariedade da documentação das terras públicas municipais.

Quando um loteamento é aprovado pelo município, as áreas demarcadas como sistema viário, áreas verdes e institucionais passam automaticamente para o patrimônio municipal, mas não há cadastros nos arquivos municipais ou registros em cartório da maioria dessas áreas. Para elaboração desse levantamento, as bases utilizadas foram, além das plantas de loteamentos, as fotos aéreas georeferenciadas constando a ocupação atual.

Para a etapa de cadastramento e coleta de documentação, as maiores dificuldades foram a falta de documentação pessoal, principalmente CPF, e também a comprovação do tempo de moradia desde junho de 1996. Apesar da possibilidade de utilização de vários tipos de documentos como comprovante do tempo de moradia, como carteira de vacinação e matrícula em escola, muitas famílias não apresentaram essa documentação, e por isso não

puderam receber a *concessão de uso especial para fins de moradia*, e sim a *concessão de direito real de uso*.

7. Registro das áreas públicas de propriedade do município nos cartórios

Todas as áreas públicas ocupadas por favelas inseridas no programa de regularização fundiária têm sua origem em doações compulsórias necessárias ao parcelamento do solo. Duas das cinco áreas regularizadas na primeira etapa do programa tinham matrícula em cartório registrada em nome do município, mas uma delas teve de ser retificada durante o processo de regularização, pois os limites descritos em matrícula não condiziam com a realidade da situação atual. Essa retificação ainda não foi concluída, pois a área municipal confronta com imóvel de propriedade estadual, e por isso é necessária anuência da Procuradoria de Patrimônio Imobiliário do Estado de São Paulo, que não foi concluída até o momento.

Foram abertas matrículas das outras três áreas, o que dependeu de pesquisa para identificar os loteamentos que deram origem a elas, elaboração de planta e memorial descritivo das áreas e solicitação de abertura de matrícula nos respectivos cartórios de Registro de Imóveis.

8. Instrumentos, plantas de concessão e elaboração de memoriais descritivos

Foi contratado o desenvolvimento de um programa de computador que cruzasse informações de plantas de regularização e cadastro dos moradores, gerando memoriais descritivos automáticos dos lotes.

9. Assinatura dos termos de concessão

A assinatura dos termos de concessão pelos moradores aconteceu em novembro de 2007, em evento com a presença do prefeito, secretários municipais, vereadores e da grande maioria das famílias inseridas no programa de regularização das terras públicas de Osasco.

10. Registro dos títulos de concessão no Cartório de Registro de Imóveis

Dos 1.258 títulos de concessão emitidos na primeira fase do programa, somente 349, os da favela BD, foram registrados. O registro foi feito de forma gratuita no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Osasco, que abrange a zona sul do município, cujo Oficial entendeu que se tratava de regularização de interesse social, o que garantiu a gratuidade do registro, conforme determinação da Lei de Registros Públicos³⁸. Os títulos da favela AE, que também está situada na zona sul, não puderam ser registrados porque a matrícula ainda está em processo de retificação, e dependendo de anuência de órgão estadual.

As outras duas favelas inseridas no programa estão localizadas na zona norte do município, área de abrangência do 2º Cartório de Registro de Imóveis. Mediante solicitação da prefeitura para abertura de matrículas dos lotes e registro dos títulos de concessão, o Oficial desse cartório encaminhou suscitação de dúvida à Juíza Corregedora dos Cartórios de Osasco³⁹, argumentando que a regularização fundiária é um procedimento administrativo de regularização do parcelamento do solo, e dessa forma, além da aprovação no município por meio da demarcação de ZEIS, a regularização deveria passar por procedimentos legais de licenciamento ambiental. Além desse motivo, o oficial do 2º CRI de Osasco ainda entendeu como ilegal a cláusula 7ª dos termos administrativos de concessão, que estabelece a necessidade de anuência prévia da prefeitura para transferências *intervivos e causa mortis*, ou seja, vendas a terceiros e herança. Essa anuência prévia, na opinião da administração pública, garantiria a manutenção das características da população moradora, e assim, o interesse social da regularização. A suscitação de dúvida encaminhada pelo Oficial do 2º CRI está em análise na 6ª Vara Cível e no Ministério Público Estadual.

³⁸ Lei Federal nº 6015/1973, art. 213 §15, e art. 290-A.

³⁹ Juíza de Direito da 6ª Vara Cível da Comarca de Osasco.

Como os procedimentos da regularização dominial são essencialmente jurídicos, são negligenciadas as implicações urbanísticas do processo de regularização, como se não havendo intervenção física não houvesse impactos no ambiente urbano.

Implantados de forma isolada, os planos de regularização dominial levam à cristalização do padrão de ocupação precário construído ao longo dos anos de expansão e consolidação das periferias. A falta de um plano urbanístico de recuperação ambiental que trace diretrizes de estruturação das favelas regularizadas representa o desperdício de uma oportunidade de ampliação do estoque de terras municipais que viabilizariam mais facilmente as intervenções necessárias para a melhoria do padrão de ocupação periférico. Esse plano poderia demarcar áreas a serem preservadas e/ou desocupadas com objetivo de implantação ou complementação de infra-estrutura e áreas de lazer, que contribuiriam para a melhoria das condições urbano-ambientais das áreas regularizadas.

5.4. Uma favela regularizada: ocupação, urbanização e consolidação da precariedade

Acompanhar o processo de regularização dominial de favelas localizadas em terras de uso comum do povo foi determinante para constatar seu poder de cristalização do padrão de expansão periférica. O estudo de uma “área livre” no município de Osasco pode demonstrar essa afirmação.

A área livre BD foi demarcada no projeto de loteamento do Jardim Cipava, aprovado em 1960, e ocupada por moradias ao longo de quase cinquenta anos. No projeto de aprovação desse loteamento, que ocupa uma área de 576.236,28 m², aproximadamente 63% foram aproveitados como lotes, 27% foram destinados ao sistema viário, e 10% foram destinados aos espaços livres, conforme mostra quadro de áreas da figura a seguir. As terras de uso comum do povo demarcadas no projeto equivaliam a 10% da área total loteada. Atualmente, há uma escola, uma creche e um posto de saúde implantados em aproximadamente um terço dessa área livre, equivalente a aproximadamente 16.000 m². Os dois terços restantes, ou o equivalente a mais de 30.000 m² está ocupado pela favela denominada BD.

A área livre BD, como é conhecida oficialmente nos dias atuais, ou Vila Clementina, como já foi conhecida em outras épocas, é uma favela existente pelo menos desde 1970. Há cadastros municipais que apontam 38 anos de moradia de algumas famílias na área.

Planta de aprovação do loteamento Jardim Cipava, com destaque para a “área livre”, equivalente a 10% da área total loteada.

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, coletado em setembro de 2006.

Detalhe da planta do Jardim Cipava aprovada pela Prefeitura do Município de São Paulo, em 1960.

De acordo com entrevistas realizadas com moradores da favela, a ocupação foi amplamente consentida pelo poder público municipal nas suas diversas fases. Parte dos moradores atuais foi removida de áreas de risco de outras favelas e trazida para a área livre BD durante a década de 1990. São também dessa década os documentos de permissão de uso outorgados aos moradores por meio de decreto municipal nº 7.442, de setembro de 1992.

Foto da autora: Permissão de uso emitida pelo poder público municipal, em 1992, a morador da favela BD.

Dessa maneira, a área livre resultante de um loteamento privado que abriga cerca de doze mil habitantes, foi transformando-se ao longo de trinta anos de negociações e concessões, numa área de moradia para aproximadamente 1.200 pessoas.

Não é essencial avaliar se são os 12.000 moradores dos lotes privados do loteamento que não merecem ter áreas verdes próximas às suas casas ou se são os mil e duzentos que devem ter assegurado o direito à moradia, mas sim discutir alternativas de provisão de moradia para a população de baixa renda que minimizem os impactos na qualidade do espaço urbano. Para tal, foi fundamental avaliar como estão sendo encaminhadas as ações que fazem parte do processo de regularização fundiária implantado nesta e em outras favelas localizadas em terras de uso comum do povo no município de Osasco.

Foto aérea da ocupação atual e indicação, em verde, da área pública de uso comum do povo realmente utilizada de forma coletiva, que são as ruas e uma praça, sobre planta do loteamento Jardim Cipava

Em um levantamento realizado pela prefeitura em 1985, a ocupação era de baixa densidade, com quintais individuais e coletivos - em cinza na figura. A topografia acidentada e os córregos que passam pela área apareciam ainda como fortes referências, determinando a morfologia da ocupação. Nas margens mais íngremes dos córregos, no centro e à direita da figura, havia uma horta coletiva.

Levantamento da favela realizado em 1985, com destaque para as moradias então existentes.

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, coletado em setembro de 2006.

Com o adensamento da ocupação da favela, que aconteceu a partir de 1992, as referências do ambiente natural e da ocupação original foram completamente apagadas. Os córregos, um deles cuja nascente está na própria área livre, foram canalizados, o esgoto das casas foi ligado diretamente a eles, e ruas e vielas foram construídas sobre esses córregos.

Após as ruas e vielas serem implantadas sobre os córregos, foram demarcados lotes padronizados, com área de 93 m² em média. Resultaram dessa urbanização muito mais lotes do que havia na ocupação anterior, e a densidade populacional aumentou com a chegada de

famílias que ocupavam outras favelas removidas geralmente de terras privadas. Foram respeitadas as áreas que já estavam ocupadas por usos institucionais, e mais tarde foram implantadas uma creche e um posto de saúde em um antigo galpão que funcionava como centro cultural chamado Vila dos Artistas. Apenas uma nova pequena praça de esquina foi implantada com a urbanização da favela.

Projeto de urbanização da favela, implantado em 1992.

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco, setembro de 2006.

concessão da posse da terra se mantivesse em favor de quem investiu dinheiro em construção para aluguel, e não em favor de quem realmente morava nas casas.

A prática de construção e ampliação de casas para aluguel também continuou nas favelas durante o processo de regularização. Em visita de campo realizada em março de 2007 em uma das favelas pesquisadas, havia sete casas em obras de ampliação, todas contando com cozinha nova, o que caracteriza uma residência independente.

Houve pelo menos um caso de ação judicial de reintegração de posse de imóvel em favela localizada em terra pública durante o período de implantação do programa. O município não foi citado na ação, mesmo sendo proprietário da terra, e a sentença foi roferida em favor do posseiro senhorio. O objeto da ação era a casa, e não a terra onde ela se localiza, e, o posseiro que investiu seu capital em construção para aluguel sobre terra pública sempre obterá ganho de causa em ações desse tipo. É mais um indício da consolidação do uso privado em terra pública, e da dificuldade da intervenção do poder público municipal em cumprir o dever constitucional de ordenamento territorial e controle do uso do solo, ainda que seja em terras de seu próprio domínio.

Dentre as 349 famílias que tiveram as moradias regularizadas, 244 delas receberam concessão de uso especial para fins de moradia, e 105 delas receberam a concessão de direito real de uso, tendo sido todas registradas em cartório.

O processo de regularização dominial contou com um trabalho minucioso de levantamento da situação atual da ocupação. O levantamento planialtimétrico cadastral é a base fundamental para a demarcação dos lotes que receberão títulos de garantia de posse dos moradores. O parcelamento do solo representado na planta de regularização é aprovado pelo município, e a seguir registrado na matrícula da gleba, se houver. Se não houver matrícula dessa gleba, o município deve solicitar sua abertura, apresentando o perímetro da gleba a ser matriculada. Com o parcelamento do solo registrado na matrícula da área maior, podem ser

abertas matrículas de cada um dos lotes constantes da planta, e podem ser registradas nas novas matrículas a concessão de uso referente a cada um dos lotes.

O quadro abaixo mostra as ferramentas, ou peças técnicas necessárias para os processos de regularização dominial e urbanística.

	Regularização dominial	Regularização dominial + urbanística
título resultante	cuem*/ cdru**	cuem*/ cdru**
ferramentas necessárias	levantamento planialtimétrico cadastral	levantamento planialtimétrico cadastral
	cadastro do perímetro da gleba	cadastro do perímetro da gleba
	abertura/ retificação de matrícula da gleba	abertura/ retificação de matrícula da gleba
	-	projeto de regularização urbanística
	planta de regularização dominial	planta de regularização dominial
	abertura de matrícula dos lotes	abertura de matrícula dos lotes
	registro das concessões dos lotes	registro das concessões dos lotes
	-	obras de intervenções físicas

* Concessão de Uso Especial para fins de moradia; ** Concessão de Direito Real de Uso

O levantamento planialtimétrico cadastral é utilizado, no processo de regularização dominial, como subsídio para a elaboração da planta base para a abertura de matrícula da área da gleba e para o registro dos títulos de concessão especial para fins de moradia no Cartório de Registro de Imóveis. No entanto, esse levantamento traz diversos elementos que poderiam servir como referência para a definição de diretrizes de intervenções físicas necessárias para a melhoria das condições urbano-ambientais, como a demarcação de áreas não-regularizáveis (a serem desocupadas), áreas regularizáveis e que devem manter suas características, áreas com potencial para adensamento etc.

O quadro abaixo propõe que o plano de diretrizes de intervenção física seja ferramenta obrigatória, mesmo para os processos de regularização dominial.

	Regularização dominial	Regularização dominial + urbanística
título resultante	cuem*/ cdru**	cuem*/ cdru**
ferramentas necessárias	levantamento planialtimétrico cadastral	levantamento planialtimétrico cadastral
	cadastro do perímetro da gleba	cadastro do perímetro da gleba
	abertura/ retificação de matrícula da gleba	abertura/ retificação de matrícula da gleba
	plano de diretrizes para intervenção física	projeto de regularização urbanística
	planta de regularização dominial	planta de regularização dominial
	abertura de matrícula dos lotes	abertura de matrícula dos lotes
	registro das concessões dos lotes	registro das concessões dos lotes
	-	obras de intervenções físicas

* Concessão de Uso Especial para fins de moradia; ** Concessão de Direito Real de Uso

A elaboração de um plano de diretrizes para intervenções físicas tem o potencial de ampliar os benefícios trazidos pelo processo de regularização dominial, que, além de garantir o direito à moradia adquirido pelos ocupantes de áreas públicas por meio da Medida Provisória 2.220/2001, indicaria caminhos para o planejamento de ações identificadas como necessárias para a melhoria do padrão urbano estabelecido.

Apresento abaixo um desenho da implantação da favela BD, mostrando a projeção das construções existentes em preto. Sobreposta a essa imagem, aparece a localização original do córrego canalizado durante o processo de urbanização dessa favela e a demarcação de uma faixa *non aedificandi* de 15m. de cada lado do córrego, de acordo com o parâmetro de adotado pela Resolução do Conama nº 369/2006 para casos de regularização fundiária de interesse social.

Ainda que não haja recursos disponíveis para implantar intervenções físicas concomitantes ao processo de regularização dominial, a definição de diretrizes para intervenção futura pode representar um salto na qualidade dos programas de regularização fundiária. Sem o estabelecimento de diretrizes visando melhorias urbano-ambientais nas áreas regularizadas, a regularização dominial leva à cristalização do padrão precário de ocupação característico da urbanização das periferias, mantendo e ampliando o uso privado em espaços destinados a uso público, e perdendo a oportunidade de demarcar espaços destinados à implantação de equipamentos e infra-estrutura que trariam melhorias urbano-ambientais para o local e para a cidade como um todo.

5.5. Implicações da legislação municipal no ambiente urbano

A Lei complementar nº 152/2006, que trata da revisão do Plano Diretor Municipal de Osasco de acordo com a determinação do Estatuto da Cidade, demarcou 6,5 km² de ZEIS destinadas à regularização fundiária de loteamentos e favelas, o que representa aproximadamente 10% do território total do município. Desse total, 4,4 km² são ocupados por loteamentos particulares irregulares ou clandestinos e 2,1 km² por favelas⁴⁰.

O texto da lei de desafetação determina que qualquer área pública de uso comum do povo demarcada como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS pode ser desafetada. As ZEIS abrangem tanto áreas públicas já ocupadas por moradia como lotes privados, e também terras destinadas ao uso público em projetos de loteamentos não regularizados, mas ainda disponíveis para o uso público.

A superfície ocupada por favelas soma 1,8 km² de áreas de uso comum do povo, que, se antes não poderiam ter reconhecida a ocupação por moradias nem ser alienadas, a partir da desafetação deixarão oficialmente de configurar o estoque de terras de uso comum do povo e passarão a compor o estoque de terras municipais destinadas ao uso habitacional de interesse social.

Os loteamentos privados irregulares e clandestinos também foram demarcados como ZEIS e estão passando ou poderão passar por processo de regularização fundiária. Nesses casos, a nova legislação não define mais uma porcentagem mínima de área pública a ser garantida, o que permite que sejam regularizadas as mais diversas situações existentes. A responsabilidade pela definição dos padrões urbanísticos foi, dessa forma, transferida da legislação para uma comissão formada por moradores, loteadores e representantes do poder

⁴⁰ De acordo com dados coletados pela autora em setembro de 2006 na Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco.

executivo municipal. Essa comissão tem como função aprovar um plano de regularização do loteamento, proposto pelo loteador ou pelo poder público municipal, por meio do qual é definido o destino de terras ainda desocupadas.

A legislação para a regularização de loteamentos, até 2006, exigia a manutenção de pelo menos 10% de terras públicas desocupadas, o que contribuiu para que fossem mantidas terras públicas desocupadas mesmo em loteamentos irregulares e clandestinos. Como hoje a lei de ZEIS não define uma destinação mínima de áreas públicas, é dada margem à pressão dos loteadores em transformar de terras originalmente demarcadas como áreas livres e hoje ainda desocupadas, em lotes.

Essa pressão ocorre durante a negociação direta com técnicos da prefeitura, cujos argumentos legais para garantir alguma destinação de terras públicas limitam-se à existência de riscos e à garantia da qualidade do espaço urbano. As soluções de projeto e obras para erradicação de situações de risco demandam, além de rigor técnico, um rompimento com o padrão urbanístico existente, que é bastante denso e não conta com áreas públicas. A qualidade urbano-ambiental, por sua vez, é um parâmetro subjetivo, e muito difícil de defender em um contexto de precariedade generalizada. Nas reuniões das comissões de regularização fundiária os loteadores tentam garantir um estoque de lotes para comercialização, e os moradores, que entendem como objetivo principal da regularização a conquista das “escrituras”, desconsideram o “parâmetro subjetivo” da qualidade urbano-ambiental.

O atual processo de regularização de loteamentos abre possibilidades para que as poucas áreas desocupadas sejam transformadas em lotes privados, agravando a situação de escassez de terras públicas municipais. Leva também ao crescimento do número de favelas em terras de uso comum do povo, e, por consequência direta, também ao aumento da demanda por novos processos de regularização tais como o estudado neste trabalho.

Cito a seguir alguns exemplos do conflito entre os interesses de loteadores e o interesse coletivo:

A planta abaixo reproduz um loteamento em processo de regularização com a área de uso público ocupada por favela, anotada em vermelho. A proposta do loteador é destinar oficialmente ao “uso público” a área já ocupada por moradias. O loteamento ficaria sem área pública e o município ganharia oficialmente uma nova favela.

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco

A destinação de terras ocupadas por favelas ao patrimônio público durante o processo de regularização não cumpre o objetivo da legislação de parcelamento do solo, que é garantir áreas de lazer e institucionais para o conjunto da cidade. Uma alternativa seria a regularização das favelas como lotes privados inseridos no loteamento, e para garantir áreas de uso público, os lotes demarcados no projeto original, mas ainda não construídos, poderiam ser destinados ao uso público.

A planta abaixo é de loteamento em processo de regularização com poucas áreas públicas disponíveis, mas alguns lotes privados ainda não construídos.

Fonte: Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de Osasco

A recompra dos lotes ainda desocupados e sua destinação ao uso público poderia ser solicitada ao loteador como uma condição para a regularização. No entanto, essa alternativa é muito difícil de ser viabilizada se a regularização acontece restrita ao âmbito executivo municipal, pela fragilidade em relação à aplicação de sanções no caso do não cumprimento de um acordo desse porte. Quando há atuação do Ministério Público por meio de Ação Civil Pública, é aberto um processo judicial contra o loteador com objetivo de obrigá-lo a regularizar o loteamento implantado de forma irregular ou ilegal. Nesses casos, o loteador tem interesse de regularizar para se livrar o mais rápido possível do processo judicial, e as possibilidades de se fazer um acordo em que o loteador pague alguma compensação podem ser ampliadas.

O poder executivo municipal também poderia atuar com objetivo de ampliar a oferta de terras públicas por meio de desapropriação. A intervenção direta do poder público nesse conflito poderia fomentar a formação de um banco de terras, inaugurando um estoque de pequenas áreas livres aptas a receber implantação de projetos de equipamentos públicos de pequena escala, como pequenas praças, creches, espaços de coleta e tratamento de resíduos sólidos, estações locais de tratamento de esgoto, ou ainda servirem como base de troca para outros loteamentos em regularização.

Conclusão

O programa de regularização fundiária de Osasco apresenta duas vertentes paralelas: regularização dominial de favelas e loteamentos implantados em terras públicas, e regularização urbanística e dominial de loteamentos privados. O programa tem sua implantação mais avançada no que se refere às favelas localizadas em terras públicas classificadas como “bens de uso comum do povo”. É por esse motivo que o foco desta pesquisa de mestrado foi o processo de regularização dominial dessas favelas.

O processo de formação e consolidação das favelas do município de Osasco tem em sua origem a expansão da área metropolitana de São Paulo, e atualmente aproximadamente 90% de suas favelas estão localizadas em terras públicas classificadas como bens de uso comum do povo, ou seja, em terras demarcadas como áreas públicas nos projetos de loteamentos, mas de fato ocupadas por moradias. Essas áreas ocupadas configuram as “favelas em terras públicas de uso comum do povo”, que passaram por longo processo de consolidação por meio de permissões de uso e da implantação de infra-estrutura, ainda que de forma precária.

O programa de regularização de favelas está sendo implantado em terras públicas de uso comum do povo desde 2005, com o objetivo principal de formalizar o direito de posse da população moradora definido pela Medida Provisória 2220/2001, reconhecendo legalmente cada lote implantado durante o processo de ocupação e consolidação dessas favelas. A cada família é outorgado um título de posse, que dependendo do tempo de moradia no local, entre outras razões, pode ser uma *concessão de uso especial para fins de moradia*, como definido na MP 2220/2001, ou uma *concessão de direito real de uso*, como definido no Decreto-Lei 271/1967. Ambos os títulos de posse podem ser registrados nas matrículas dos lotes, recém abertas no âmbito do programa.

A abertura de matrícula de lotes, de acordo com a legislação federal de registros públicos, é resultado de um processo de parcelamento do solo. Esse processo inicia-se com a aprovação do projeto no município e licenciamento ambiental, conforme parâmetros urbanísticos e ambientais federais e estaduais. O programa de regularização de favelas de Osasco contou com regularização pelo município dos parcelamentos das áreas ocupadas por favelas da forma como estavam no início do programa, mas não com o licenciamento ambiental.

As condições jurídicas, físico-sociais e políticas existentes, ou as que foram criadas para que pudesse ser implantada a regularização fundiária no município, definiram o desenho do programa de regularização de Osasco:

1. autonomia do município para proceder a desafetação de bens de uso comum do povo, alterando a classificação dessas terras para bens de uso dominical, ou seja, que não tem destinação legal específica. Essa autonomia foi alcançada pelos municípios paulistas a partir da revisão do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo, em dezembro de 2006;
2. garantia do direito de posse aos ocupantes de áreas públicas de até 250m² ocupadas desde junho de 1996, definida pela Medida Provisória 2220/2001. O programa de regularização de Osasco se aplica a ocupantes que possuem o direito de posse da terra definido pela MP, e poderiam requerer esse direito na justiça. O poder público se adiantou a essa hipótese, e implantou a regularização fundiária em favelas que apresentam urbanização consolidada, ainda que de forma precária;
3. vigência do Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária, desenvolvido pelo Ministério das Cidades, que proporcionou a destinação de recursos financeiros para a regularização fundiária em Osasco;

4. consolidação de algumas favelas, ainda que de forma precária no que diz respeito à qualidade urbanística e ambiental do processo de urbanização pelo qual elas passaram. A consolidação de algumas favelas possibilitou a implantação da regularização dominial sem que fossem previstas intervenções físicas, tais como coleta e tratamento de esgoto, sendo que algumas delas contam com canalização inadequada de córregos. A definição dessas favelas como de “urbanização consolidada”, e portanto passíveis de regularização dominial sem previsão de obras de intervenção física, privou-as da oportunidade de melhoria da sua própria qualidade urbano-ambiental, como também da cidade como um todo.

Os resultados alcançados pelo programa de regularização fundiária de Osasco apontam para:

1. o aumento da densidade populacional em áreas já densamente ocupadas e com problemas de acesso à infra-estrutura e equipamentos públicos. Com a regularização dominial, essas favelas passam a apresentar um diferencial positivo em relação às favelas não regularizadas do município, o que, somado a condições favoráveis de localização, poderá atrair um número maior de moradores, seja por meio do aluguel de cômodos, seja em novas lajes construídas sobre as casas existentes;
2. a ampliação das dificuldades de intervenção do poder público com objetivo de implantar infra-estrutura e equipamentos públicos, consequência da não destinação de áreas públicas no processo de regularização dominial das favelas;
3. o agravamento da escassez do estoque de terras de uso comum do povo e o aumento do estoque de lotes privados no município, por conta da pressão pela consolidação de lotes privados em detrimento de terras públicas durante o processo de regularização dos loteamentos privados;

4. o aumento do número oficial de favelas em terras de uso comum do povo no município, proporcionada pelo processo de regularização de loteamentos, em que o município recebe como áreas públicas de loteamentos terras já ocupadas por moradias.

A conclusão a que se pode chegar diante da pesquisa realizada é que a regularização dominial de favelas não tem alterado o padrão urbano de ocupação existente nas áreas de intervenção, e ainda dificulta a intervenção pública nas áreas regularizadas, pois da regularização dominial não resultam planos de diretrizes de intervenção ou áreas desocupadas que possam abrigar melhorias urbano-ambientais. A regularização dominial das favelas, portanto, acaba por cristalizar o padrão de ocupação precário desenvolvido durante o período de expansão e consolidação das periferias da área metropolitana de São Paulo.

Coloco a seguir sugestões para o aprimoramento do processo de regularização fundiária dominial no sistema de planejamento territorial municipal:

1. Elaborar plano de diretrizes de intervenção física para cada favela regularizada, em que se definam faixas *non aedificandi* nas margens de córregos com base em características locais, com objetivo de melhorias urbano-ambientais.

As margens de córregos representam grande parte das áreas ocupadas por favelas.

Para a regularização fundiária, a resolução CONAMA nº 369/2006 define uma faixa *non aedificandi* de 15 m. a partir de cada margem. Se aplicado esse parâmetro, o impacto em favelas consolidadas é muito grande. Por outro lado, regularizar um assentamento mantendo córregos em canais fechados onde são despejados também os esgotos não é conveniente enquanto política pública.

2. Elaborar plano de regularização fundiária abrangendo a escala da cidade, compatível com o Plano Diretor do município, demarcando áreas em que se permite a consolidação da ocupação por moradias, áreas que deverão sofrer processo de

recuperação ambiental, áreas de provisão habitacional para relocação de moradias em áreas protegidas ambientalmente etc. Dessa forma, a regularização fundiária poderia servir, além de seus objetivos de garantia dos direitos de posse da população, também como mais um instrumento de planejamento territorial municipal.

3. Nos planos de regularização de favelas, reter parte das terras públicas disponíveis para implantação de equipamentos públicos, como estações compactas de tratamento de esgoto local, espaços de triagem para reciclagem de lixo etc.
4. Criar banco de terras municipais como ferramenta de apoio ao programa de regularização fundiária. Nos casos de regularização de loteamentos privados, lotes desocupados poderiam ser destinados a esse banco como compensação de áreas públicas não destinadas originalmente, e como base de permuta com áreas desocupadas em favelas regularizadas.

Referências Bibliográficas

- . ALFONSIN, Betania; FERNANDES, Edesio (coord.) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- . _____. “O significado do Estatuto da Cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil”. In: ROLNIK, Raquel et alli. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte, PUC Minas Virtual, 2006.
- . BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.
- . BRASIL. Código Civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, 2002.
- . DURAND-LASSERVE, Alain; SELOD, Harris. “The formalisation of urban land tenure in developing countries”. In: *Anais do 4th Urban Research Symposium*, Washington D.C., World Bank, 2007.
- . FONSECA, Luciana; JARDIM, Luciana. *Resumo jurídico de direitos reais*, volume 19. São Paulo, Quartier Latin, 2005.
- . HOLANDA, Sérgio. *Buarque de. Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- . OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista . O Ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.
- . MAUTNER, Yvonne. *The periphery as a frontier for the expansion of the capital*. Bartlett School of Architecture and Planning, UCL (tese de doutorado), London, 1991.
- . SÃO PAULO, Estado de. *Constituição do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1989.
- . SMOLKA, Martim . “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução”. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- . TASCHNER, Suzana Pasternak. “O Brasil e suas favelas”. In ABRAMO, Pedro (org). *A cidade da Informalidade*. Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras/ FAPERJ, 2003.
- . TOPALOV, Christian. “Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX”. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz e PECHMAN, Robert (org.). *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- . UNITED NATIONS – HABITAT. *Handbook on Best Practices. Security of tenure and Access to Land. Implementation of the Habitat Agenda*, 2003.
- . WORLD BANK. *Land, Security, Property Rights and the Urban Poor: Twenty Five Years of World Bank Experience*, World Bank Briefing Note 8, 2001.

Obras Consultadas

- . ABRAMO, Pedro. (org.) *Cidades em transformação: entre o plano e o mercado*. Rio de Janeiro, IPPUR, 2000.
- . ABRAMO, Pedro. *Cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras/ FAPERJ, 2003.
- . ALFONSIN, Betania. “A regularização fundiária como parte da política urbana”. www.trib.org.br, em 10.05.2004.
- . _____; FERNANDES, Edesio (coord.) *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- . BALL, Michael. “O desenvolvimento do capitalismo na provisão da habitação”. In: Espaço e Debates nº 36. São Paulo, Neru, 1992.
- . BATTAGLIA, Luisa. *Cadastrros e Registros Fundiários: a institucionalização do descontrole sobre o espaço no Brasil*. São Paulo, Tese de doutorado, FAUUSP, 1995.
- . _____. *Projeto e Processo de urbanização no Brasil: um loteamento em São Paulo*. São Paulo: Dissertação de mestrado, FAUUSP, 1987.
- . BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. *Periferias*. São Paulo, Prodeur - FAUUSP, 1979.
- . BONDUKI, Nabil. *Origens da Habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo, Estação Liberdade/FAPESP, 1998.
- . BRASIL. Decreto nº 58/1937. Rio de Janeiro, 1937.
- . BRASIL. Decreto-Lei nº 271/1967. Brasília, 1967.
- . BRASIL. Lei nº 6766, de 19 de dezembro de 1979. Brasília, 1979.
- . BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 13.ed. Rio de Janeiro, DP&A, 2003.
- . BRASIL. Constituição Federal. Brasília, 1988.
- . BRASIL. Lei nº 9785, de 29 de janeiro de 1999. Brasília, 1999.
- . BRASIL. Estatuto da Cidade - Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- . BRASIL. Medida Provisória 2220/01, de 4 de setembro de 2001. Brasília, 2001.
- . BRASIL. Código Civil - Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Brasília, 2002.
- . CALDERÓN, Julio. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima, Lincoln Institute of Land Policy/ Sinco Editores, 2006.
- . CAMARGO, C. et alli. São Paulo, 1975. *Crescimento e pobreza*. São Paulo, Loyola, 1976.
- . CANDIDO, Antonio. *Os parceiros do Rio Bonito: estudo sobre o caipira paulista e a transformação dos seus meios de vida*. São Paulo, Duas Cidades/ Editora 34, 2001.
- . CARDOSO, Adauto Lucio. *Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses*. Cadernos IPPUR, ano XVII, nº 1, jan-jul 2003, Rio de Janeiro, UFRJ/IPPUR, 2003, p. 35-49.
- . DANIEL, Celso. “Poder local no Brasil urbano”. Espaço e Debates nº 24, São Paulo, NERU, 1988, p. 26-39.
- . DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo, Boitempo, 2006.
- . DEÁK, Csaba. “Acumulação entravada no Brasil/ E a Crise dos Anos 80”. Espaço e Debates nº 32, São Paulo, NERU, 1991, p. 32-46.
- . _____. “Preliminares para uma política urbana”. Espaço e Debates nº 24, São Paulo, NERU, 1988, p. 7-13.
- . DEÁK, Csaba.; SCHIFFER, Sueli. (org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, FUPAM/EDUSP, 1999.
- . DE SOTO, Hernando. *The other path*. London, I.B. Tauris & Co., 1986.
- . _____. *The Mystery of Capital*. London, Bantam Press, 2001.

- . DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Uso privativo de bem público por particular*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1983.
- . _____. “Função Social da Propriedade Pública”. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº 6, abril/maio/junho, 2006. Disponível na internet: <<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em 5 de outubro de 2006.
- . DURAND-LASSERVE, Alain; CLERC, Valérie. “Regularization and Integration of irregular settlements: lessons from experience”. In: UMP Working Paper nº 6, Urban Management Programme, EUA, março 1996.
- . _____.; FERNANDES, Edésio; PAYNE, Geoffrey; SMOLKA, Martin. *Secure Tenure for the Urban Poor*, CIVIS. Learning from Cities, Cities Alliance, Cities without Slums, Issue 3, September, 2002.
- . _____.; SELOD, Harris. “The formalisation of urban land tenure in developing countries”. In: Anais do 4th Urban Research Symposium, Washington D.C., World Bank, 2007.
- . FERNANDES, Edésio; SMOLKA, Martin O. “Land regularization and upgrading programs revisited”. In: Land Lines. Lincoln Institute of Land Policy, julho 2004.
- . FERNANDES, Florestan. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- . FONSECA, Luciana; JARDIM, Luciana. Resumo jurídico de direitos reais, volume 19. São Paulo, Quartier Latin, 2005.
- . GROSTEIN, Marta Dora. *A cidade clandestina, os ritos e os mitos: o papel da irregularidade na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo 1900-1987*. Tese de doutorado, FAUUSP, 1989.
- . FRIDMAN, Fania. *Donos do Rio em nome do rei: uma história fundiária da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar/ Garamond, 1999.
- . GOTTDIENER, Mark. *A Produção Social do Espaço Urbano*. São Paulo, EDUSP, 1993.
- . HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- . HARVEY, David. “Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio”. Espaço e Debates nº 39, São Paulo, NERU, 1996, p. 48-65.
- . HOLANDA, Sérgio. Buarque de. *Raízes do Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.
- . LARANGEIRA, Adriana (coord.). Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre Urbanização de Favelas e Regularização Fundiária. Rio de Janeiro, IBAM/Banco Mundial, 2002.
- . MAGNANI, José Guilherme Cantor. *Festa no Pedaço*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- . MANGIN, William; TURNER, John. “Urbanization case history in Peru”. In: Mangin, W. (ed.) *Peasants in cities*. Boston, Houghton Mifflin, 1970.
- . MARICATO, Erminia. *Metrópole da periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo, Hucitec, 1996.
- . MARTINS, José de Souza. *O cativo da terra*. São Paulo, Hucitec, 2004.
- . MARTINS, Mônica Dias (org.). *O Banco Mundial e a terra: ofensiva e resistência na América Latina, África e Ásia*. São Paulo, Viramundo, 2004.
- . MARTINS, Maria Lucia Refinetti. “Efetividade e permanência da regularização em assentamentos urbanos precários”. www.trib.org.br, em 10 de maio de 2004.
- . MATHÉY, Kosta. *Beyond selfhelp housing*. London, Mansell Publishing Limited, 1992.
- . MAUTNER, Yvonne. *The periphery as a frontier for the expansion of the capital*. Bartlett School of Architecture and Planning, UCL (tese de doutorado), London, 1991.

- . MAUTNER, Yvonne. “A periferia como fronteira de expansão do capital”. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (org.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo, FUPAM/EDUSP, 1999, p. 245-259.
- . MARX, Murilo. *Nosso chão: do sagrado ao profano*. São Paulo, Edusp, 1988.
- . MORI, Klara Kaiser. *Brasil: urbanização e fronteiras*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1997.
- . OLIVEIRA, Francisco de. *Crítica à razão dualista . O Ornitorrinco*. São Paulo, Boitempo, 2003.
- . PÓLIS, Instituto. *Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar*. São Paulo, Instituto Polis, 2002.
- . OSASCO. Lei nº 1485, de 12 de outubro de 1978. Osasco, 1978.
- . OSASCO. Lei nº 1564, de 29 de novembro de 1979. Osasco, 1979.
- . OSASCO. Plano Diretor - Lei Complementar nº125, de 3 de agosto de 2004. Osasco, 2004.
- . OSASCO. Lei nº 4059, de 13 de julho de 2006. Osasco, 2006.
- . OSASCO. Lei Complementar nº 152, de 09 de outubro de 2006. Osasco, 2006.
- . RIO DE JANEIRO. Prefeitura do Município de. *E-solo: os caminhos da regularização urbanística e fundiária na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2003.
- . PORTO ALEGRE. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental – Lei Complementar nº 434, de 1º de dezembro de 1999. Porto Alegre, 1999.
- . PRADO Jr., Caio. *Formação do Brasil Contemporâneo*. São Paulo, Brasiliense, 1948.
- . RAMIREZ, Daniel; RIOFRIO, Gustavo. *Formalización de la propiedad e mejoramiento de barrios: bien legal, bien informal*. Lima, Desco, 2006.
- . RODRIGUES, Alfredo; SUGRANYES, Ana. (org). *Los com techo: um desafio para la política de vivienda social*. Santiago de Chile, Ediciones Sur, 2006.
- . ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo. Studio Nobel/ Fapesp, 1997.
- . SAMPAIO, Maria Ruth do Amaral. “O papel da iniciativa privada na formação da periferia paulistana”. In: Espaço e Debates nº 37. São Paulo, Neru, 1994.
- . SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- . SÃO PAULO, Estado de. Constituição do Estado de São Paulo. São Paulo, 1989.
- . SÃO PAULO, Prefeitura do Município de, Secretaria da Habitação. Resolo: Regularização de Loteamentos no Município de São Paulo. São Paulo, Portela Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2003.
- . SMOLKA, Martim . “Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução”. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia (coord.). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte, Del Rey, 2003.
- . _____; MULLAHY, Laura (ed). *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo em América Latina*. Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 2007.
- . SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. “Provisão habitacional em terras de uso comum do povo: pesquisa de campo em dois assentamentos inseridos no programa de regularização fundiária de Osasco”. In: Anais do Seminário LatinoAmericano “Teoria y política sobre asentamientos informales”. Buenos Aires, Universidade General Sarmiento, 2006.
- . _____ . “Quando a regularização dominial é um fim e não um meio”. In: Anais do Seminário de Avaliação de Experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária. Universidade Regional de Blumenau, 2007.
- . TASCHNER, Suzana Paternak. e MAUTNER, Yvonne. “Alternativas de Moradia Popular em São Paulo”. Cadernos Prodeur 5. São Paulo, FAU-USP/ Fupam, 1982.

- . TASCHNER, Suzana Pasternak. “O Brasil e suas favelas”. In ABRAMO, Pedro (org). A cidade da Informalidade. Rio de Janeiro, Livraria Sette Letras/ FAPERJ, 2003.
- . TOPALOV, Christian. “Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrópoles em princípios do século XX”. In: RIBEIRO, Luis César de Queiroz e PECHMAN, Robert (org.). Cidade, povo e nação. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1996.
- . TURNER, John. *Housing by people*. London, Marion Boyars, 1976.
- . TURNER, John. e Fichter, Robert. *Freedom to build*. New York, The Macmillan Company, 1972.
- . UNITED NATIONS – HABITAT. *Handbook on Best Practices. Security of tenure and Access to Land. Implementation of the Habitat Agenda*, 2003.
- . VALLADARES, Licia do Prado. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- . VILLAÇA, F. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. São Paulo, Nobel/FAPESP, 2001.
- . WARD, Peter. *Selfhelp housing – a critique*. Londres, Mansell Publishing Limited, 1982.
- . WORLD BANK. *Land, Security, Property Rights and the Urban Poor: Twenty Five Years of World Bank Experience*, World Bank Briefing Note 8, 2001.

Anexos

1. Ficha base para a entrevista aplicada durante a pesquisa de campo.
2. Plantas 01/02 e 02/02 de registro da regularização do parcelamento da favela BD.
3. Matrículas da gleba ocupada pela favela BD, antes e depois da retificação.
4. Termo de *concessão de uso especial para fins de moradia* de um lote da favela BD.
5. Matrícula aberta para um dos lotes regularizados da favela BD, com registro de *concessão de uso especial para fins de moradia*.
6. Matrícula aberta para um dos lotes regularizados da favela BD, com registro de *concessão de direito real de uso*.