RICHARD HUGH BENTE

Regularização fundiária de interesse social
no Estado de São Paulo:
uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal
nos Municípios do Vale do Paraíba

Tese apresentada à Escola de Engenharia
de São Carlos da Universidade de São
Paulo para obtenção do título de Doutor
em Arquitetura e Urbanismo.

Área de concentração: Teoria e História da
Arquitetura e do Urbanismo.

Orientador: Professor Doutor Nabil
Georges Bonduki.

São Carlos

2010

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.

Ficha catalográfica preparada pela Seção de Tratamento
da Informação do Serviço de Biblioteca – EESC/USP

B475r Bente, Richard Hugh
Regularização fundiária de interesse social no
Estado de São Paulo : uma análise dos programas Pró-lar e
Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba / Richard
Hugh Bente ; orientador Nabil Georges Bonduki. -- São
Carlos, 2010.

Tese (Doutorado-Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo e Área de Concentração em Teoria
e História da Arquitetura e do Urbanismo) -- Escola de
Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo,
2010.

1. Regularização fundiária. 2. Políticas públicas.
3. Legislação. 4. Planejamento territorial urbano.
I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): Arquiteto e Urbanista **RICHARD HUGH BENTE**.

Tese defendida e julgada em 29/09/2010 perante a Comissão Julgadora:

Prof. Dr. **NABIL GEORGES BONDUKI** – (Orientador)
(Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/USP)

Aprovado

Prof.ª Dr.ª **ROSANA DENALDI**
(Universidade Federal do ABC)

aprovado

Prof. Dr. **RICARDO SILOTTO DA SILVA**
(Universidade Federal de São Carlos/UFSCar)

APROVADO

Prof. Dr. **NÉLSON SAULE JUNIOR**
(Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/PUC-SP)

APROVADO

Prof.ª Dr.ª **EULÁLIA PORTELA NEGREIROS**
(Escola de Engenharia de São Carlos/USP)

Aprovado

Prof. Titular **RENATO LUIZ SOBRAL ANELLI**
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo

Prof. Titular **GERALDO ROBERTO MARTINS DA COSTA**
Presidente da Comissão da Pós-Graduação da EESC

Dedicatória

Aos vivos, porque é deles o direito sobre o destino;
Aos mortos, porque é deles o direito sobre a história.

Agradecimentos

Ao orientador e amigo Nabil Georges Bonduki, pela orientação e apoio durante a realização deste trabalho.

Aos professores Dra. Sarah Feldman e Dr. Ricardo Siloto da Silva pela contribuição na banca de qualificação, com o debate das hipóteses e as colocações sobre a delimitação da temática proposta.

À Escola de Engenharia de São Carlos – Universidade de São Paulo pela oportunidade de realização do doutorado.

À Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, em nome dos professores Doutores Encarnita Salas Martin e Luís Antônio Barone, do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente, pelo apoio institucional e logístico para que esta pesquisa se realizasse.

Às Faculdades Integradas de Ourinhos em nome do professor Doutor Bianor Costa Freire Colchesqui, Diretor Pedagógico, pelo apoio institucional e logístico, bem como a todos os funcionários pela ajuda cotidiana para que esta pesquisa se realizasse.

À professora Dra. Cibele Rivas Rumel, ex-presidente do GRAPROHAB, pela oportunidade de participar do Programa Pró-lar e pelos ensinamentos ilimitados.

À coordenação dos Programas Pró-lar e Cidade Legal, em nome dos senhores Ulrich Hulrich Hoffmann, Presidente do GRAPROHAB, Lair Alberto Soares Krähenbühl, Secretário de Estado da Habitação e Presidente do Comitê de Regularização, Marcos Dias, gestor administrativo, Eng Paulo Kenkiti Matsumoto e Dra. Lúcia Reisewitz, pelo apoio institucional e disponibilização dos dados para a esta pesquisa.

Um especial agradecimento à professora Dra. Cristina Maria Perissinotto Baron, do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente, pelo auxílio nas horas de maior necessidade, além do incentivo e estímulo oferecidos a toda hora.

Epígrafe

A história das cidades é marcada por eventos especiais ou corriqueiros que agem sobre a imensa inércia dos edifícios e das tradições.

Raquel Rolnik (1997)

BENTE, R. H. **Regularização fundiária de interesse social no Estado de São Paulo: uma análise dos programas Pró-lar e Cidade Legal nos Municípios do Vale do Paraíba.** Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Resumo

Este trabalho reflete sobre as políticas públicas no âmbito da regularização do parcelamento de interesse social nos Municípios do interior do Estado de São Paulo, através da análise de cinco Municípios do Vale do Paraíba inscritos no Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social – Pró-Lar Regularização e no Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal. São esses: Ferraz de Vasconcelos, Mogi das Cruzes, Taubaté, Lavrinhas e Areias. Através da análise das irregularidades pesquisadas nos assentamentos de baixa renda desses Municípios, avaliamos as metodologias cabíveis para diversas alçadas de competências públicas na questão. Discutimos sobre o papel dos Municípios no encaminhamento dos processos, na condução dos programas de regularização e da instituição de planos de regularização locais. Discutimos também sobre o papel do Estado de São Paulo como ente consultivo e disciplinador na condução de um programa de regularização para todos os Municípios do Estado de São Paulo.

Para essa análise, retomamos a história territorial brasileira e a evolução da legislação do parcelamento do solo urbano até os dias de hoje; categorizamos os principais fatos geradores das irregularidades incidentes nas cidades do interior, classificamos as irregularidades, discutimos as principais metodologias empregadas e narramos o histórico dos principais programas de regularização implantados na cidade de São Paulo, tecendo comentários sobre programas recentes executados nas demais cidades do Estado. Através do estudo dos assentamentos irregulares dos 5 Municípios escolhidos no eixo do Vale do Paraíba, reconhecemos as relações biunívocas entre as classes de irregularidades e as categorias dos fatos geradores com a funcionalidade e capacidade administrativa das Prefeituras Municipais, no sentido de realizar um diagnóstico sobre a condição de formação e solução nos procedimentos para regularização.

Palavras-chave: Regularização fundiária; Políticas públicas; Legislação; Planejamento Territorial Urbano

BENTE, R. H. **Regularisation land social interest in the State of Sao Paulo: an analysis of the programs Pro-lar and Cidade Legal in the municipalities of the Valley of Paraiba**. Tese apresentada à Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Abstract

This work reflects on public policies in the regularization of split application of social interest in the municipalities of the interior of the State of Sao Paulo, through the analysis of five Municipals do Vale do Paraiba entered in the Programa Estadual de Regularização de Núcleos de Interesse Social – Pro-Lar Regularisation and in the Program Estadual Regularisation of Nuclei – Housing Cidade Legal. These are: Ferraz de Vasconcelos, Mogi das Cruzes, Taubaté, Lavrinhas and Areias. Through the analysis of irregularities detected in low income settlements in these municipalities, we evaluated the methodologies for various levels of public tasks. We discussed the role of Municipalities in the delivery of processes, in the conduct of the programs to regularize and the establishment of plans to regularize settlements. We discussed the role of the State of S Paulo as a consultative body and disciplinarian in conducting a program of regularization for all the municipalities of the State of Sao Paulo.

For this analysis, we resume the territorial Brazilian history and the evolution of the legislation of the soil fragmentation urban until today; The main facts we categorize generators of irregularities incidents in the cities of the interior, we classify irregularities; We discussed the main methodologies and described the history of the main programs of regularization implanted in the city of Sao Paulo, making comments on recent programs implemented in other cities of the State. Through the study of irregular settlements of 5 Municipalities chosen in the axis of Vale do Paraiba and other cities of the State, we recognize the biunivocus relations between the classes of irregularities and the categories of the facts generators with the functionality and administrative capacity of Municipal governments, to make a diagnosis of the condition of training and solution in the procedures for settlement.

Keywords: regularization land; public policies; legislation; territorial planning urban

Sumário

Apresentação	12
Introdução	
Justificativa	14
Colocação do problema	16
Categorias dos fatos geradores e classes das irregularidades	21
Conseqüências sociais e urbanas (disfuncional e subnormal)	24
Abordagem da questão	27
Instrumentos	30
Objeto	30
Objetivos	33
Hipóteses	34
Metodologia	35
Estrutura da tese	36
Capítulo I - Evolução da Legislação e atuação do Poder Público	
Introdução	37
1.1. Evolução do sistema jurídico da questão da terra:	
das Ordenações à Lei de Terras – panorama histórico da propriedade	42
1.1.1. Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas: origem alienígena	42
1.1.2. O sistema de sesmarias, das capitanias até 1822	47
1.1.3. As posses: cultura da disputa, do conflito e da violência	52
1.1.4. A Lei Nº601/1850: a Lei de Terras	58
1.1.5. Muito território, nenhum espaço para habitar: o primeiro êxodo do campo para a cidade	64
1.2. A irregularidade como elemento de diferenciação sócio-territorial no Brasil	67
1.2.1. Lei e segregação	68
1.2.2. Oficialização da irregularidade: estratégia administrativa e produtiva	73
1.2.3. Considerações	82
1.3. A Lei Nº6.766/79, a alteração Lei Nº9.785/99, a revisão que não houve pelo Projeto de Lei Nº3.057/00 e a que houve pela Lei Nº11.977/09	88
1.3.1. Comentário sobre importância da Lei Nº6.766/79	93
1.3.2. A revisão proposta pela Lei Nº9.785/99	99
1.3.3. Projeto de Lei Nº3.057/00, 5 substitutivos e nenhuma alteração na Lei Nº6.766/79	111
1.3.4. Lei Nº11.977, a Lei Vigente	138
1.4. A Constituição de 1988, a mobilização da população pela regularização, o Estatuto das Cidades e a função social da propriedade.	146
1.5. Considerações	153

Capítulo II - Categorização das irregularidades do parcelamento do solo e sua característica no Estado de São Paulo

Introdução	155
2.1. Conceituação da irregularidade	157
2.1.1. Definição de parcelamento e parcelamento irregular	159
2.1.2. Irregularidade social	163
2.2. Incidência da irregularidade territorial	165
2.2.1. Incidência numérica e espacial	166
2.2.2. Identificação e combate da irregularidade de interesse social	172
2.3. Consequências sócio-econômicas da irregularidade de interesse social e da regularização	177
2.4. Classificação das irregularidades em assentamentos populares e a categorização dos fatos geradores	179
2.4.1. Categorias de fatos geradores de interesse social	181
2.4.2. Classificação da Irregularidade	189
2.5. Os métodos utilizados para enfrentar a irregularidade:	191
2.5.1. Definição	192
2.5.2. Dificuldades enfrentadas para regularizar	194
2.5.3. Comentários sobre os instrumentos	195
2.5.4. Metodologia geral	197
2.5.5. Plano para Municípios médios: o caso de Osasco	200
2.5.6. Terras da União	204
2.5.7. Meio Ambiente	207
2.6. Considerações	212

Capítulo III - Intervenção do Poder Público na regularização fundiária urbana de interesse social no Estado de São Paulo

Introdução	213
3.1. Origens da regularização: da SERLA ao RESOLO	216
3.1.1. Do GT01/73 à SERLA: esboço de uma metodologia	223
3.1.2. Efeitos e resultados do processo de regularização da SERLA	232
3.2. A Administração Erundina e o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo – RESOLO	236
3.2.1. O Programa Lote Legal e os programas nele inspirados	240
3.2.2. Demonstração do universo da irregularidade na cidade de São Paulo	247
3.2.3. As etapas metodológicas do processo de regularização fundiária	256
3.2.4. Considerações sobre a metodologia dos programas do Município de São Paulo	260
3.3. O Programa Lote Legal e a intervenção estadual nos Municípios: o papel da Secretaria de Estado da Habitação / GRAPROHAB	267
3.3.1. O Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social – Pró-lar Regularização	271
3.3.2. Atuação do Pró-lar Regularização	275
3.3.3. Implementação do Pró-lar em 45 Municípios (2004-2006): capacidade administrativa e apoio técnico	282
3.4. Programa Pró-lar intervenção estadual nos Municípios: o papel da Secretaria de Estado da Habitação / GRAPROHAB	291
3.4.1. Estruturação do Programa Cidade Legal	291
3.4.2. Ações Paralelas	298
3.4.3. Considerações sobre a amplitude do Programa Cidade Legal	301

Capítulo IV – A identificação da irregularidade e a ação estadual no seu enfrentamento em Municípios paulistas

Introdução	303
4.1. Sobre a densidade demográfica, a intensidade da pobreza e a subnormalidade	309
4.1.1. Investimento em infra-estrutura: demanda e estratégia	314
4.1.2. As condições sócio-espaciais	321
4.1.3. Sobre as condições infra-estruturais	345
4.2. Estudo sobre os Municípios, da capital ao Vale do Paraíba	367
4.2.1. Da abordagem regional às especificidades locais	369
4.3. Sobre o meio ambiente	389
4.4. Considerações	393
 Conclusão	 436
 Bibliografia	 445
 Apêndices / Anexos	 454

Apresentação

No final da década de 90, tive a oportunidade de trabalhar como voluntário na Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo – ATST-SP — associação sem fins lucrativos que reunia grupos de interessados em adquirir uma casa própria. Através desta experiência, fui contratado como responsável pela coordenação da equipe multidisciplinar incumbida da aprovação dos projetos dos novos loteamentos a serem implantados na Zona Norte do Município de São Paulo. Por esta época, a ATST-SP procurava transformar o seu *modus operandi*, abandonando as iniciativas que produziam assentamentos irregulares — compradas as glebas legalmente, porém implantados os loteamentos em desacordo com a legislação ou sem aprovação dos órgãos responsáveis.

No todo, eram doze loteamentos irregulares ainda sob administração da ATST-SP. Assumimos, então, o desafio de regularizar estes núcleos através do Programa Lote Legal da Prefeitura Municipal de São Paulo. Dezenas de reuniões foram realizadas através das gestões Maluf–Pitta–Marta–Serra, e os processos foram encaminhados por um longo percurso burocrático, que só há poucos anos atingiu todos os objetivos propostos.

Esta oportunidade me permitiu não só perceber a importância da questão da regularização dos loteamentos de interesse social, como também pude vivenciar as dificuldades criadas pelos meandros burocráticos e pela distância entre a realidade e as imposições legais — bem frisando que os loteamentos da ATST-SP não ocupavam clandestinamente terrenos invadidos, possuíam boa parte da infra-estrutura exigida e continham poucos problemas ambientais. Ainda assim, a morosidade dos processos prolongou-se já por mais de uma década até que todos moradores pudessem receber as matrículas de suas casas do Cartório de Registro de Imóveis.

Não só pela consciência e pelo interesse no problema, como também pelo conhecimento adquirido neste percurso, fui convidado pela Presidente do GRAPROHAB,

Dra. Cibele Riva Rumel, para a Coordenação Urbanística do Programa Pró-lar. O objetivo principal deste projeto foi criar uma metodologia de abordagem da questão da regularização fundiária, de modo a oferecer assessorias aos Municípios pequenos e médios do Estado de São Paulo, para encaminhar os processos e implementar as soluções para regularização fundiária urbana, principalmente de interesse social. Com a mudança de governo Alckmin–Serra nas eleições de 2006, e trilhando outros objetivos, demos continuidade à pesquisa, agora no meio acadêmico. O Programa Pró-lar foi transformado no Programa Cidade Legal e redirecionou sua estratégia de abordagem.

Mesmo não havendo continuidade, a experiência adquirida no Programa Pró-lar, além de me permitir um contato maior com as principais questões referentes à regularização, me possibilitou visitar alguns e visualizar o panorama geral da situação das irregularidades em loteamentos de interesse social dos cinquenta Municípios cadastrados. Esta perspectiva nos permitiu produzir um material bastante rico e detalhado sobre a questão da irregularidade em núcleos de interesse social e as dificuldades enfrentadas pelas administrações municipais no encaminhamento dos processos de regularização. Encontramos inúmeras dimensões de irregularidades com características bastante distintas, mas também Municípios que sequer possuíam um sistema de protocolo no encaminhamento dos processos. É um pouco dessa experiência que quero compartilhar com os colegas acadêmicos.

Introdução

Justificativa

A escolha deste tema se deveu principalmente à necessidade de se abordar a questão da habitação, e dentro desta, a questão da regularização fundiária, como elemento fundamental da questão social. Principalmente porque a estrutura política à qual tecemos as maiores críticas apresenta-se mais crua e grotesca na questão da moradia. O abandono das nossas cidades, a segregação espacial, o desenvolvimento social desigual, a criminalidade e todas as mazelas humanas por trás dessa ordem geral têm como fator embrionário a questão do espaço urbano.

Segundo Rolnik (2007:7), a pesquisa Perfil Municipal (Munic-IBGE 2000) constatou que há assentamentos com alguma irregularidade administrativa ou patrimonial ou clandestinos em praticamente 100% das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, 80% nas cidades com menos de 500 mil e 30% dos Municípios com menos de 20 mil habitantes. E de acordo com Carvalho (in Rolnik, 2007:13), através de estudo desenvolvido pelo Ministério das Cidades em pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos é possível constatar que existe mais de 12 milhões de domicílios irregulares habitados por famílias com renda de até cinco salários mínimos mensais.

Informais e sem crédito, tanto a população sem endereço reconhecido quanto os assentamentos irregulares não possuem acesso aos recursos do sistema financeiro formal. Assim, se multiplicam em áreas improváveis de urbanização: Áreas de Proteção Permanente e Ambiental, insalubres, de risco, nas áreas rurais próximas ao perímetro urbano, ausentes dos mapas e dos cadastros das Prefeituras, dos registros nos cartórios, das diretrizes das concessionárias.

Podemos ser categóricos ao demonstrarmos que ao longo da história a questão da habitação não foi e ainda não é tão somente um problema econômico, mas também um problema de fundo político. A ordem de prioridades dos investimentos públicos propaga padrões que se perpetuam como se fossem insolúveis, mas na verdade

se dão muito mais como uma estratégia de produção do espaço. E, se são difíceis nas margens e na periferia das metrópoles, certamente as dificuldades se amenizam na medida em que as cidades perdem o caráter de metropolização e apresentam densidades demográficas menores.

No princípio da presente pesquisa, partiu-se da hipótese de que, como havia padrões de irregularidades, haveria a possibilidade de se desenvolver uma metodologia para um plano de regularização sistemático e de larga escala. Nas experiências empregadas atualmente, as rotinas administrativas, a exemplo do que se pratica no Programa Lote Legal da Prefeitura de São Paulo, executam ações seqüenciais ordenadas por etapas, de modo a solucionar as pendências pontuais e efetuar a regularização individualizada por assentamento. A hipótese inicial assumida era de que talvez fosse possível desenvolver uma metodologia para ser aplicada em programas e planos de ação municipais ou programas de regularização estaduais que considerasse como objeto, não o assentamento, mas o padrão de irregularidade; permitindo, assim, uma ação integrada de larga escala e, portanto, levando vários assentamentos a regularização simultaneamente.

Contudo, ao longo do desenvolvimento da pesquisa, diante da averiguação das abordagens sobre o que chamamos anteriormente de “padrões para regularização”, percebeu-se que a identificação da irregularidade assumia uma indissociável combinação como o ambiente, e, na realidade só poderia ser denominado de classes. Em essência, as irregularidades podem ser classificadas segundo critérios, mas uma vez identificadas no espaço, no assentamento, na realidade, elas se apresentam com características tão específicas, que só podem realmente ser resolvidas pontualmente. Não haveria a possibilidade de se efetuar um único processo para o Município como um todo. Um plano de regularização permaneceria sendo abordado como uma colcha de retalhos composta por diversos processos para cada núcleo, que seriam abordados um a um. Então, abandonou-se esta hipótese.

Esta constatação foi bastante desoladora e o abandono da hipótese inicial acabou por deixar a pesquisa sem uma motivação por um certo período. Contudo, um estímulo para retomar esta discussão com maior profundidade foi o fato de que, mesmo tendo havido grandes e muitos avanços após a Constituição de 1988, tendo havido

uma verdadeira transformação da maneira como a legislação pode ser aplicada para transformar a questão do espaço urbano e da habitação de interesse social, ainda há possibilidades de aprimoramento dos procedimentos para regularização.

Um trabalho sobre essas classes de irregularidades também poderia oferecer parâmetros que colaborassem com a discussão, talvez contribuindo para aprimorar os instrumentais, tornando os processos mais ágeis e as metodologias mais eficientes. Desta maneira, a escolha da questão urbana, da questão da habitação de interesse social, destacada a questão da regularização fundiária permaneceu como o tema do trabalho; mas agora, segundo um outro enfoque, que por ora abordaremos.

Colocação do problema

A questão da irregularidade não é uma exclusividade brasileira. Vários autores latino-americanos como Maria Copello, Aída Zeledón, Antonio Zuela (*in* Fernandes; Alfonsin orgs., 2006b), respectivamente a respeito de Colômbia, El Salvador e México, relatam como o desenvolvimento do espaço urbano capitalista produziu cidades divididas entre aquelas áreas oficiais e aquelas à margem da legalidade e da regulamentação. Tal não é um fenômeno apenas latino-americano, como nos relata Stephen Berrisford (*in* Fernandes; Alfonsin orgs., 2006b) sobre a África do Sul, e podemos identificar o mesmo problema em países como a China, a Coreia e a Tailândia.

É fato que, no Brasil, os assentamentos irregulares atingem todas as capitais brasileiras, como nos relata Jupira Gomes (*in* Fernandes; Alfonsin orgs., 2006b) sobre Belo Horizonte, e ainda cidades grandes como Campinas-SP, médias como Taubaté, pequenas, como Mirassol, turísticas como Campos do Jordão, planejadas como Salto Grande, coloniais como Ouro Preto. Os assentamentos irregulares podem estar presentes em cidades com baixíssima ou baixa densidade demográfica como Caraguatatuba ou Arujá, com 162,6hab/km² e 604,7hab/km², respectivamente; e em cidades muito adensadas como Ferraz de Vasconcelos, com 4.680hab/km².¹ Todas as regiões metropolitanas do país estão infestadas de ocupações irregulares; sendo que,

¹ PNUD. **Atlas de desenvolvimento humano no Brasil 2000**. Brasília, 2003.

segundo estimativas da Prefeitura Municipal, Itaquaquecetuba possui 70% das suas residências em situação de irregularidade fundiária.

As irregularidades podem ser construtivas e infra-estruturais, urbanísticas ou fundiárias. As primeiras pressupõem os padrões técnicos de construção, recuos, gabaritos, ocupação e aproveitamento do solo, bem como a implantação dos sistemas, das instalações e ao cesso aos serviços públicos, como água, luz, energia, comunicação, esgotamento e drenagem, transporte, coleta de lixo. Esses dois últimos, apesar de serem serviços dinâmicos, dependem de acesso viável, e em muitos casos só podem ocorrer fora dos assentamentos, por vezes até distantes.

As irregularidades urbanísticas, além de englobarem as normas construtivas, são ainda relacionadas ao respeito à geometria das cidades, ao zoneamento, ao meio ambiente, às diretrizes de planejamento. As questões fundiárias são traduzidas pelas questões relacionadas com a titularidade da propriedade, pela confrontação das informações documentais com a realidade e pelo histórico da ocupação territorial e distribuição social no espaço.

Quando associamos os motivos mais genéricos aos específicos para a formação dos assentamentos irregulares, percebemos que a formação da irregularidade pode se dar por um amplo espectro de questões, relacionadas a diversas instâncias físicas e documentais, conceituais ou práticas, doutrinárias ou espaciais.

Há assentamentos irregulares produzidos por todas as classes sociais, de populares e favelas a loteamentos de alto padrão, e há de se diferenciar a classe de irregularidades praticada em cada um. Em essência, se diferem tanto em motivação como em forma de implantação. Quando as classes mais abastadas ocupam a cidade irregularmente, o fazem de modo a baratear os custos de construção e do parcelamento do solo, de maneira a incrementar os lucros, potencializar a ocupação e rentabilizar os com os investimentos públicos em infra-estrutura. Tal questão é tratada por Lins, Cordeiro, Ribeiro Fº e Granja (*in* Fernandes; Alfonsin orgs., 2006a).

Nos assentamentos populares, por sua vez, as irregularidades são primitivas por não atenderem ao nível mais básico das necessidades da ocupação, a necessidade de um lugar no espaço, de uma residência segura, da formação de laços comunitários e de integração sócio-espacial. A base dessa irregularidade tem sido a negligência em

todos os processos históricos de transformação econômica e social. Da formação latifundiária colonial, do apossamento das grandes propriedades rurais até a libertação dos escravos no século XIX, da mecanização do campo, à industrialização e ao êxodo rural a partir da segunda metade do século XX; todos os processos contribuíram de algum modo para que as cidades crescessem pela acumulação de uma população errante, destituída de bens e qualificação, assentes à revelia das normas, sem planejamento e em descompasso com as necessidades fundamentais da vida moderna.

Somado a isso, as ações mitigadoras que poderiam ter sido tomadas, como a reforma agrária, o planejamento urbana, a garantia do acesso aos instrumentos de desenvolvimento humano, como educação e saúde, foram negligenciadas em associação a um processo vertiginoso de acumulação da renda por uma minoria. Esse é o quadro de exclusão social que criou uma grande massa destituída, orbitando sem posses e capacidade produtiva nas periferias e nos meandros das cidades.

Por outro lado, se há uma clara estratégia na produção dos espaços para as elites, paralelamente, mas não com a mesma explicitação, a produção dos espaços populares também se tornou bem rentável e lucrativa, servindo a interesses imobiliários de indivíduos e empresas; e, portanto as irregularidades decorrentes dessa atividade também são produzidas sob influência da especulação imobiliária, seja pela valorização e gentrificação, seja pela rentabilidade revertida para aqueles que constroem irregularmente e capitalizam com a clandestinidade de várias formas. Segundo Souza e Baltrusis (*in* Fernandes; Alfonsin orgs., 2006a), se em alguns momentos as classes altas e médias se ocupam do investimento nessas áreas como modo de rentabilizar lucros imobiliários, por outro, também as classes populares se tornam, em menor grau, agentes especuladores do espaço na prática de uma atividade econômica, lucrando com as irregularidades no mercado informal e se aproveitando da ineficiência fiscalizadora do Poder Público.

Contudo, engana-se quem procura entender essa irregularidade à margem do processo capitalista, como Marques & Torres (2005). Esse processo de produção está radicalmente enraizado de modo metastático na lógica de produção capitalista em todos os sentidos. Assim como não há uma condição de pleno emprego, caso em que os preços da mão-de-obra seriam dados pela demanda e não pela oferta, sendo

necessária a formação de um exército de reserva de mão-de-obra que serve justamente para regular os salários, a irregularidade serve para amortecer as pressões sociais com relação às questões de demanda pelo espaço. No nosso caso, desde o abandono das populações errantes a partir da abolição, depois com a subvenção ao modelo de capitalismo imposto pela ordem econômica mundial e a formação desse exército, e por fim com o acirramento das diferenciações sócio-econômicas no período do milagre econômico, essa reserva constituiu a horda de desassistidos que viabilizaram a mão-de-obra barata a serviço do desenvolvimento técnico e econômico do país. Como efeito colateral dessa ordem sócio-econômica, a subnormalidade e a irregularidade foram circunstâncias admitidas para amortecer as condições sociais do assentamento dessa população para manter as ofertas de baixos custos de mão-de-obra. Portanto, as piores condições no espaço urbano brasileiro foram intencionais e os indicadores da redução do salário mínimo demonstram que foram parte de uma Política Pública desenvolvimentista. Assim, como elemento compensatório da formação do exército de reserva industrial no momento de maior incentivo ao desenvolvimentista do país.

Em essência a irregularidade é uma condição contraditória, pois se trata da não atenção às leis e normas convencionadas pela sociedade, que de algum modo é praticada por todos, oferece lucro a todos, e desarranjando e criando disfunções no espaço comum, prejudica também a todos. Ou seja, como é um fenômeno produzido por todas as classes, é a própria sociedade, em várias instâncias, por vários motivos, que se mostra alheia às normas que ela própria criou. Nesse sentido, há circunstâncias objetivas e subjetivas, já que o antagonismo dual em que se distribuem os espaços segundo as classes, produz a cidade oficial e elitista de um lado, que é grande responsável pela segregação que cria a outro, no outro extremo, a cidade marginal. A lei então é criada para valorizar esse espaço, e o subproduto desse, as regiões deixadas como território de exceção, sem regra e sem norma, portanto mais adensadas e desordenadas, formam o espaço da irregularidade consentida. Essa cidade marginal é mais pragmática do que a cidade legal, idealizada e cada vez mais hermética, e cresce ao receber todo o peso da realidade social, fenômeno que o cenário utópico tenta expurgar.

Assim como pressupõe uma legislação segregacionista, a irregularidade pressupõe a ineficiência e ineficácia da fiscalização, que está no cerne de toda a questão. Tal ineficiência se dá pela dificuldade em controlar apenas pelo poder de polícia as grandes massas que precisam ocupar um espaço — qualquer espaço — nas cidades. Essa questão guarda uma contradição mais específica, pois também contrapõe essa capacidade de fiscalizar com a necessidade de se atenuar os efeitos da própria lei para amortecer as pressões sociais decorrentes da falta de moradia e de habitações com preço proporcional aos salários, principalmente o mínimo.

Já a ineficácia é realçada pela constatação de que a fiscalização, por si só, não é mais condição suficiente para se resolver a questão, assim questionando sobre qual é o real papel do Estado. Esse questionamento culminou com a participação política que transformou o paradigma da questão urbana na década de 80 e que sintetizou as propostas para a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto das Cidades em 2001.

Como ilustração desse estado contraditório, nos cabe lembrar que em países como a Alemanha, Bélgica, Holanda, e até novos como o Canadá e Austrália, entre outros, tal discussão sobre a irregularidade e o papel do Estado seria um disparate. Para as sociedades em cujas leis operam os planos de desenvolvimento da sociedade, representam os grupos sociais, regram as atividades de produção continuamente e são realçadas por uma cultura de respeito e ordenação, se torna incompreensível como algo possa ser feito à sua margem. E uma vez contrariada, o infrator deveria ser imediatamente punido, a contravenção corrigida e os danos emergentes compensados. No nosso caso, não. A irregularidade para nós, portanto, é uma condição dicotômica existente entre a lei que regulamenta a produção da cidade, condizente ou não com a realidade que quer regular, e um universo que a todos impele ao desrespeito epidêmico por diversos motivos sócio-econômicos e também culturais.

Num extremo do amplo espectro das forças sociais e econômicas que produzem as irregularidades estão as grandes pressões sociais geradas pela dificuldade de acesso ao solo urbano e à moradia para grande parte da população e, no outro, o poderio econômico atuando de modo a incrementar a rentabilidade e a amplificar o

retorno dos investimentos imobiliários, tanto na valorização dos espaços urbanizados como na expansão da malha urbana.

Essa ordem geral e os níveis intermediários e interfaciais nesse gradiente, como a especulação dos espaços populares pelas próprias camadas de baixa renda em busca de alguma forma de lucro, a estratégia econômica por trás das diretrizes de atuação das concessionárias a serviço do Estado, a irregularidade difusa proferida no desleixo e no descuido com a apropriação dos espaços públicos, entre uma infinidade de outras variantes, impelem o Estado à negligência fiscalizadora; para uns por motivos sociais ou populistas, para outros por subserviência ao poderio político-econômico das elites capitalistas. Esta discussão está em Rolnik (1997), Gottdiner (1997), Botelho (2005), Sposito (2006) e Fernandes (2006a).

Apesar desse grande espectro, o caso específico que focalizamos é a ocupação do solo urbano de modo irregular pelas camadas de mais baixa renda em assentamentos populares, as condições que produzem essas irregularidades, os agentes que os promovem e os efeitos sociais e urbanos da sua expansão.

Categorias dos fatos geradores e classes das irregularidades

Costa; Grazia et al. (2002) elencam as seguintes formas urbanas de irregularidades fundiárias: favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços. Devemos fazer uma ressalva, porque cabe identificar que, o elemento formador da irregularidade nós denominamos como “fato gerador”. Este é a ação primeva que produzirá o objeto da irregularidade, e será de suma importância para a nossa hipótese porque chama a atenção, em primeiro lugar, para a particularidade de que os autores supracitados distinguem loteamentos clandestinos de loteamentos irregulares. Como tal, quer o autor fazer entender que os loteamentos clandestinos são referentes às invasões ou grilagens de terreno alheio ou público, de áreas de proteção ou de risco. Assim, os irregulares diriam respeito tão somente àqueles implantados em discordância com o projeto aprovado nos órgãos responsáveis. Ou seja, nesse sentido, faz subjetivamente entender que a ação e, portanto, a sua tipificação são tão ou mais importantes do que o resultado.

Porém, não há unanimidade nessa classificação, pois alguns autores consideram que os assentamentos implantados sem a devida aprovação legal, apesar

de possuírem título de propriedade, são clandestinos e não irregulares. Associam, portanto, a clandestinidade com a aprovação, o que tornaria a oficialização pública num processo de comunicação, fazendo-se perceber a inclusão sócio-espacial. Irregular, portanto, seria o assentamento oficializado, porém com alguma anomalia em relação ao padrão ideal estipulado em norma específica. Tal discussão agrega e desagrega vários autores em torno da questão, mas seguiremos com a primeira definição por acreditarmos ser a mais precisa.

Em segundo lugar, realça também a percepção de que as irregularidades se dão por duas linhas gerais: a primeira, pela forma de aquisição da posse ou da propriedade; e a segunda, pela atenção aos padrões de consolidação, já que geralmente não foram implantados dentro das normas jurídicas e urbanísticas vigentes. Neste sentido, informais ou espontâneos, o autor afirma que as irregularidades podem ser geradas normalmente em:

- Áreas loteadas e ainda não ocupadas;
- Áreas alagadas;
- Áreas de preservação;
- Áreas de risco;
- Terrenos destinados a usos coletivos, a equipamentos comunitários, a programas habitacionais, a praças ou parques.

Entretanto, é possível detalhar ainda mais essas ocorrências, identificadas e conceituadas segundo uma inferência entre a geração e o processo de consolidação de assentamentos:

- em área privada empreendido pelo proprietário de modo irregular ou clandestino;
- promovido informalmente por invasão em terreno alheio, público ou privado;
- de comunidades tradicionais em processos espontâneos, em áreas historicamente não reguladas;
- promovidos pelo Poder Público;
- em áreas de proteção ambiental, grilada ou invadida.

Todavia, há de se diferenciar que, mesmo identificadas e categorizadas segundo diversos níveis de incidência, sejam em função do acesso ao solo urbano, seja pela implantação do assentamento, ou por fim, pela composição dessas duas possibilidades com a produção do espaço, as relações intra-urbanas dos assentamentos com o Município em que se localizam — ou ditos de outro modo, os produz — são

determinantes na qualificação das especificidades das irregularidades que os assolam. Tanto a freqüência, como o grau de sua incidência e as conseqüências sobre a população e a cidade como um todo variam também em função das condições administrativas dos Municípios. Os fatos geradores devem ser analisados em contraposição à capacidade administrativa do Município.

Assim, os Municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), além de possuírem níveis de irregularidades mais nocivos, têm maior incidência de invasões de áreas de proteção, de risco e deterioradas, disseminando favelas e barracos insalubres em urbanizações disfuncionais. O adensamento e a falta de espaços livres e também a maior discrepância entre as classes dificultam o acesso ao solo urbano. Contudo, o maior distanciamento entre o Poder Público em relação à população determina as suas prioridades e dificulta a atenção específica que a questão exige.

Já os Municípios médios produzem irregularidades mais relacionadas com a falta de terrenos acessíveis nos centros urbanizados e com a formação de povoados e distritos rurais independentes, de modo difuso, o que dispersa a população em áreas pouco adensadas e descontínuas com relação à malha da cidade. O problema das cidades médias é principalmente de ordem política, pois existem espaços livres próximo aos centros urbanizados, há uma estrutura administrativa capaz, com possibilidade de formação ou contratação de corpo técnico hábil, os efeitos das irregularidades ainda não tomaram dimensões dramáticas, mas como as condições sociais se amortizam pelo baixo impacto num ambiente menos excludente do que os grandes centros, há menos pressão política e, portanto, menor exigência sobre as autoridades.

Já os assentamentos irregulares em cidades pequenas se dão principalmente pela desestrutura ou reduzida organização administrativa, com pouco ou nenhuma estrutura de fiscalização, total ou parcial desatenção aos detalhes técnicos e uma burocracia ineficiente, apesar de ociosa. Como os problemas gerados pela irregularidade são amortizados pela baixa incidência dos problemas de exclusão, um menor distanciamento na utilização da infra-estrutura entre os mais ricos e os mais pobres e um grau de insatisfação social menor, a repercussão das pressões sociais tende ao insignificante. No geral, são assentamentos próximos ao centro, que podem ou não usufruir da infra-estrutura urbana implantada, geralmente todos freqüentam as mesmas

escolas, os mesmos postos de saúde, os mesmos serviços e equipamentos comunitários, os assentamentos não necessariamente são degradados, mas mesmo quando populares, apresentam relativa qualidade construtiva. Falta-lhes apenas a aprovação legal ou a correção de pequenas discrepâncias técnicas e com a legislação vigente.

Conseqüências sociais e urbanas (disfuncional e subnormal)

As conseqüências do processo de expansão das cidades de forma irregular são as mais variadas e atingem diversos âmbitos das estruturas urbanas, refletindo diretamente nas questões sociais e econômicas. Numa perspectiva macro, pode-se identificar a desestrutura da malha urbana, com formas disfuncionais e subnormais de articulação dos espaços públicos com os privados, gerando todas as formas de obstáculos para os sistemas infra-estruturais. O desdobramento desse processo é a ineficiência e o encarecimento do transporte, da drenagem, no fornecimento de água e luz, no atendimento dos serviços de abastecimento e coleta, além de produzir espaços públicos inadequados aos usos a que se destinam.

A expansão das periferias de modo difuso e desatento às diretrizes infra-estruturais exige das redes de água e luz respostas circunstanciais, porém, sem planejamento, as tornando mais caras, ineficientes quando realizáveis, ou relegam as populações a baixas condições de habitabilidade em improvisações e soluções precárias.

Por outro lado, apesar de não ser o único fator de incongruência e não ser possível considerá-la como um elemento específico dos efeitos nocivos da pobreza, mas a irregularidade, juntamente com suas subclasses, a subnormalidade e disfuncionalidade, são em todos os níveis geradoras de graves problemas ambientais. Nesse caso, a irregularidade tanto na riqueza quanto na pobreza é fator de destruição. Mas a subnormalidade é mais incisiva nas áreas de proteção, bem como está mais exposta aos efeitos da poluição e submete as populações a condições severas de insalubridade.

O desmatamento, a ocupação de áreas de APA e APP, em encostas e serras, nascentes e córregos, em áreas de mananciais, no caso das construções subnormais, se dão, por se tratar de espaço desprotegido, sem atrativo ou limitado ao mercado imobiliário, de modo a subsistir nos grotões e trechos vagos das cidades. Já para as

elites, a ocupação de áreas de reservação se dá de modo a agregar valor imobiliário a residências de moradia ou de campo e a empreendimentos de lazer. Essa degradação, no caso das populações de baixa renda, parece mais gritante pelas características subnormais que apresentam quanto às tipologias construtivas toscas e provisórias, sendo comum atribuir-lhes a culpa pelo mal da destruição do meio ambiente e pela poluição residual urbana. Contudo, não são os únicos responsáveis. Há de se debitar a conta também na especulação imobiliária nas áreas centrais que geram cidades espalhadas e com baixo aproveitamento da infra-estrutura existente.

É fato que as construções em áreas de risco, o desflorestamento e a destruição de nascentes possuem efeitos devastadores e que a cidade hoje se expande sobre esses vazios desurbanizados. Porém, por outro lado, a área de impermeabilização e a produção de resíduos é uma clara função da capacidade de consumo; frisando, desse modo, que a expansão da pavimentação exigida e superdimensionada, dada a opção pelo transporte individual, visa atender às classes mais abastadas. Do mesmo modo a especulação imobiliária e a apropriação da mais-valia espacial são as grandes responsáveis pelo crescimento horizontal excessivo das regiões metropolitanas e em cidades médias.

Tais discussões estão presentes em Fernandes (2006b), contrapondo preservação ambiental e moradia como um falso conflito; Ackermann (2008), sobre os Códigos Florestais; e Lucas (2009), sobre sua aplicação nos programas de regularização em grandes cidades. Contribuem também Azevedo & Aquino (org. 1998) e Azevedo & Schwenck Jr. (org. 1998), sobre a regularização em áreas protegidas; Martins (2003) sobre a regularização em áreas de mananciais; e por fim, Leonelli, (2003), tratando da insustentabilidade no parcelamento do solo urbano.

Já do ponto de vista social, a expansão e o adensamento urbanos de modo irregular podem ser identificados de modo dual como criador e criatura da discrepância sócio-econômica no cerne do processo de segregação espacial. A questão já comentada sobre a produção de uma cidade oficial e outra marginal está não só no centro da questão das exclusões, segregações e na mobilidade e precificação mercadológica, como também fundamenta a questão produtiva. O problema físico da baixa qualidade da moradia e, na maioria das vezes o seu caráter provisório, gera o

desafeto com que as populações em tais situações lidam com a própria habitação e com a cidade circundante. Os níveis de investimentos medidos pela insuficiência de recursos próprios também são minados pela incerteza da permanência, pelas dificuldades de financiamento quando em situação de irregularidade, principalmente fundiária.

Cabe ressaltar que, quando denominamos o caráter provisório, não nos referimos ao nível de consolidação dos assentamentos, principalmente às ocupações e favelas, pois essas já são fato indissociável das paisagens urbanas, mas do seu grau de incerteza física e insegurança jurídica. Continuando do ponto de vista produtivo, então, as atividades realizadas nos espaços irregulares sofrem com os obstáculos jurídicos e tributários, relegando para a informalidade e clandestinidade serviços e comércios, engessando-os num mercado restrito e de menor alcance. Não só o exército de reserva, mas há também um mercado de reserva que serve a todos com serviços alternativos, de baixa qualidade e sem fiscalização que atua nos meandros do mercado formal. As “empresas” em espaços irregulares não podem emitir notas fiscais por falta de um endereço compatível com a sua atividade, não podem fazer seguro dos bens de produção, não podem participar de pequenas licitações, sequer para obras locais e serviços menores, não lhes é permitido realizar atividades com médias e grandes empresas que atendam a organizações de certificação internacionais e no todo lhes é vedada as melhores relações econômicas com a cidade oficial. Condomínios, cada vez mais administrados de forma empresarial, já não podem mais contratar serralherias, marcenarias e serviços de manutenção predial sem exigir notas para a prestação de contas.

Os prejuízos, nesse sentido, são gerais, tanto públicos quanto privados. Assim, como um submercado, a informalidade também gera perda de receita tributária para o Poder Público e diminui a possibilidade de ganhos para as micro-“empresas”. E como não podia deixar de ser, expõe as populações em atividades informais à mercê dos prejuízos da fiscalização, que além das multas abusam da possibilidade de produzir dificuldades para vender facilidades. Propinas e subornos são constantes nas atividades comerciais periféricas. Como se não bastassem as questões sociais, as questões técnicas também são gritantes. O controle e fiscalização das atividades ficam prejudicados.

Atenção às normas de segurança e controles ambientais praticamente não existem. Os produtos oferecem riscos aos usuários e as garantias deixam a desejar. E os riscos não são poucos. Constantemente ouvimos falar de lojas de fogos de artifícios que explodem quarteirões, padarias em cujos os bujões levam o próprio e os edifícios vizinhos à destruição e vários pessoas ao hospital.

Abordagem da questão

As ações referentes aos processos de regularização são, por natureza, curativas. (COSTA; GRAZIA et al., 2002) Devem, portanto, ser associadas a programas preventivos, já que as ocupações que produzem as irregularidades têm origem atávica, ressurgindo inclusive no mesmo local regularizado. Tais efeitos são principalmente percebidos em áreas de proteção ambiental e áreas de risco (MENDONÇA, 2006), por se tratarem na maioria das vezes de remoções e reassentamentos que deixam o terreno livre para outras invasões. Paralelamente, são comuns as ocupações de áreas públicas dos assentamentos já regularizados, o que cria novas frentes de conflitos legais dentro da própria ação curativa. Imparato (*in* Fernandes; Alfonsin orgs., 2006a) ressalta a importância do mapeamento cadastral como ferramenta de monitoramento e prevenção da expansão ou reincidência das ocupações irregulares. Tal instrumento também é requerimento básico do processo de regularização, pois a condição prévia para a abordagem e para a realização dos diagnósticos das irregularidades é o congelamento da área, que se trata justamente do estabelecimento de um marco zero, a delimitação do assentamento, a identificação do objeto a ser regularizado e sua tradução em dados registráveis, informações que só têm valor e só podem ser garantidas a ação irregular for estancada.

Obviamente, as estratégias preventivas requerem muito mais das instituições administrativas, no sentido de avaliarem as motivações gerais, como os fluxos migratórios, a distribuição da renda, o acesso ao emprego, a distribuição espacial que produz os preços da terra nas cidades — como o valor agregado e o custo das distâncias urbanas —, as áreas desocupadas, as políticas de produção habitacional, o acesso aos bens e serviços urbanos. Tudo isso, em diferentes graus, incide na produção do espaço, na segregação espacial e na conformação da irregularidade. Assim, devem

também compor um panorama no qual a irregularidade pode ser tratada como uma disseminação epidêmica, com características municipais e até regionais.

Em todos os métodos de abordagem para implementar procedimentos de solução das irregularidades, há uma clara concordância atualmente em se desenvolver processos que atendam a todas as gamas de irregularidades, tanto físicas quanto documentais. É o que os grupos multidisciplinares denominam de “regularização plena”. Torna-se óbvio que a melhor solução é aquela que seja eficaz em relação a toda problemática, de preferência com soluções simples, universais e de baixo custo, cabendo para todos os problemas. Não sendo essa factível, adequada seria também se as várias soluções independentes atendessem à imensa gama de irregularidades que se manifestam em vários níveis da questão. Contudo, por uma série de limitações, nem essa segunda opção é o que ocorre na prática em grande parcela dos Municípios brasileiros; sendo os processos de regularização compostos por soluções complexas, pontuais e caras; tornando, assim, o ideal de regularização plena numa utopia inatingível em curto prazo.

Essas limitações vão da complexidade da formação do regime territorial brasileiro, que produziu diversas discrepâncias entre a situação fática e a representação legal dos títulos, até as condições de urbanização as mais variadas; que em favelas, por exemplo, contrariam a grande maioria das normas construtivas, quando não todas. Associadas às diferentes capacidades administrativas e financeiras das diversas Prefeituras, os processos de regularização exigem uma combinação de soluções articuladas que dificultam a realização de um processo sistemático, em série e automático, para a extinção do problema. Alguns programas propõem a análise caso a caso para identificar as peculiaridades e compor as características endêmicas. É o que propõe Carvalho (2007) para os processos que são encaminhados pela Prefeitura Municipal de Osasco, cuja ação é pontual e incisiva.

Contudo, algumas Prefeituras de Municípios menores e com receitas mais modestas como, por exemplo, Areias, Catiguá, Iperó ou Lavrinhas, entre outros, não possuem a mesma infra-estrutura e a mesma arrecadação orçamentária. Portanto, não conseguem organizar equipes multidisciplinares que possam articular os encaminhamentos necessários e implementar as transformações infra-estruturais

exigidas. Essas sequer possuem técnicos no Município especializados na questão. Contudo, boa parte das Prefeituras possui advogados e arquitetos ou engenheiros. O que essas costumam implementar é um processo de análise técnica sem suporte operacional, mas capaz de desenvolver diagnósticos relativamente precisos; visto que, quanto menor o Município, mais conhecimento específico é possível se produzir, dada a diminuição da distância entre o Poder Público e a população.

Nesse panorama, podemos identificar que, por forças circunstanciais, mesmo almejando uma única abordagem plena, existe de fato em voga três tipos de abordagens metodológicas para a regularização. A primeira, a puramente urbanística que engloba os planos, as obras e diretrizes infra-estruturais, e que é de grande interesse geral e prioritária, exaltando as maiores pressões populares. Contudo, por agregar valor e ser de grande visibilidade, pode ser utilizada de modo imediatista, muitas vezes com caráter assistencialista ou populista, efetuada de modo superficial, de baixa qualidade e repleta de falsas-promessas eleitoreiras.

A segunda, a puramente jurídica, que, segundo Alfonsin et al (2002:19), possui também efeito político, porém menos vistoso socialmente, mas mais intenso a longo prazo. Essa institui através da segurança jurídica a certeza de permanência. Porém, não perdendo de vista o ganho social, devemos lembrar que, alteradas as relações afetivas em função da titulação e modificando-se o padrão de gastos antes executados no estado de provisoriedade, como mostram os estudos realizados junto aos associados assentados da ATST-SP (BENTE, 2005), alteram-se também o sentido e o ritmo da evolução dos indicadores sociais.

Sintetizando, podemos afirmar que a metodologia de abordagem jurídica prioriza as ações legais em primeiro plano. As ressalvas que se faz em relação a essa metodologia são em função dos riscos sociais e sistêmicos de se estabelecer a regularidade antes de corrigidas as disfunções urbanísticas, consolidando a situação precária em que se encontram as populações de baixa renda; assim dificultando a reversão desse quadro. Enquanto na abordagem urbanística, o Estado é o agente fundamental, tornando-se co-responsável pela realização ou ao menos promoção das transformações urbanas, na jurídica, de certo modo, as responsabilidades do Poder Público são relegadas ao segundo plano, passando essa para as instâncias registrárias.

E é esse ponto que gera muita discordância entre os agentes executores. De qualquer modo, fica clara que a solução que se deve sempre priorizar é a terceira, a regularização plena.

Instrumentos

Na avaliação dessas metodologias, o que se percebe é que, apesar dos avanços promovidos principalmente pela Lei Nº6.766/79 e sua revisão pela Lei Nº9.875/99, pelo capítulo de Política Urbana da Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, a legislação já está obsoleta e necessita urgentemente de uma revisão. A revisão promovida pela Lei Nº3.057/00 produziu uma discussão ampla, trazendo uma série de novas proposições, contudo não saiu do debate. Como se não bastasse, os instrumentos indicados no Estatuto das Cidades são em muitos pontos redundantes e de difícil aplicação. Agora surge uma nova iniciativa promovida pela Lei Federal Nº11.977/09, que instituiu em paralelo ao Programa Minha Casa, Minha Vida algumas definições consensuadas na discussão da Lei Nº3.057/00. Porém, essa não possui toda dimensão da revisão debatida anteriormente e sua aplicação está nos passos iniciais, não permitindo uma avaliação dos resultados obtidos. Mas, de um modo geral quanto à legislação, o que nos chama a atenção, como comentamos no princípio desta introdução é que, como criadora e destruidora de paradigmas, a legislação foi um dos pilares de uma cultura da irregularidade que agora as novas doutrinas tentam combater com instrumentos insuficientes.

É nas relações criadas no ponto de confluência entre as capacidades administrativas e as funcionalidades dos Municípios, entre as categorias dos fatos geradores e as classes de irregularidades ante a legislação, que devem se firmar as metodologias de abordagem da regularização, mediante a aplicação da legislação vigente.

Objeto

Para o estudo das confluências supracitadas, utilizamos o produto dos diagnósticos realizados pelos Programas Estaduais de Regularização Pró-lar e Cidade Legal, tanto sobre os Municípios quanto sobre os assentamentos. Distingue-se neste recorte a existência de uma esfera estadual e uma esfera municipal. Esta distinção se deu já nos primeiros passos deste estudo, quando tínhamos também como hipótese

primária a noção de que o Governo do Estado deveria promover também a regularização fundiária nuclear, voltada para o encaminhamento dos processos individuais de regularização dos assentamentos. Assim, à medida que fomos desenvolvendo o trabalho, separamos a noção de regularização nuclear de um plano de regularização mais amplo e subordinado a diretrizes regionais ou setoriais.

Se por um lado, pretendemos utilizar as análises realizadas, por outro, delimitamos que o nosso objeto de estudo específico é a irregularidade produzida pelas relações entre todas as condições sociais, técnicas e urbanas atuantes no seio da sociedade. Assim, tornou-se necessário fazer um recorte, pois nos interessam as irregularidades geradas nos assentamentos de interesse social dos Municípios do interior paulista. Com essa finalidade, foram escolhidos cinco Municípios que, num eixo radial da capital para o interior, apresentassem muitas das características sócio-espaciais que exemplificam grande parte das irregularidades de todos os demais Municípios do interior.

Então o recorte delimitou o tipo de assentamento, restringindo com essa exclusão daqueles de classe média e alto padrão, e tipificou os Municípios abrangendo várias funcionalidades e capacidades administrativas, buscando considerar ao máximo as suas características sócio-espaciais e administrativas. No caso mais precisamente dos assentamentos estudados, cortando uma secção que procura não ser específica de uma única característica, mas longitudinalmente, procuramos mostrar, senão todos, mas ao menos muitos dos mais freqüentes estratos característicos da nossa formação urbana. No caso dos Municípios, este fio analítico em direção ao interior que escolhemos se sobrepõe ao Vale do Paraíba, por ser essa uma região que apresenta boa parte dos elementos que queremos estudar, da metropolização à ruralidade, num eixo de grande desenvolvimento, mas também de extremas discrepâncias. Neste sentido, quando denominamos Vale do Paraíba, queremos dizer os Municípios no sentido do vetor desde a RMSP até a divisa do Rio de Janeiro, mantendo-nos assim dentro dos limites do Estado de São Paulo.

Escolhemos então, em parte intuitivamente, em parte sistematicamente, os Municípios que apresentassem uma diminuição gradativa da influência espacial da capital em função da distância, mas ainda assim oferecessem uma qualidade a mais do

que a pura lonjura. Olhando a leste da Zona Leste, vemos que todas as questões urbanas que a ZL desbota no imaginário setorial da capital podem ser bem identificadas, representadas e analisadas. A ZL foi um território por excelência de ocupação popular, irregular e desassistida. Além deste fator, procuramos acrescentar mais uma qualidade à análise, na medida em que escolhemos um vetor de urbanidade regional que sofre a influência desenvolvimentista do eixo-industrial Rio-São Paulo, tornando o aspecto produtivo melhor caracterizado. São esses Municípios por ordem de afastamento da RMSP: Ferraz de Vasconcelos, Mogi das Cruzes, Taubaté, Lavrinhas e Areias.

Tal secção se deu porque as camadas de dados que se sobrepõem nesses Municípios demonstram praticamente toda a sorte de fatores que podem interferir urbanisticamente no desenvolvimento das cidades do Estado. Temos a malha urbana de Ferraz de Vasconcelos praticamente envolta pelas linhas de expansão da Região Metropolitana de São Paulo, conurbada e subjugada como cidade dormitório pelas estruturas produtivas da capital. Essa condição também é fruto da expansão das vias férreas, da malha viária, da continuidade da infra-estrutura e das estruturas do mercado imobiliário, que criam nós e linhas de extensão diretamente ligadas ao centro da metrópole.

O segundo Município escolhido, Mogi das Cruzes, ainda está atado como ponto final das mesmas linhas de extensão, contudo isolada da capital tanto por condições geográficas específicas como por um perímetro urbano mais restrito e menos linearizado, além de um cinturão de vegetação de mata atlântica que deve ser considerado. Há continuidade da rede urbana, mas há uma configuração distinta, como trechos de transição e separação. É um Município de médio porte que está adjacente à metrópole, mas não está plenamente conurbado à Região Metropolitana. Além disso, enfrenta um espalhamento sobre a zona rural, sem possuir uma zona agrícola produtivamente preservada, mas uma indústria de porte médio e que oferece oportunidades de desenvolvimento econômico próprio local.

O terceiro Município, Taubaté, possui características peculiares de uma cidade média, afastada o suficiente da capital para não sofrer plena influência de sua gravidade sócio-econômica. Ao mesmo tempo, situada bem às margens e em ponto

bastante mediano do eixo Rio-São Paulo, possibilita captar a dinâmica produtiva do comércio e da indústria que se comunicam entre as duas metrópoles. Assim, do ponto de vista regional, assume particularidades de organização sócio-espacial que são resultado de uma convergência de fatores bastante amplos e nos oferecem informações fundamentais sobre as médias centralidades.

O quarto Município é Lavrinhas, pela simples condição de configurar uma cidade de pequeno porte, distante da capital, com características de cidade do interior, com a distribuição espacial ainda bastante singela, baseada na economia agrária e consolidada por uma urbanização ainda bastante ruralizada. Além disto, a capacidade administrativa da Prefeitura Municipal é bastante distinta das dos Municípios maiores, apesar de ainda ter competência burocrática ativa.

Por fim, o Município de Areias é o menor de todos, plenamente interiorano, organizado e preservado com as mesmas condições de sua fundação, com plenas influências tanto espaciais ou sócio-econômicas de outros Municípios maiores, em torno dos quais orbita, e com uma administração de porte reduzido, que enfrenta dificuldades físicas, técnicas e burocráticas para desenvolver projetos de grande impacto urbano.

Objetivos

De um ponto de vista geral, nosso objetivo é analisar a formação da irregularidade fundiária em assentamentos populares através do estudo de casos encontrados em cinco Municípios do Estado de São Paulo e avaliar a maneira como as instâncias estaduais auxiliam no enfrentamento da irregularidade. Para tanto, compomos esse objetivo mais genérico pelos específicos enumerados a seguir:

- Estudar as irregularidades em Municípios de diferentes funcionalidades, capacidades administrativas e inserções na rede urbana do Estado de São Paulo;
- Estudar os programas de regularização estaduais, em especial o Pró-Lar e o Cidade Legal, desenvolvidos pelo Governo do Estado de São Paulo e avaliar os métodos de abordagem da regularização fundiária utilizada em comparação a outras propostas metodológicas, em particular, o Programa Lote Legal da Prefeitura Município de São Paulo;
- Analisar as classes de irregularidades em relação aos instrumentos jurídicos para regularização e as categorias dos fatos geradores em função das relações sociais e legais.

Hipóteses

Antes mesmo da concepção das hipóteses primevas que nos nortearam na gênese do trabalho, assumimos paradigmas sócio-econômicos difusos, dados como óbvios e que pareciam, justificando as ordens de valores estabelecidas, explicar as condicionantes das disfunções espaciais. Eram esses paradigmas os seguintes:

- Baixa renda e intensidade da pobreza produzem a subnormalidade; e
- A subnormalidade é uma condicionante da irregularidade.

Contudo, como veremos ao longo do trabalho, esses paradigmas foram questionados e subjugados pelos dados apresentados, na medida em que verificamos uma maior associação da subnormalidade com a densidade demográfica.

Do mesmo modo, as nossas hipóteses iniciais foram também sendo questionadas. Eram as seguintes no princípio:

- Há padrões para regularização em série, sistemática e em larga-escala;
- As esferas estaduais deveriam tomar a iniciativa dos programas de regularização nucleares.

À medida que teorizamos sobre as diferenças entre as estruturas político-administrativas estaduais e municipais, ambas as hipóteses foram também negadas, substituídas por uma maior clareza da dimensão e alcance do potencial organizacional de cada ente federativo. Tendo abandonado-as, procuramos no decorrer do estudo evidenciar outras linhas de interesse que se mostrassem importantes para análise sobre o tema. As diretrizes teóricas que firmamos e que avaliamos nesse trabalho se configuraram com o seguinte teor:

- A legislação federal sobre política urbana no Brasil pós-Constituição se dirigiu a enfrentar a questão da irregularidade fundiária, obrigando o Poder Público municipal e incentivando o estadual a formular programas de intervenção neste campo;
- A competência pela regularização foi definida em lei como sendo municipal, mas a esfera estadual tem um papel importante no disciplinamento e na fiscalização, bem como sendo facultada a gestão de programas consultivos de apoio aos Municípios de modo abrangente;
- A cultura da irregularidade é originária dos costumes surgidos espontaneamente no espaço livre e sem marcos de propriedade, firmado ou combatido pela legislação em momentos contraditórios, e no qual se aplica a malha desordenada da cidade colonial portuguesa,

adensada no processo de abolição, migração e industrialização dos séculos seguintes;

- O enfrentamento da irregularidade e a abordagem a ser adotada para a regularização devem considerar a diversidade da rede urbana brasileira, principalmente a capacidade administrativa e a funcionalidade da malha dos Municípios, os fatos geradores dos assentamentos e as classes de irregularidades produzidas por esses; o que não vem sendo feito pelo Poder Público, dificultando o enfrentamento da questão;
- As categorias dos fatos geradores são uma função da cultura da irregularidade produzida pelas questões sociais, pela evolução da legislação segregacionista, pela cultura da terra e pela capacidade administrativa — portanto também fiscalizadora — e funcionalidade do Município.

À medida que o trabalho se desenvolveu, percebemos que se condensava um questionamento específico sobre o papel das esferas estaduais, que ditasse a respeito do direcionamento dos programas sob seu comando, bem como sobre a doutrina por trás da formação da Câmara Técnica para Regularização, criada com o intuito de destacar as peculiaridades dos processos de regularização em relação aos demais. Nossa hipótese principal, então, foi a seguinte:

- Enquanto o Município possui meios técnicos e legais para atuar no nível nuclear, o Estado deve se ocupar das diretrizes sócio-espaciais regionais e setoriais, criando planos de ação no âmbito territorial que tratem da questão da regularização em larga escala. A separação das funções e estratégias dos entes federativos é fator de aprimoramento da abordagem da regularização de interesse social.

Metodologia

Para que os estudos se desenvolvessem no sentido de comprovar as nossas hipóteses, promovemos a abordagem segundo a seguinte metodologia: Realizamos a leitura da bibliografia pertinente, ordenando os conceitos mais sólidos referentes ao tema. Realizamos um estudo buscando ordenar retroativamente o maior contexto possível da evolução da legislação territorial e urbana brasileira, de modo a entender os princípios norteadores por trás da sua aplicação e os paradigmas que essa estabeleceu. Estudamos os principais programas de regularização aplicados no Estado de São Paulo e procuramos decifrar suas metodologias. Com o auxílio das Prefeituras Municipais e dos arquivos dos programas de regularização estaduais, levantamos dados sobre todos

os assentamentos populares irregulares inscritos nos Programas Pró-lar e Cidade Legal até 2009. A partir do material coletado e da compilação dos dados, procedemos na análise para averiguação das hipóteses levantadas.

Estrutura da tese

A tese apresentada é composta, além dos preâmbulos convencionais, de quatro capítulos que desenvolvem temas interligados. No capítulo primeiro, apresentamos o estudo sobre a evolução da legislação territorial e urbana no Brasil. Este estudo é norteado de modo a compor o conceito de cultura terra que é o principal elemento conceitual que engendra as diversas classes de irregularidade. No capítulo segundo, apresentamos e analisamos as principais categorias de fatos geradores, as classes de irregularidades e a capacidade e funcionalidade dos Municípios. No capítulo terceiro, apresentamos os principais programas de regularização públicos, tanto municipais quanto estaduais. E, por fim, no capítulo quarto, apresentamos o nosso estudo de caso contraposto às noções apresentadas nos dois primeiros capítulos, e de modo a demonstrar qual é o papel das esferas estaduais em função da caracterização das condições sócio-econômica e infra-estruturais dos Municípios e dos assentamentos. Por fim, tecemos as conclusões e considerações finais sobre as análises realizadas.

Capítulo I

Evolução da Legislação e atuação do Poder Público

Introdução

A questão fundiária no Brasil, por ser de história recente — já que quinhentos anos é um período breve se considerarmos as remotas distribuições dos solos Eurasiáticos, já consolidados em eras, culturas e tantas guerras; e, nem por isso, livres de disputas e conflitos — não permite filtrar livremente e separar a questão rural da questão urbana.

A título de comparação entre as Américas, a diferença principal entre a urbanização portuguesa e a espanhola é que a primeira não possui um conjunto claro de regras escritas que ditavam o desenho dos núcleos de povoamento. Segundo Rolnik (1997:16), nas *Ordenanzas de Descubrimiento Nuevo y Población*, de 1563, os espanhóis uniam a tradição renascentista desenvolvida a partir dos cânones vitruvianos à estratégia imperial de dominação andina.

Já os portugueses apenas subordinaram sua estratégia de ocupação territorial à lucratividade mercantil, não se importando com o meio de organização dos lugarejos e dos núcleos de povoamento. Nas Ordenações, não havia uma determinação criteriosa para a escolha de sítios, para a distribuição de suas funções ou para sua administração. Rolnik (1997:17) associa tal diferença à estratégia imperial portuguesa mais voltada para o meio rural, além do fato de o sistema de capitanias hereditárias ser mais centralizador, inibindo o poder municipal, em oposição à estratégia espanhola de dominação dos povos e apropriação de riquezas aluviais.

Entretanto, podemos acrescentar a essa condição o fato de as estruturas em terras brasileiras serem praticamente inexistentes, enquanto que na América Andina já haviam cidades organizadas, cultura urbana, poderes políticos mais equiparáveis às estruturas civilizadas, cultura comunitária mais complexa e uma simbologia apropriada ao meio urbano. No caso luso, a autora define três temas como sendo aqueles

fundamentais para a construção da nossa tradição territorial: o regime de propriedade sesmarial, a câmara dos vereadores como o sistema de representação indireta do povo no governo municipal e o direito de vizinhança. Revisitaremos os três no Item 1 deste capítulo.

De fato, a história do solo urbano, por ser de ocupação ainda mais recente, é o produto do êxodo rural e da produção do espaço a partir de grandes ocupações realizadas em poucas décadas. Como veremos, no final do século vinte, a população urbana brasileira cresceu 442%, aproximadamente, em três décadas e meia. À questão do solo urbano, apesar de suas distinções, cabe a mesma raiz conceitual, sendo essa cultura da ocupação o capítulo mais recente da história fundiária, desde as sesmarias em Portugal até as leis que mais atualmente objetivam transformar o paradigma da política urbana, como a Nº6.766/79, suas revisões pela Lei Nº9.785/99, pelo Projeto de Lei Nº3.057/00, pelo o Estatuto das Cidades e pela Lei Nº11.977/09. Neste sentido, como nos cabe a hipótese de que mais do que entender a questão técnica — tão difícil de ser orquestrada ante as dificuldades econômicas e as políticas por trás das políticas habitacionais — devemos considerar a questão histórica, queremos demonstrar como se formou a “cultura da terra” no Brasil.

Chamamos de “cultura da terra” uma visão amplamente difundida de que a propriedade da terra é um tipo de propriedade distinta das demais, que mesmo sendo regulamentada por lei, oficializada por registros notariais públicos, mesmo estando ocupada e servindo como base econômica, ainda assim ela está sujeita a regimes de exceção. Essa cultura permeia os anseios e as cobiças da sociedade, seja dos pobres ou dos ricos, da esquerda ou direita, da população urbana ou rural, de trabalhadores ou empresários; em algum momento, individualmente ou como classe, todos esses grupos, com atos ou manifestações, questionaram a noção vigente de propriedade segundo um imaginário próprio oriundo da “cultura da terra”.

Essa cultura se alicerça em dois parâmetros fundamentais: um histórico e outro político. O histórico atravessa a formação jurídica brasileira, desde as Ordenações portuguesas até os dias de hoje, firmando e desmontando paradigmas através da jurisprudência, validando ou combatendo costumes através das doutrinas, mas criando princípios de ação que se tornam padrões comportamentais.

Como veremos, nem sempre os princípios legais que querem redirecionar a história confirmam os interesses da maioria da população ou dos mais desassistidos. Em muitos casos, podem representar algum grupo, poucos ou apenas a instituição Pública, como no caso das leis portuguesas sobre a colônia. Portanto, a alteração das diretrizes históricas não pressupõe uma imediata mudança de comportamento, mas estabelecem norteamentos que trilharam o destino das atividades sociais. Neste caso, procuramos demonstrar como a cultura vigente ou um simples padrão comportamental convencionalizado relutam em se transformar com a velocidade das diretrizes públicas, como é o caso da posse. Mesmo porque tais diretrizes podem estar em desacordo com a real necessidade da maioria ou dos menos privilegiados, tornando-se fermento para muitos e longos conflitos, alguns explícitos como no campo outros velados, como no meio urbano.

Já o parâmetro político é a utilização da terra como instrumento de firmamento de uma condição de poder. Desta feita, tanto os donos de terra por um lado, como os sem-terra do outro, fazem uso de maneiras distintas das engrenagens desse mecanismo para firmar sua posição política. Obviamente quem possui o bem o utiliza como ferramenta imediata, lançando mão do poderio econômico por trás dessa unidade primeva de produção, mas também se firmando na manutenção do objeto como um símbolo; como é o caso do latifúndio, que mesmo improdutivo, por si só sempre esteve atrelado à imagem do coronel. Já o sem-terra, como não possui o instrumento, se manifesta apenas através da sua expressão simbólica, firmando o seu lado nessa “cultura da terra” naquilo que essa pode ser questionada como elemento de afirmação social; portanto combatendo a ordem social através da legitimação da posse, da invasão, do seqüestro e até da violência, como elemento de afronta ao *status quo*.

Os dois lados são violentos, às vezes de um modo velado, às vezes de modo explícito, os dois lados são predadores, os dois extremos chegam a ser irracionais, com assassinatos ainda hoje, destruição, confrontos e caos. No caso urbano, há também em meio à desordem um tipo de violência constante, mas não explícita, na qual as populações, assim como os sem-terra rurais, ocupam as margens dos córregos, os mangues, as piores, mais degradadas e poluídas áreas da cidade e violentam o meio ambiente e urbano (ou são violentados por eles) e sofrem todas as mazelas dessa

miséria sem limites. A violência social explícita é uma expressão da disputa espacial velada. Esses, como aqueles, se justificam afirmando que invadem justamente por não terem opção. Alguns parecem ter razão, mas existem aqueles que ocupam também para ampliar sua piscina, justamente porque para o espaço vazio, natural, público, a nossa “cultura da terra” não reconhece propriedade. Nenhuma classe reconhece e respeita os limites do bem público. Obviamente são formas muito opostas de justificarem suas ações. Mas, sempre se respaldam numa inconseqüência generalizada, pois no mínimo contam com a alienação da sociedade, que não se indigna mais com diversas situações, ou na falta de iniciativa ancestral do Poder Público na fiscalização do bem comum.

Veremos neste capítulo como a história firmou ordem e como os grupos avançaram se digladiando sobre a questão. Interessa-nos especificamente observar que as garantias da propriedade privada, justaposta à pouca rigidez no combate — e por que não dizer até um certo incentivo à posse —, ao legalismo e ao alto grau de normatização, respaldados pela fiscalização ineficientes são todos elementos herdados da história campestre e de tradições que remontam às capitanias e que adentraram a cidade como reflexo de sua desestrutura. Assim, não é difícil supor que os padrões das irregularidades cometidas na ocupação do solo urbano em todos os níveis sejam recorrentes. Tais fatores conformadores acabaram por configurar um limbo cultural no qual cada ente, instituição ou instância entende e acata a legislação da maneira que lhe convém; ou de maneira alguma.

O nosso regime de terras tem origem remota, mais precisamente em Portugal — que já nasce pela posse da metrópole —, e conjuga o desenvolvimento da noção mercantilista de colonização, a visão comunal portuguesa de propriedade privada e a maciez nativa e africana com relação à compreensão da ocupação e apropriação dos bens e do espaço. É mesmo que se deva ter em mente que as características aparentemente mais determinantes da configuração territorial brasileira, tanto rural quanto urbana, se delinearam na última porção do século XX através dos processos de expropriação rural, do fim do colonato, da mecanização da produção agrícola, da captação da mão-de-obra promovida pela industrialização, além dos principais atrativos da vida urbana e cosmopolita, tal fenômeno se deu sobre uma base econômica, jurídica

e social que remontam à nossa formação; e cujo resultado é uma cultura que tentamos com grandes esforços até hoje, senão controlar, ao menos direcionar.

Nesse processo compete à tradição portuguesa — à visão colonizadora ultramarina de mundo — a confluência de várias populações a pigmentar o modelo imposto, as transformações econômicas sofridas pela Europa e a passagem do mercantilismo para o capitalismo como bem conhecemos. Do mesmo modo, a esse caldeirão econômico e cultural, une-se também a independência, a abolição, a transformação da matriz econômica da monocultura para a agricultura moderna e a relação campo/cidade, promovidas pela formação da sociedade brasileira capitalista e modernizada à força — até artificialmente.

Em Rolnik (1997), por sua vez, vemos um panorama da evolução urbana, com mais ênfase no período entre 1886, com o Código de Posturas Municipais que foi o pioneiro na compilação de diretrizes urbanísticas, até 1936, com a primeira anistia geral às construções irregulares; momento em que a “cultura da terra” é legalizada definitivamente com uma visão segregacionista e se estabelece na cidade impondo muitos dos seus princípios no espaço urbano.

O reflexo desse episódio é um delineamento das ações das forças econômicas no espaço, desde o tempo do Império até 1990. A autora aborda como as disposições legais produzidas por essas classes firmaram o poder sobre o espaço físico e a lucratividade da produção dos espaços de expansão urbana. Através da história da legislação arquitetônica e urbanística, nos mostra como a sua insuficiência em regular a produção do espaço urbano em benefício da população, mas, eficaz na valorização do capital, são a razão da sua vitória política, na medida em que representam o poder econômico e os indivíduos que exercem o poder político.

Em todos os meios em que podemos entender a evolução da organização social no espaço, seja histórica ou tecnicamente, no urbanismo ou na geografia, em todos os campos, a legislação permeia com seus códigos regrados, delineando os movimentos possíveis. É ela que dá o “caminho das pedras”, não só a direção, mas a largura e a cadência dos passos. Deste modo, podemos também dizer que a irregularidade, quando percebida e aceita, se torna um imagem em negativo da legislação, como um espectro de sua aura que tem como força indutora de parâmetros

de comportamento e, portanto, delimitadoras de fronteiras sociais. A legislação urbana, que deveria ter o caráter de estabelecer os direitos de todos de modo igual naquilo que temos de semelhante e diferentemente naquilo que temos de distinto, age apenas acirrando as distâncias e desigualdades.

A lei cria fórmulas aspirando a uma cidade ideal, mas, por séculos, apenas representou uma pequena parcela da população que vive e usufrui do estado de direito, enquanto a cidade de fato e sem direitos não atende às necessidades mais básicas da população. Estabeleceu as margens da cidadania e lançou à marginalidade tudo aquilo que não possui força para produzir os meios mínimos para atender às suas exigências. Criou, por um lado, um mundo idealizado, por outro um mecanismo que impede que esse seja infectado pelo outro, o “sub”-mundo — o da realidade majoritária —; o qual é empurrado em alguns setores, varrido em outros para fora de uma cúpula imaginária, claramente definida por padrões urbanísticos pertinentes.

Mais além do que definir formas de apropriação do espaço permitidas ou proibidas, mais do que efetivamente regular a produção da cidade, a legislação urbana age como marco delimitador de fronteiras de poder. A lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida e à micropolítica familiar dos grupos que estiveram mais envolvidos em sua formulação. Funciona, portanto, como referente cultural fortíssimo na cidade, mesmo quando não é capaz de determinar sua forma final. (ROLNIK, 1997:13)

1.1. Evolução do sistema jurídico da questão da terra: das Ordenações à Lei de Terras – panorama histórico da propriedade

1.1.1. Ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas: origem alienígena

O nosso regime de terras se deu através da ocupação em nome da Coroa Portuguesa, que, como num passe de mágica, transportou a propriedade do imenso continente para a minúscula península, “para o alto senhorio do rei e para a jurisdição da Ordem de Cristo” (LIMA, 1954:11). Criada inicialmente como *Ordo Militae Jesu Chisto* no século XIV, pelo Papa João XXII, sob o reinado de D. Dinis, por sobre as bases da Ordem Templária, extinta por Clemente V, a Ordem de Cristo herdou daqueles a fortuna e a iniciativa, que muito serviram à Coroa Portuguesa na aventura ultramarina.

De fato, a história das expansões portuguesas está firmemente associada à força financiadora e especialização administrativa dos cavaleiros membros da Ordem. Tornou-se então a propriedade de um mundo de terras — incomensuráveis até os padrões de hoje — para Portugal, de maneira que deveria ser conservada, exercida e alienada, mas persistindo por condição de fato a posse a ser disputada com os nativos; o que foi feito a duras penas.

Conferida então ao senhorio português sob as leis portuguesas e suas instituições territoriais, foi do tronco das sesmarias que se ramificou a nossa concepção jurídica de propriedade imobiliária; entrelaçada, porém, com o regime de terras comunais do município medievo, desfrutadas *“uti singuli”*, ou seja, segundo o regime jurídico da assim chamada *“communalia”*. Este costume ditava que fossem as terras produtivas divididas segundo o número de munícipes e sorteadas para o cultivo, por tempo indeterminado, denominados *“sexmo”* de modo a garantir a sua utilização para o plantio de alimentos e matérias-primas essenciais.

Desde o tempo de D. Afonso II (1185-1223), terceiro rei de Portugal e autor do primeiro conjunto de leis estabelecendo os princípios de direito civil e dando garantias à propriedade privada, já se realizava tal concessão. Similarmente, as Ordenações Filipinas — resultado da reforma do Código Manuelino, de 1521 —, sancionada por Felipe I (1527-1598) de Espanha e Rei de Portugal a partir de 1580, mas observada apenas no reinado de seu sucessor, Felipe II, também fazem menção desse modelo de ocupação de *“matos e maninhos”* para o cultivo comunal.²

Rolnik (1997) acrescenta que, inspirado no modelo administrativo de cidades portuguesas e espanholas, o Código Afonsino, por sua vez, estabeleceu a representação popular através da eleição direta para vereadores. Além das demais cidades portuguesas, tal modelo foi incorporado ao processo de colonização além-mar, sendo introduzido em São Paulo em 1560. A linha de poder transitava da Coroa Portuguesa para o Governador Geral, para o donatário da capitania e daí para a Câmara

² D. Afonso II (1432-1481), 3º rei de Portugal: Ordenações Afonsinas, 1446; D. Manuel V (1469-1521) 10º rei de Portugal: Ordenações Manuelinas, 1521; Felipe II de Espanha (1527-1598) e I de Portugal (1580), 14º rei português: Ordenações Filipinas, 1598.

Municipal, que efetivamente era o palco das principais definições com relação às questões urbanísticas.

No caso da Capitania de São Vicente, tal representação se fazia de modo ausente, possibilitando maior autonomia à Câmara dos Vereadores da Vila de São Paulo. Apesar de eleitos, os pleitos se davam apenas por e entre os chamados “homens bons”: indivíduos de posses, do sexo masculino, proprietários de terras e escravos. Tal modelo de sufrágio se perpetuou por séculos, transpondo o período das Capitânicas como unidade administrativa, extintas pelo Marquês de Pombal em 1579.

Abrindo um parêntese temporal, vale ressaltar que a Constituição Imperial de 1824 deu mais autonomia às Câmaras Municipais, contudo suas resoluções deveriam ser subordinadas às assembleias provinciais. Por esse período, tanto os eleitores quanto os eleitos ainda se distinguiram do estrato de uma aristocracia de proprietários rurais, cuja ação foi regulamentada pela Lei de 1828; que além de traçar o funcionamento das câmaras, condicionava o candidato a ter domicílio na vila ou cidade por dois anos, mas mantinha a restrição quanto à obrigação de ter posses, o que perduraria até a República. A Constituição Republicana de 1891 transformou o modelo de escolha dos intendentes antes indicados pelo governo provincial para a eleição indireta pelos vereadores.

Até 1930, toda infra-estrutura era de responsabilidade das municipalidades, bem como a fiscalização das atividades econômicas e comerciais e pelo trânsito e transporte, todas e quaisquer atividades regulamentadas pelo Código de Posturas. Além disso, ficava a critério do Código de Posturas a regulamentação do uso e ocupação do solo. Nesse período, denominado República Velha, os municípios possuíam autonomia administrativa, contudo eram dependentes do Governo do Estado, uma vez que não possuíam autonomia financeira; situação que só se alterou com a criação do IPTU na Constituição de 1932. Nessa ordem administrativa, a população não possuía representação nas decisões políticas e toda evolução urbana se dava à margem das necessidades da maioria, já que não havia representação social na formação das Câmaras. Tais condições principiaram depois da revolução de 30 e se explicitaram depois da redemocratização em 1945.

Voltando à questão originária, dois fatores, contudo, foram preponderantes na constituição da primeira lei de sesmaria.³ O primeiro foi a crise gerada pelo crescimento vegetativo da população portuguesa, que obrigou a tradição a ser tornada em lei, estendendo a sua aplicação a todas às terras de lavra, inclusive de nobres e da Igreja. Como desdobramento, a instituição comunal foi oficializada pela instituição régia, que por sua vez conduziu à concessão de domínio. Dessa maneira, possibilitou que: “Os mesmos baldios e maninhos comunais, El Rei podia dá-los de sesmaria, pelo princípio genérico de que ‘proveito commum e geral he de todos haver na terra abastança de pão e dos outros frutos.’” (LIMA, 1954:13)

O outro fator foi o instituto do colonato adscritício. Da prática régia de entregar a terra negligenciada pelos senhores e proprietários, e “de fragmentos do instituto da adscrição”, se conformou a Lei de D. Fernando I. Primordialmente, ditava tais fragmentos que, àqueles que possuíssem herdades, fossem obrigados a lavrá-las. Caberiam também aos proprietários que houvessem muitas ou em grandes extensões, que escolhessem a porção que mais lhe interessasse e arrendassem ou doassem as demais. Desse modo, todas deveriam ser produtivas, sendo assim pertinente que se estipulasse o tempo para começarem a cultivá-las, fossem por proprietários ou arrendatários, sob pena de multa ou desapropriação.

Interessante notar que o ditame ainda estabelecia que, quando transferidas compulsoriamente para semear por aqueles que para tanto se dispusessem, que o resultado econômico do arrendamento não fosse para os proprietários de tais herdades, mas sim reinvestido no próprio lugar para benefício comum. Essa noção de melhoria se firmou e atravessou todo o nosso histórico, sendo a base para alguns de nossos princípios legais atuais. De modo semelhante, estipulava que deveria ter para cada

³ Como nos esclarece ainda Lima (1954:15), o termo sesmaria não possui origem precisamente definida. Seu ramo pode ter como raiz o termo *sesma*, uma medida de divisão de terras; ou de *sesmo*, que indica a sexta parte. Poderia ser também do baixo latim, *caesima*, que significa corte ou porção. Compõem-se, contudo, tais origens de modo a indicar que a instituição das sesmarias não se dava sem a divisão das terras incultas, mas coincide também o fato de que a renda cobrada consistia no montante da sexta parte da produção. Tal procedimento nem sempre era feito na sexta parte, mas do costume primevo difundiu-se a denominação, mesmo transformada a sua essência. Outra possibilidade, porém, seria o resultado da mútua tradução do latim para o gótico e, depois novamente para o latim, transformando o termo *servir* em *sesmarius*. A evolução etimológica do seu significado, seja por confluência ou mutação a partir de um único radical, é de difícil determinação; mas o seu uso corrente e a ampla gama de possibilidades a que sua significância se submete pode aludir filologicamente a muitos dos âmbitos que a intenção das ordenações régias sobre a propriedade e a produção contemplam: a partição, a cobrança ou serventia. E deste modo, bem provável é que fossem mesmo sobre as três.

herdade ao menos dois homens bons de lavras a cultivá-las. Foi então que a ingerência real compôs a combinação de propriedade e uso, sentenciando àqueles que se recusassem em definitivo a cultivar suas herdades que fossem desapropriados em definitivo e tais propriedades fossem doadas às comunas; e determinando “a vinculação hereditária do lavrador, não ao solo diretamente, mas à arte da lavoura, que a tanto o obriga”. (LIMA, 1954:14) Além dos lavradores, viam-se obrigados ao cultivo rural os vadios, mendigos e ociosos.

Contudo, deve-se admitir que a lei de sesmarias não foi executada como deveria; equilibradamente sobre as três intenções ou efetivamente sobre uma. Em primeira instância, considerou-se que o problema fosse relacionado à produtividade da população agrária, de tal modo que se procurou estabelecer a lei sem constranger a liberdade pessoal, mas apenas questionando os domínios da propriedade rural. Em segunda instância, o problema da desproporção entre a produção e o crescimento vegetativo da população se transfigurou para o abandono sistemático das propriedades, devido ao horizonte expandido das conquistas e navegações, que dispersaram a exígua população portuguesa pelos diversos continentes. Enquanto o reino enriquecia, as guerras, as viagens e a ocupação populacional de vários territórios escasseavam a população residente.

Quando das ordenações Manuelinas, já zarpava a colonização das Américas; e quando das Ordenações Filipinas já se ia a altas velas a ocupação do território brasileiro pelos homens — não as mulheres — da coroa. A descoberta das Américas transfere a propriedade de vasta porção territorial do mundo para um país exíguo, com forte impacto social e demográfico, e também produz, sobre esse, larga influência na cultura territorial do reino. Não só pela falta de braços, mas pela falta de proprietários também, pois todos os capitais fluíam para as aventuras e faltavam para o pão; mais lucrativas as primeiras. Não confere, porém, que haja tido grande transformação na legislação no período de 80 anos entre as Ordenações Manuelinas e Filipinas, e as últimas marcam o término evolutivo da instituição das sesmarias em Portugal.

Tanto nas Ordenações Manuelinas, como nas Filipinas, a definição de sesmarias é a seguinte: — ‘Sesmarias são propriamente as dadas de terras, casaes, ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são’

Nesta definição, claramente se mostra a evolução do instituto, no sentido das novas bases do problema agrário. Visa-se principalmente repovoar. (LIMA, 1954:21)

No entanto, ineficaz e desvanecido em Portugal, anacrônico como a escravidão, o instituto das sesmarias foi a solução ressuscitada para colonização brasileira.

1.1.2. O sistema de sesmarias, das capitanias até 1822

(...) por conta de suas características histórico-geográficas particulares, o Estado absolutista português apresenta uma dupla especificidade em relação à Inglaterra e França: não se originou de um feudalismo 'clássico' e não promoveu a absolutização de propriedade — reservou-se o direito (o poder) sobre as terras, não abrindo mão da soberania do Estado na concessão do domínio da propriedade fundiária. (CASTILHO, 1993 apud ROLNIK, 1997:20)

Segundo Lima, foi através do seguinte trecho, que passou quase intacto das ordenações Manuelinas para as Filipinas, que se transfere o regime de terras das sesmarias portuguesas para o território brasileiro a ser ocupado.

E defendemos aos Prelados, Mestres, Priores, Commendadores, Fidalgos e quaesquer outras pessoas, que terras ou jurisdições tiverem, que os casaes, quintas e terras que ficarem ermas, se não forem suas, em particular, per título que dellas tenham, ou per título que tenham as Ordens, Igrejas e Mosteiros, as não tomem, nem apropriem para si, nem para as Ordens, Igrejas e Mosteiros, e as deixem dar os sesmeiros⁴ de sesmarias... (LIMA, 1954:31)

Estando as terras brasileiras sobre jurisdição da Ordem de Cristo, porém como terras livres e desocupadas, estavam num limbo contraditório, cabíveis os tributos eclesiásticos e ao mesmo tempo signatárias das especificações das Ordenações. O objetivo da difusão dessa legislação fora exatamente impedir que as terras brasileiras pudessem ser apropriadas pela Ordem e ao mesmo tempo permitir que fossem aforadas aos colonos. Era, portanto, o instituto das sesmarias o único meio legal disponível para o povoamento, sendo o primeiro instrumento utilizado as cartas de Martim Afonso de Souza, de 1530.

De posse de três cartas régias, tornou as terras além-mar um prolongamento da cultura territorial portuguesa com uma tripla incidência: a primeira o autorizava a

⁴ Há uma alteração semântica sofrida na evolução do termo “sesmeiros” que indicava nos primórdios, em Portugal, o magistrado ou aquele que atribui em sesmarias. Nas sesmarias brasileiras, o termo se inverte, passando a indicar aquele que recebe em caráter de sesmaria.

tomar posse de todas as terras que encontrasse, organizar seu governo e sua administração; a segunda lhe conferia o título de capitão-mor e governador de tais terras; e a terceira lhe atribuía o poder de conceder sesmarias, confirmadas e regulamentadas por forais. Pelo usufruto desta autoridade foram conferidas sesmarias a personagens historicamente conhecidos, como os entradistas João Ramalho e Braz Cubas. Essa estratégia mais demonstra o desinteresse pelo continente americano do que uma afeta preocupação em ocupá-lo. Nesse momento econômico, a Coroa estava mais interessada nas Índias Orientais, mais propícias ao comércio, do que em amansar as ocidentais, brutas e selvagens. Contudo, em 1532, os humores de D. João III sopram em outro sentido, ordenando ele para o solo brasileiro o parcelamento em capitanias com 50 léguas de costa, e findo o seu plano com a promessa de que ficariam Martim Afonso e seu irmão, Pedro Lopes, com 100 léguas de extensão.

Além de criar vilas, cabia ao primeiro escolher os donatários que não poderiam acumular terras, mas deveriam cedê-las gratuitamente em sesmarias de légua quadrada para desbravamento, ocupação e cultivo, mediante o pagamento de um dízimo à Ordem de Cristo. Devemos frisar que a relação entre a vasta dimensão e a população exígua tornou irrelevante a questão da demarcação precisa das divisas. Tal situação repercutiu por séculos nas relações de propriedade, gerando elementos para disputas e discrepâncias jurídicas. A “cultura da terra” se nutriu muito, como justificativa e como desculpa, dessa desordem.

Doados nominalmente a um santo padroeiro, estas imprecisas demarcações constituíram os patrimônios religiosos administrados por entidades subordinadas à Igreja e às ordenações do Reino, e deram origem a grande parcela dos núcleos urbanos que se desenvolveram. Tais órgãos religiosos subsistiam muitas vezes através da cessão, do aforamento ou da doação das glebas. Quase todas as residências dessas vilas eram erguidas nessas condições de acesso à terra.

Esse mecanismo configurava uma das formas de organização fundiária dos núcleos urbanos que, na maioria das vezes, se combinava com as “datas”, espécie de sesmaria urbana. Uma vez constituída a vila, a Câmara detinha o poder de doar e retirar terras, ou seja, cabia à municipalidade a concessão de ‘terras e chãos’ a partir do ‘rocio da vila’. (ROLNIK, 1997:21)

Tanto o sistema de sesmarias quanto o de datas urbanas se validavam pelo uso e ocupação, porém a formalização, no primeiro caso, era instituída pela Coroa através da Câmara; no segundo, se dava de fato, mas não de direito: era legítima, mas não legal. A compreensão da dualidade criada com essas duas situações, uma legalidade baseada na lei e uma legitimidade baseada na prática social, costumeira e recorrente, são fundamentais para se traçar o perfil da ordem jurídica urbana brasileira que persiste até hoje e produz ramificações bastante peculiares.

O fracasso da experiência das capitanias hereditárias, então, nos é sinteticamente apresentado nos jograis dos livros didáticos do ensino média, mas interessa-nos especialmente o detalhe na solução encontrada por El Rey, D. João III, ao revogar os poderes dos capitães e atribuí-los ao capitão da Bahia, Tomé de Souza. Essa unificação administrativa representa o marco inicial da lenta transformação que a legislação das sesmarias tomaria no solo brasileiro, deixando seu caráter *communal* e assumindo feições latifundiárias. A transformação teve dois vieses que praticamente descaracterizaram o instituto original, tornando aquele princípio fundamental num mero espectro oco da intenção régia.

No primeiro viés, o princípio proporcional das concessões das sesmarias não era objetivo ou específico, estabelecendo apenas que se deveria receber nada mais do que uma porção que se considerasse “razoável” a uma pessoa utilizar. Mas, sob a necessidade de colonizar e proteger o imenso vazio continental, pouco produtivo em riquezas aluviais e descomunal em áreas agriculturáveis, a disposição expressa de Tomé de Souza, aplicada a todo o território, concede vastas extensões de terras para a construção de engenhos de açúcar; desde que o requerente houvesse posses para investimentos, bem como para erguer as fortificações de proteção contra aventureiros e reclamantes.

Esses eleitos são os elementos que formaram a aristocracia econômica da sociedade colonial, e a eles cabe a repartição dessas terras entre os povoadores, ainda por concessões de sesmarias. Então, o instituto passou a significar tanto a propriedade de colonização produtiva, o engenho, a feitoria, a empresa agrária, quanto — embora extinto o regime das donatárias —, com o mesmo nome de sesmarias, extensas linhas

de litoral por até 10 léguas rumo ao sertão: muitos receberam possessões que representavam verdadeiras capitâneas.

O caráter centralizador do poder sobre a terra e difusor da iniciativa empreendedora deixa clara a falta de um plano de colonização, mas apenas sua mercê ao “arbitrio e à conveniência individual” aplicada sob uma visão distante da corte portuguesa.

Este abandono a si próprio do nosso colono, para escolha de sua sede territorial, nascido das falhas e deficiências da administração portuguesa, tinha, forçosamente, que refletir-se sobre a propriedade, em que somente a aquisição *‘jure occupationis’* podia fazer-lhe *‘pendant’*.

Mais claramente:

As concessões de sesmarias, na maioria dos casos, restringiam-se, portanto, aos candidatos a latifúndios, que, afeitos ao poder, ou ávidos de domínios territoriais, jamais, no entanto, poderiam apoderar-se materialmente das terras que desejavam para si. É transparente, nesta ordem de idéias, então preponderante, o traço de uma influência dominialista. A concessão de sesmaria não mais é a distribuição compulsória, em benefício da agricultura, das nossas terras maninhas, ao tempo tributárias ao Mestrado de Cristo; antes reveste o aspecto de uma verdadeira doação de domínios régios, a que só a generosidade dos doadores serve de regra. Essa influência, cujos efeitos é impossível desconhecer, encontrar lugar, afinal, nos quadros jurídicos da época, a partir de 1695, data em que se determinou a imposição de foros nas sesmarias, — ‘segundo a grandeza ou bondade da terra’. Esta só providência envolvia uma transformação completa da situação jurídica do solo colonial. (LIMA, 1954:37)

No segundo viés, tributárias da Ordem de Cristo — como mencionado —, previa-se que das terras ermas não podiam se apropriar nem o próprio Mestrado, cabendo-lhe unicamente conceder de sesmaria, “sem pensão ou fôro, apenas com o tributo do dízimo”, comprometido tal recurso com a catequese e difusão da fé católica. Porém, no Brasil, a imposição de foros transmutou o princípio legal da sesmaria numa apropriação legal do domínio direto. Esta nova maneira de aplicá-la...

(...) inaugurava, entre nós, o regime dominialista da instituição das sesmarias, que perde, desde então o seu caráter de restrição administrativa do domínio privado e do das entidades públicas, para assumir definitivamente a feição de concessão, segundo os preceitos ordinários, de latifúndios, talhados no domínio régio. (LIMA, 1954:38)

Contudo, tal processo não foi livre de controvérsia, na qual desembargadores e magistrados discutiram as bases funcionais de seus preceitos, até

que se estabeleceu o compendio de normas e providências, alvarás e cartas régias,⁵ configurando-se as sesmarias brasileiras com o caráter e a feição distintamente dominialista descrita. Os excessos foram de certo modo atenuados e os abusos comedidos para os primeiros padrões de ocupação, tornando a unidade máxima dos latifúndios em algo com extensão de três léguas; sendo em algumas capitanias de uma ou até meia légua. Estavam ainda submetidas à ordem comum, na medida em que eram obrigadas a dar acesso público e privado a pontes, portos e todos os benefícios públicos, bem como a partir de 1697, eram recorrentes as cláusulas que estabeleciam como de propriedade régia as madeiras nobres, de serventia à navegação e à construção civil e militar.

Conclui então o autor de modo sinteticamente preciso ao afirmar que:

Assim difusa e incerta, e nada sábia nas suas disposições, a legislação das sesmarias tristemente se celebrou entre nós.

E remete a Gonçalves Chaves para resumir que:

Os seus resultados produzidos pela legislação das sesmarias foram os seguintes:

‘1º Nossa população he quasi nada, em comparação da immensidade de terreno que occupamos ha trez seculos.

2º As terras estão quase todas repartidas, e poucas ha a destibuir, que não estejam sujeitas a invasões dos indios.

3º Os abarcadores possuem até 20 legoas de terreno, e raras vezes consentem a alguma familia estabelecer-se em alguma parte de suas terras, e mesmo quando consentem, he sempre temporariamente e nunca por ajuste, que deixe ficar familia por alguns annos.

4º Ha muitas familias pobres, vagando de lugar em lugar, segundo o favor e caprixo dos proprietários das terras, e sempre faltas de meios de obeter algum terreno em que fação hum estabelecimento permanente.’

(CHAVES, 1822 apud LIMA, 1954:42)

Os latifúndios então já dominavam quase toda a porção habitada e mais populosa, socialmente organizada e economicamente estruturada do território brasileiro, quando a família real aportou no Brasil trazendo os ventos da transformação sócio-política do mundo. Há um fluxo de migração então para ermos, os rincões menos interessantes e quase inviáveis economicamente, isolados e incomunicáveis, dadas as condições dos caminhos e das conexões. E no mesmo trecho afirma: “Desta sorte, portanto, a Resolução de 17 de julho de 1822, pondo térmo ao regime das sesmarias no Brasil, sancionava apenas um fato consumado: — a instituição das sesmarias já havia rolado para fora da órbita de nossa evolução social.” (CHAVES, 1822 apud LIMA, 1954:42) E Rolnik faz coro

⁵ Mostra-nos Lima (1954:38), que apesar de avulsa, esta legislação possuía tanta unidade de princípios, que lhe cabia a denominação de estatuto, o que se dá pela compilação realizada no Alvará de 5 de outubro de 1795.

com o trecho afirmando que, juntamente com a Independência, em 1822, extingue-se o regime de sesmarias, e até 1850, inicia-se um período de acirramento do apossamento de terras devolutas, tornando a prática um “costume jurídico oficial”.

A tensão gerada pelas contradições entre ocupação de fato e a propriedade legal tem repercussão na história da ocupação do espaço tanto rural quanto urbano, pois o sistema oficial de concessões e o registro de apossamento informal passaram a gerar conflitos agrários e tensões urbanas, principalmente a partir de 1850, à medida em que as populações ociosas, negros libertos e caboclos destituídos, não encontravam meio de se firmarem no campo e as cidades se adensavam.

1.1.3. As posses: cultura da disputa, do conflito e da violência

Não que não houvesse anteriormente ao fim do regime de sesmarias, a posse se torna uma verdadeira expressão da ocupação do território brasileiro no período posterior. A diferença é que antes, a posse servia aos pequenos produtores que não eram cobertos por um instrumento jurídico que os possibilitasse ter acesso à terra. Todas as terras pertenciam ao poder régio, só ele poderia oferecer em sesmarias e essas eram atribuídas sob estratégias produtivas específicas. No nordeste a produção de cana, em Minas, do ouro, e aqui e acolá para produção pecuária rudimentar. Mas, o produtor de subsistência não se via atendido em nenhum lugar, em nenhuma forma legal.

Segundo Silva (1996:60), inicialmente, enquanto a sesmaria era um sistema latifundiário de apropriação, a posse teve como figura principal o pequeno lavrador, a agricultura familiar e particularmente associada à pecuária, que se desenvolveu ligada à produção açucareira no nordeste. No caso da pecuária, as sesmarias concedidas eram maiores do que aquelas para a agricultura. Porém, os pecuaristas, na maioria colonos mais modestos ou não tendo como comprovar possuírem bens para serem oferecidos em garantia, não se preocupavam em solicitar as concessões, empreitando apenas a demarcação aleatória das terras almejadas. A posse então acontecia em pequenas propriedades à revelia da coroa, que, dado o excesso de terras, não se ocupava também com a vigilância dessas miudezas. Contudo, com o tempo, também a posse para agricultura assumiu a feição de grandes extensões.

Cirne Lima é taxativo quando inaugura o debate através da afirmação de que:

Apoderar-se de terras devolutas e cultivá-las tornou-se coisa corrente entre os nossos colonizadores, e tais proporções essa prática atingiu o que pôde, com o correr dos anos, vir a ser considerada como modo legítimo de aquisição do domínio, paralelamente a princípio, e após, em substituição ao nosso tão desvirtuado regime das sesmarias. Os dois processos chegaram a ter-se por equivalentes, — ‘o methodo até 1822 usado para a distribuição das terras por meio das sesmarias e o que tem-se empregado de então pra cá por meio das posses.’ (LIMA, 1954:47)

E, mais adiante no mesmo trecho oferece-nos uma análise crítica social quando afirma que... “Era a ocupação, tomando o lugar das concessões do Poder Público, e era, igualmente, o triunfo do colono humilde, do rústico desamparado, sôbre o senhor de engenhos ou fazendas, o latifundiário sob o favor da metrópole.” (LIMA, 1954:48) Esse juízo de valores entende que a sesmaria representa o poder da metrópole em solo colonial, medido por subserviência do senhor de engenho à coroa e representado pelo latifúndio. Já a ocupação é a resposta à necessidade, imposta pela ausência de providência administrativa, aspecto da realidade do colono deixado à própria sorte e representada pelo minifúndio de subsistência. Nesta condição se firma o código simbólico que hoje ainda permanece como expressão da relação sócio-espacial da cultura da terra, como mencionamos no início dessa análise.

O controle da metrópole ou da administração colonial sobre as sesmarias nunca foi eficiente, apesar dos limites ordenados, e as mesmas condições que impossibilitaram o controle sobre a dimensão do latifúndio sesmarial — ou seja, a falta de demarcação e medição, a falta de registro e a confirmação das doações — também favoreceram a formação de posses latifundiárias; contudo ainda mais extensas e mais improdutivas, já que ocupadas ou demarcadas a partir da iniciativa dos posseiros e não da estratégia colonizadora ou produtiva. Esse processo acabou por minar a própria capacidade administrativa sobre a questão territorial, pois a falta de registros impedia que as autoridades tivessem certeza de não estarem desrespeitando o direito de terceiros no momento de efetuar novas concessões. Os conflitos provenientes do confronto entre divisas, entre sesmeiros e posseiros e entre as autoridades e posseiros já tornara a questão da propriedade da terra no século XVIII num grave problema de segurança pública.

Algumas soluções como o recadastramento das sesmarias, em 1702, não surtiram efeito. As autoridades então procuraram se informar se já não haviam posseiros nas terras a serem concedidas, instituindo para tanto a anuência das Câmaras Municipais, confirmando as condições de ocupação das terras em vista. Esse procedimento também não surtiu o efeito desejado e, como a legislação portuguesa não reconheciam a figura da posse, davam sistematicamente ganho nas disputas aos sesmeiros. Essa ocorrência acabou por legalizar extensas propriedades em sesmarias, e possibilitou aos sesmeiros cobrarem foros dos habitantes, com auxílio da força miliciana colonial.

No período pombalino, entretanto, com o intuito de formar um grande império nas terras brasileiras, privilegia-se a ocupação produtiva do território em detrimento da sesmaria inculta. Assim, conforme Silva (1996:63), as resoluções de 11 de abril e de 2 de agosto de 1753 determinavam sumariamente que as terras dadas em sesmarias, porém cultivadas por colonos, deveriam ser concedidas em sesmarias em definitivo a esses, cessando o pagamento dos foros; bem como, também as terras desocupadas, deveriam ser fruto de novas concessões, não excedendo três léguas de comprimento por uma de largura. Essas medidas não só não surtiram efeito, como agravaram a situação com a decadência da mineração e a retomada da agricultura no final do século XVIII; gerando um novo direcionamento das populações que se interiorizaram na busca do ouro, agora de volta para o litoral, mais propício e próximo dos mercados e portos. Essa mudança de fluxo acabou por direcionar grandes populações em direção a territórios já ocupados por sesmeiros e outros posseiros. A maior contradição do sistema de ocupação territorial com a atividade agrícola era o fato que o método de cultivo empregado na colônia exauria a terra, obrigando o desbravamento constante de novas porções e a uma mobilidade que as demarcações dificultavam.

Reconhecendo a desordem e assumindo que se tratava da falta de adequação da legislação às condições da colônia, a metrópole propôs nova regulamentação, porém segundo os mesmos princípios: não conceder terras em território ocupado por moradores, recadastrar e processar a medição. E mesmo a única novidade que a diferenciava, o efeito retroativo, que permitia a revogação das

concessões de sesmeiros que não haviam cumprido com a destinação produtiva das propriedades, também não saiu do papel. O problema persistiu com o mesmo teor. A falta de demarcação e registro criava conflitos, uma vez que as autoridades continuavam doando terras já ocupadas por falta de um cadastro confiável.

Enquanto a metrópole insistia em considerar a solução apenas do ponto de vista legal, com normas que não consideravam a realidade das condições socioeconômicas da colônia e produzindo aquele padrão de ocupação, o confronto de interesses gerava conflitos, mas também um ponto de interesse comum entre sesmeiros e posseiros: uma solução para o problema; cuja união e desobediência generalizada desafiavam a autoridade régia. Conclui Silva (1996:74) que o fim do sistema de concessões em sesmarias próximo da declaração de independência é mais um fato que demonstra a ilegitimidade da legislação imposta pela metrópole, ao não considerar a realidade da colônia, não mediando as relações sociais convergentes no território, mas somente a relação entre o senhoriato rural e a metrópole. Com o desenvolvimento da colônia, o acirramento das relações sociais e o agravamento dos problemas locais não comportavam uma ordenação ultramarina. A realidade colonial se configurava em contradição com a ordenação régia, e o enfrentamento dessa realidade significava também um enfrentamento da autoridade da metrópole.

Como vimos, e corroborado por Silva (1996:80), o sistema de apropriação de terras era caótico no período colonial, e falar em termos de proprietários de terras, a *stricto sensu*, não se justifica. A maioria dos sesmeiros não possuía título legítimo ou não havia cumprido com as exigências para confirmação das sesmarias. Isso fazia com o direito sobre a propriedade não fosse absoluto. Havia um crescente sentimento de autonomia em relação à metrópole que permitisse maior liberdade para comercializar, contudo sem que houvesse o interesse em grandes transformações na situação sócio-econômica da colônia, baseada na grande propriedade e no trabalho escravo. A participação de partidários de uma transformação mais aguda só tornava mais claras para o senhoriato rural que, se houvesse uma ruptura com a metrópole, ela deveria ser o mais estável possível.

Nesse sentido, a vinda da família real ofereceu uma solução de transição estável, pois permitiu um lastro de legitimidade para a manutenção do regime da

monarquia no Brasil como uma solução para esse impasse. Assim, a manutenção da ordem explica porque não houve uma transformação substancial na abordagem da questão da terra. Com o abalo provocado com a provisão de 14 de março de 1822, na qual Dom Pedro I impôs que as demarcações e medições se dessem com cuidado aos direitos dos posseiros — prevalecendo em relação às sesmarias anteriormente concedidas — e com a resolução de 17 de julho de 1822, na qual o Príncipe Regente suspendeu e enterrou de vez o instituto das sesmarias, a ordem se configurava com a situação consolidada. Ou seja, o regime de posse, mais em voga do que o de concessões, já havia sido reconhecido pelas autoridades e se firmava como o único princípio de apropriação de terras no período pós-independência.

Porém, sem a expedição de títulos, faltava a garantia do monopólio da terra para constituir a classe de grandes proprietários rurais. Esse período de transição guardou a contradição do fato de que os proprietários de terra, que possuíam papel importante na formação do novo Estado, ainda estavam sendo regidos pelas normas coloniais. A conformação da classe de proprietários rurais e do Estado soberano se deu em estreita relação e simultaneidade. Mesmo presente nas discussões da Assembléia Constituinte de 1823 com um Projeto de Lei específico, essa questão não foi levada adiante e a questão da terra ficou sem solução iminente; o sistema de posse então passa a ser o único instituto de apropriação da terra, não sem os conflitos reinantes, não sei violência, mas sem alternativa. O enfrentamento entre o Imperador e a Constituinte resultou na Constituição Outorgada de 1824, e o isolamento do Imperador, com apoio apenas do Partido Português, não criava base para impor transformações substanciais no regime de apropriação em vigor. Assim, nada foi incluído no texto constitucional. A abdicação do Imperador fortaleceu o poder do senhoriato rural e o confronto entre as oligarquias provinciais e o centro delineou os contornos do Estado brasileiro, bastante instável politicamente, bastante desordenado espacialmente.

Em 1830, foi extinto o pagamento do foro das sesmarias, o que não teve grande repercussão, pois muitas não eram firmadas com essa cláusula. A questão da terra só teve consideração relevante na década de 1840, com a maioria de Dom Pedro II e o rearranjo nas forças políticas em torno do novo Imperador. A reunificação e centralização do poder na figura de Dom Pedro II estendeu a autoridade imperial sobre

o território nacional, impedindo não só o esfacelamento do reino, como também a manutenção da ordem servil, já que a diversidade das províncias e a sua independência poderiam gerar iniciativas abolicionistas mais eficazes. Mesmo que motivado por interesses nada nobres, o resultado foi um período de estabilidade política e desenvolvimento econômico, impulsionado pelo ciclo do café. O café irá oferecer os recursos financeiros e humanos para a consolidação do Estado Nacional, principalmente povoando-o com culturas distintas daquele binômio posse-escravidão.

Por outro lado, escassa a mão-de-obra escrava ocupada no açúcar e escassos os recursos financeiros para o investimento, os únicos recursos disponíveis no Brasil para a implementação de uma atividade lucrativa com a decadência do açúcar e da mineração era a terra. Neste sentido, soprado os ventos dos preços altos e possibilitada a expansão da lavoura cafeeira nas terras férteis do Rio de Janeiro e subindo pelo Vale do Paraíba, a ocupação desse território nesse período se deu de modo acelerado. As terras devolutas foram logo invadidas, apossadas e tornadas palcos de disputas violentas. A falta de ordenamento jurídico favoreceu a desordem generalizada. Como mesmo a pequena propriedade cafeeira era lucrativa no clima e solo favoráveis do Vale do Paraíba, desde que as distâncias a serem percorridas em tropa de burro não fossem demasiadas, a sistemática de ocupação se deu em várias escalas. Para agravar a questão, o litoral do Rio de Janeiro foi das áreas onde mais se concederam sesmarias, muitas ainda improdutivas, e o confronto passou a ser mais acirrado.

A insegurança gerada a partir dessas circunstâncias exigia a regulamentação da propriedade, principalmente para resguardar a principal atividade econômica da nação. Obviamente, o problema da propriedade não foi sentido em todas as regiões, umas ainda baseadas na extensa incorporação de novas áreas, outras sim, preocupadas com o trinômio clima, capital imobilizado e distância dos portos, portanto com menor mobilidade e mais concentradas no Rio de Janeiro. A Corte, visando estender a autoridade real por todo o território nacional, buscou então o apoio dos produtores de café do Rio e do Vale do Paraíba para regulamentar a questão da terra.

De um lado, a ordenação jurídica era uma necessidade intrínseca ao próprio desenvolvimento do Estado, não sendo aceitável que a questão da apropriação territorial passasse ao largo da autoridade estabelecida. Por outro, somente nesse momento de reconhecimento pleno da propriedade

privada da terra, é que a classe dos proprietários de terras estaria em condições de se constituir, de fato e de direito. (SILVA, 1996:91)

É o encontro do interesse dos produtores de café do Rio de Janeiro com a burocracia imperial que vai dar iniciativa e suporte para a regulamentação da questão da terra no Brasil a partir das propostas apresentadas em 1842 e 43. Começa a tomar corpo a Lei de Terras.

1.1.4. A Lei N°601/1850: a Lei de Terras

A partir de 1850, com a promulgação da Lei N°601, a Lei de Terras, foi instituído que a única forma legal de aquisição de terras era a compra registrada das porções do território oferecidas pelo Estado. A lei tentou reparar o estado de coisas produzido pelo período de predomínio da posse com a proposta de medidas reparadoras e conformadoras. A Lei de Terras é instituída como uma revisão do regime das sesmarias e acaba por ratificar o regime de posses. Mais do que reconhecer a propriedade, no Artigo 5º, a referida lei estimula uma corrida pela posse quando afirma que não só o cultivo legitima a posse, como ainda possibilita ao posseiro adquirir a mesma porção que possuía, dada a sua capacidade econômica demonstrada pela produtividade das possessões no momento da promulgação da lei. A única ressalva que faz é que essa não exceda em extensão à última sesmaria concedida na mesma comarca.

Apesar de não reverter a situação gerada no período de posses, de 1822 a 1850, e da dificuldade de sua aplicação, a Lei de Terras é uma obra de vulto para a época. Um dos maiores ganhos oferecidos pela sua promulgação foi realçar os limites do que eram terras do Estado e de particulares, pois definiu claramente o que se denominavam de terras devolutas. Os critérios estabelecidos foram o de não haverem título legítimo, não terem sido concedidas por sesmarias, não se encontrarem em posses legitimadas pela lei ou não estarem submetidas a algum tipo de uso público de qualquer instância. A lei ainda contornava a “desgovernança” criada pelo regime de posses, deixando a critério e iniciativa dos povoadores. Para tanto, foi instituído o registro paroquial das terras, o que não esgotava a questão dada a sua superficialidade, mas era de grande auxílio.

O registro paroquial, se não possuía o caráter cadastral, serviu ao menos do ponto de vista estatístico, oferecendo até os dias de hoje, com imprecisões pela falta de padronização e método nas demarcações, para se colher informações documentais sobre o período. Além disso, estabeleceu oficialmente as relações entre confinantes, bem como entre proprietários, núcleos povoadores e entrepostos de transporte; além disso, firmou direitos como os de servidão, desapropriação para estradas e a retirada de águas desaproveitadas. Nesse item, foi fundamental para as primeiras considerações sobre os espaços urbanos, a subordinação da questão imobiliária dentro do perímetro urbano e na questão da expansão das malhas sobre a propriedade agrária. Outra inovação da lei foi a reserva de terras para a fundação de povoações e para a colonização dos indígenas. Complementam, ainda, e aperfeiçoam essa legislação o Decreto N°1.318, de 30 de janeiro de 1854, o de 8 de maio de 1854, a Portaria N°385, de 19 de dezembro de 1855, e o Decreto N°6.129, de 23 de fevereiro de 1876.

A concessão de terras, como foi instituída pela legislação⁶, se deu por dois elementos fundamentais, mas alternativos: o contrato e o título. O primeiro deveria ser realizado pelas Tesourarias da Fazenda quando a venda fosse realizada em hasta pública e, o segundo, deveria ser emitido pelo Presidente da Província onde as terras se situassem quando não transitada por fora de hasta pública. Contudo, na prática as Tesourarias também emitiam títulos das terras adjudicadas, mas segundo Bevilaqua (1928 apud LIMA, 1954:101) “As concessões de terras publicas sempre dispensaram no nosso direito a transcrição.” Situação que não se alterou com o Código Civil de 1916, que sistematizou que a transcrição objetiva deveria não só fornecer prova da propriedade, mas também presumir a legalidade da aquisição e dar publicidade à transferência do domínio; tudo no âmbito apenas do direito privado. Nesse sentido, tanto o contrato quanto o título, atento ao fato de que foi tarefa do Poder Público dar publicidade aos atos contratuais, podiam igualmente ser considerados como sinônimos. Remonta daí a instituição do reconhecimento da propriedade pelo contrato, o que está sendo muito utilizado na compreensão das relações entre as populações e a ocupação do solo urbano até a atualidade.

⁶ Aviso N°236, de 26 de abril de 1879.

O efeito pretendido por essa transformação jurídica foi a garantia da propriedade desvinculada da efetiva ocupação e a sua monetarização, o que produziu um referencial de valor de troca e também como garantia hipotecária. Entendeu-se como situação consolidada as áreas de cultivo comum, e o restante, que estivesse desocupado, só poderia ser adquirido em hasta pública. A terra então passa a ter outro papel na estrutura econômica, pois permite servir como lastro no financiamento da atividade produtiva. Além disso, a imobilização do capital migra da mão-de-obra para o meio de produção, o que permite uma nova ordenação e o desenvolvimento do sistema de produção agrícola e da proto-indústria que se originava, com maior aporte financeiro.

A questão da terra passa, então, a ser associada legalmente à questão da mão-de-obra. A mesma lei que instituiu o regime de terras e garantiu a propriedade trata simultaneamente a questão da mão-de-obra, justapondo a regulamentação da imigração de colonos europeus para substituírem a mão-de-obra escrava à questão do parcelamento e ocupação territorial. Nesse sentido, a estratégia da legislação era também garantir que o colono cumprisse o seu papel como agente produtivo, evitando que ele se tornasse mais um elemento na disputa espacial às custas do Estado ou dos Fazendeiros. Em paralelo, sobre as mesmas pressões populacionais, cabe também comentar que tal zelo não se dá apenas em função da imigração, mas também em relação à abolição da escravidão, o que pode ser vista sobre aspectos econômicos e espaciais. Sintetiza a questão José de Souza Martins, nos permitindo compreender a interface entre a terra e a escravidão do seguinte modo: “o acesso à terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo; no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa”. (MARTINS, 1979 apud ROLNIK, 1997:23)

Sendo um momento propício para se pensar numa reforma agrária que fixasse o negro liberto ao campo, dando a ele condições de sobrevivência e participação no processo produtivo, perdeu-se a oportunidade de precaver-se quanto a dois problemas fundamentais para a formação sócio-econômica do território: A incorporação do negro na estrutura econômica e, portanto, a sua cidadania; e a realização de uma transformação das estruturas geográficas, o que acarretará em graves problemas de disposição das cidades ante a pressão das massas alienadas do espaço nos períodos subseqüentes.

Neste ponto, entende-se a amplitude do debate em torno da questão dos valores, da oferta e da demanda estabelecidos na Lei de 1850. Não se tratando apenas de uma avaliação dos recursos auferidos pela venda das terras — o que nos faria reafirmar a necessidade de valorizar moralmente um colono negro — mas, também, de uma regulação da disposição da mão-de-obra, a referida lei procura com uma única disposição regular a questão da mão-de-obra, da colonização, da territorialidade e das competências da Administração Pública. Contrariamente, porém, o que se viu além da concentração em latifúndios foi um sobrepreço cobrado pelas terras oferecidas para leilão, ante o medo dessas se tornarem propriedades de uma população improdutiva e pouco empreendedora, mas apenas subsistente. Além do mais, a diretriz governamental com relação à mão-de-obra era bastante instável ante as pressões externas, assim como de alguns setores internos pela abolição, pela incorporação da mão-de-obra européia e a própria existência de mão-de-obra cabocla — dispersa, mas numerosa —, tudo isso ante o predomínio de alguns setores dependentes da escravidão.

A questão de fundo é justamente essa substituição do escravo pela terra como lastro de riqueza, antes imobilizada como renda capitalizada na mão-de-obra, depois como bem de produção. A Lei de Terras então foi menos meio e mais resultado dessa transformação, pois, através desse estatuto jurídico criado, a propriedade poderia ser oferecida em garantia para empréstimos destinados à produção, e o seu valor se eleva rapidamente. Quando a terra adquire valor, passa a ser fundamental a precisão no parcelamento e a identificação de limites exatos. Além dos resultados econômicos e sociais, o reflexo nas estruturas espaciais, principalmente as urbanas, pode ser percebido com a distinção da propriedade para fins utilitários e da propriedade para fins econômicos, na medida em que institui o parcelamento como meio de produção espacial e econômica. Essa visão pode ser resumida do seguinte modo:

A separação entre a propriedade e a efetiva ocupação ocasionou uma transformação radical na forma da cidade, na medida em que aparecem a figura do loteamento ou arruamento, o desenho das ruas e lotes prévios ao próprio ato de construir. A desconformidade do tecido colonial representou a posse do chão no momento da edificação, sem desenho, previsibilidade e demarcação prévios do lote e da rua, mais do que a filiação a um padrão estético ligado a uma tradição pinturesca. As terras eram doadas sem serem precisamente demarcadas, o que abriu espaço para litígios em torno de linhas demarcatórias da exata localização das 'servidões'. Diante da irregularidade das ruas e do alinhamento nas edificações, a Câmara

condicionou em São Paulo, em 1831, a concessão de novos lotes à elaboração de um plano de arruamento. (ROLNIK 1997:25)

Na cidade de São Paulo, a obrigatoriedade desse planejamento se deu a partir de 1831 e a Lei de Posturas, que rege essencialmente o trânsito, na verdade demarca a servidão pública. Em síntese, pode-se dizer que a evolução da legislatura urbanística transcende a questão técnica, estética ou espacial, agindo diretamente sobre uma “reserva de valor historicamente estratégico”. (Rolnik 1997:25)

O termo “ocupação” passa, de fato, a ser considerado institucionalmente e empregado na Lei de 1850 e no Regulamento de 1854. Não regrado por uma disposição ideológica, como o definimos hoje, mas subordinado apenas àquele espírito ausente que será a nossa marca nas questões jurídicas até o final do século XX, que associa fatores econômicos e sociais como justificativa ora para não respeitar a lei pelo cidadão, ora para o Poder Público não fiscalizar o seu cumprimento adequadamente. O nosso modelo era único, não só no delineamento da lei, como na sua afronta e no seu desrespeito.

Quanto a isto, cabe ressaltar também que são os modelos administrativos luso-brasileiros também em nada semelhantes aos demais, principalmente aos norte-americanos, até mesmo naquilo em que ilusoriamente se parecem. A pequena propriedade norte-americana foi uma estratégia de colonização, porém regrada por valores de equiparação sócio-econômica, estabelecida pela estima ao direito individual e protegido pelo Estado. No nosso caso, a pequena propriedade foi uma iniciativa à margem das instituições, omissa o Estado em propor instrumentos legais e políticas econômicas equalizadoras ou fazer valer algum direito individual ou de incrementar alguma política social eficiente; mas oferecendo hipocritamente como forma social compensatória a negação de uma fiscalização rigorosa e negligenciando sua obrigação de inibi-las, permitindo uma acomodação sócio-espacial, principalmente nas cidades.

Todavia, ainda mantemos os princípios ‘communais’ nessa perspectiva, tornando a ocupação uma condição da necessidade, tanto individual quanto do Estado. No caso brasileiro não se trata da ‘occupatio’ romana, mas sim a ocupação ‘pro deserto’, ou seja, subordinada à obrigação da tomada do território. As cidades, nesse sentido, são instrumentos desse avanço colonizador. Então, tanto a facilidade da posse,

a desproteção do vasto território, o incipiente poder de fiscalização, o desamparo das paragens e a mobilidade de ocupação desmedida dos posseiros logo transformaram o mecanismo da posse em uma ação de caráter latifundiário, incentivada e difundida pelo imaginário megalomaniaco legado pela legislação das sesmarias. “A tendência para a grande propriedade já estava definitivamente arraigada na psicologia da nossa gente.” (LIMA, 1954:54) Aí se estabelecem os conflitos ideológicos-econômicos-culturais que sobreviveriam até os dias de hoje. A idéia de que o território brasileiro deveria ser ocupado rapidamente, de que havia terras sem limites e de que essa ocupação poderia ou não se dar à revelia do Poder Público.

À época da colonização, a dependência da economia desse sistema de utilização instantânea da terra apenas interessava à metrópole. Porém, inadvertidamente, sobrevive à independência e à República, como um encadeamento cultural, uma premissa original. Transformam-se as estruturas políticas e econômicas, mas a legislação é esvaziada de significado e tornada incipiente por costumes culturalmente consolidados.

A Lei de 1850 termina o regime jurídico da posse, porém, reconhecendo a aquisição da propriedade nesse sistema. Contudo, mesmo corrigindo os excessos, fugiu de impor uma reforma agrária ou ao menos um processo de distribuição planejada da colonização nas fronteiras agrícolas. Criou-se a lei, mas não a condicionaram à realidade, temendo os efeitos sobre a economia e sobre a organização social. Do mesmo modo, não se tinha ainda bem claro qual o destino que seria dado à escravidão ou à população de libertos. Ocupou-se o Estado apenas da formalidade da legitimação da posse com alguma redução dos domínios, referenciando-se com os padrões doados em sesmarias na mesma porção do território. “A ocupação de terras devolutas foi, então, inequivocamente proibida e o dano traduzido pela derrubada de matos e queimadas, qualificado como crime punível com a multa de cem mil réis e a pena de dois a seis meses de prisão.” (LIMA, 1954:54)

Sintetizando, apesar do seu caráter inovador e dos avanços semeados, a Lei de 1850 não surtiu o efeito esperado. Esclarece-nos Cavalcanti (1896 apud LIMA, 1954:75) que, além disso, o recurso arrecadado com as vendas pouco mais do que cobrirem os gastos com as demarcações; e nunca houve na Repartição Central um

único mapa ou inventário completo que listasse todas as demarcações e a sua destinação. Não se registrara se as terras haviam sido vendidas, concedidas, dadas gratuitamente ou destinadas à serventia pública. Tronou-se então urgente a revisão da Lei de Terras.

O Ministro da Agricultura formou, em 1878, uma comissão para a criação de um anteprojeto da proposta reformadora. Inúmeras idas e vindas dos projetos perpassaram ministros e regente; foram-se os cargos e até a monarquia; e só sob a República, imbuídos do espírito progressista que assolou a nação com a queda do antigo regime, é que se fez algum curto avanço no sentido de reformar a Lei de Terras.

1.1.5. Muito território, nenhum espaço para habitar: o primeiro êxodo do campo para a cidade

Lei de Terras ditou também novas regras de apropriação do espaço urbano. Os princípios de ocupação territorial, que remontavam antigas tradições portuguesas, agora deixavam de possuir princípios que priorizavam o meio rural e principiavam a criar mecanismos de apropriação do espaço urbano e transformavam a estrutura social de cidades, que perderiam a permeabilidade e a simplicidade na coabitação.

Enquanto no campo a questão da propriedade é controversa e incerta, a cidade se estrutura não menos caótica. Até a abolição, a cidade era o espaço reduzido do comércio, do serviço, do entreposto e do transporte. Uma condensação dos ambientes campestres mantinha na sua maioria características rurais. Até mesmo as capitais das províncias possuíam extensos trechos formados por chácaras e fazendas. A baixa densidade demográfica não exigia dos espaços públicos, da infra-estrutura e da ação do Poder Público. Como comentamos, muitas cidades nasceram entorno das Ordens e, portanto, a população ocupava um espaço segundo um ordenamento promovido pela autoridade religiosa, bastante respeitada e acatada, e principalmente dificilmente questionada.

Contudo, se a documentação era tão rala quanto as gentes, diferentemente do campo, onde as divisas eram cercas traçando o desabitado, a construção do casario firmava as fronteiras entre os espaços reservados a cada um e delimitava a cortina entre espaço público e privado. A única real condicionante para a moradia era a capacidade de construção, fosse financeira ou da própria força de trabalho, pois o acesso à terra

era imediato. A terra, em essência tinha pouco valor; e principalmente nas cidades, pois a habitação exigia pequena porção de espaço para construção em relação ao grande excedente de terras.

Contudo, é a abolição que traz uma completa transformação desse cenário. E por duas razões bem notórias: A primeira porque libera uma leva enorme de desabrigados, principalmente velhos e crianças, devido às Leis do Sexagenário e do Ventre Livre. Uma vez livres, eram rejeitados nas fazendas, já que deixavam de ser responsabilidade do senhor de terras como bem de produção, para se tornarem apenas custos. A segunda, porque a substituição da força de trabalho pelo imigrante criará um fluxo contínuo que só cessará na segunda metade do século XX. Serão quase 100 anos de imigração, e por mais que todas as estratégias — como a própria criação da Lei de Terras — buscassem criar mecanismos de proteção da propriedade e resguardar o investimento da imigração impedindo a liberação do estrangeiro para ocupar os vazios territoriais num sistema de servidão, ainda assim esse imigrante juntamente com o negro serão os dois personagens fundamentais da origem da urbanização. O primeiro como o artesão, o segundo como o vadio.

Esse processo se deu em tal monta que comenta Gilberto Freyre em documentário biográfico apresentado no canal Cultura que os negros orbitando as cidades depois da abolição eram em tal número, em condições tão miseráveis, que as autoridades religiosas elaboraram panfletos solicitando que a população parasse de encaminhar negros moribundos para o cemitério. Nesse período ainda não se usa o termo favela, que só será corrente após a Guerra de Canudos, mas os espaços dos negros oriundos do primeiro êxodo rural já se formarão em guetos específicos nas periferias, morros e baixios.

Nos 100 anos que se sucedem à Lei de Terras são na verdade de forte pressão demográfica sobre povoados, vilas e cidades. Nesse período, a malha portuguesa espontaneamente assimétrica — já desregradamente desordenada —, além de receber a ocupação desorganizada de todas as classes de excluídos, também sofre da falta de identidade administrativa; não abrindo mão a colonização portuguesa da centralização do poder administrativo. Somente a partir do final da década de 30 do século XX, que se realizará esparsa iniciativa de se constituir alguma capacidade

administrativa regional firmada juridicamente; e mesmo assim de modo generalista e desinteressado das especificidades locais.

De acordo com Veiga (2003:57), uma divisão territorial disjuntamente dual foi estabelecida pelo Decreto-Lei N°311 de 1938, durante o Estado Novo, determinando que qualquer sede de município fosse alçada à categoria de “cidade”. Dessa feita, a sobreposição dos núcleos de características rurais com a população negra e imigrante e uma categorização puramente convencional são os fatores que irão gerar a nossa primeira concepção de urbanidade. Um conceito que nasce disfuncional, associado à degradação, ao descontrole, à exclusão e juridicamente subjetivo. Ou seja, a configuração administrativa não nasce subordinada às funções da cidade no atendimento das necessidades da vida comunitária, mas simplesmente como uma estruturação de um simbolismo de poder local subordinado a uma ordem centralizadora.

A questão da ocupação agora ganha dois cenários que se distinguem: um rural, outro urbano; que passam à distância de princípios ideológicos, políticas sociais, participação popular e legislação, mas apenas de modo a construir uma legalidade urbanística própria e fundamentalmente direcionada aos mecanismos de controle espacial pela elite. Contudo, antes de adentrarmos na questão da urbanidade, quero dar um panorama sobre essa questão, que já se origina sobre padrões segregacionistas, frisando que ela não esconde uma controvérsia clara sobre a questão da propriedade.

Podemos perceber também que não é fato que a legislação primeva não considerasse a função social da propriedade. Desde os tempos das ordenações, o alcance do conceito está em constante questionamento. Relata-nos ainda Fernandes (2008:46) que o princípio da função social da propriedade já vinha sendo evidenciado por todas as constituições desde 1934, contudo sem que houvesse a consolidação conceitual ou efetiva operacionalização através de um instrumental constitucional e legal que permitisse o seu cumprimento. Só na Constituição de 1988, esse instrumental ganha uma fórmula consistente, que pode ser traduzida do seguinte modo:

(...) o direito de propriedade imobiliária urbana é assegurado desde que cumprida sua função social, que por sua vez é aquela determinada pela legislação urbanística, sobretudo no contexto municipal. Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas

quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. (FERNANDES, 2008:46)

As dificuldades de fazer valer os predicativos desse princípio se devem aos fundamentos historicamente arraigados do direito à propriedade individual irrestrito, estabelecidos primeiramente no Código Civil de 1916 e em vigor até os dias de hoje. Fernandes ressalta que, nesse sentido, a atualização do Código Civil, “expressando a ideologia do legalismo liberal”, conservou alguns elementos incoerentes com o novo princípio estabelecido pelo Estatuto da Cidade, no que diz respeito à noção do direito de propriedade individual. A mudança de paradigma proposta no Estatuto pode ser resumida então como uma mudança de olhar sobre a maneira “civilista e dogmática” como a questão é tratada no Código de 16, transpondo o princípio individualista para o princípio social e comunitário da função social da propriedade. Chamamos a atenção para esta noção para retomá-la mais adiante, quando tratarmos do Estatuto da cidade.

1.2. A irregularidade como elemento de diferenciação sócio-territorial no Brasil

Rolnik (1997:26) identifica duas questões fundamentais na obra de Manoel Álvares Ferreyra, de 1750, para a construção da legalidade urbanística: a questão dos espaços públicos e das servidões. O autor conceituou, à época, normas urbanísticas e construtivas, bem como sobre a disposição das ruas e sua hierarquia funcional. Classificou, ainda, três categorias de bens urbanos: aqueles de uso público (praças, pontes e ruas), os de prioridade pública (que chamaríamos hoje de serviços de necessidade básica, fontes, pastagens e edifícios públicos) e os arrendados para utilização da municipalidade (como os mercados). Chama-nos a atenção o fato de que a definição de propriedade urbana ou rural não respondia a perímetros claros, mas sim ao tipo de construção: precária ou rústica era classificada como casa, permanente e sólida, denominada edifício. Assim, não importando onde teriam sido construídas, as casas eram rurais e os edifícios eram urbanos. As aberturas só configuravam direitos e servidões se emolduradas em pedras. As passagens sem portal, em madeira ou apenas aberturas na alvenaria não eram consideradas perenes, portanto sem direitos. De pedra

também era o marco padrão assegurando o direito às fontes, aos limites do lote e o perfil das residências. Conclui a autora com o seguinte raciocínio:

Essa distinção entre a cidade dura, feita de materiais caros e duráveis, à qual correspondem direitos e privilégios, e a cidade móvel, precária, edificada com materiais baratos, à qual não corresponde prescrição nem direito algum, atravessa a história da cidade brasileira, constituindo a base de sua estrutura estético-política. (ROLNIK 1997:28)

Essas classificações foram as primeiras iniciativas de caráter qualitativo, diferenciando padrões mais ricos dos mais singelos. Em essência, essa síntese nos evidencia como se dá a propagação das práticas, das tradições e da cultura em relações sócio-econômicas, em parâmetros e regras que arrefecem as origens, mas persistem nos resultados e asseveram suas conseqüências, principalmente as negativas. Do mesmo modo como o regime da terra previa condições para o meio rural, acabou influenciando também o meio urbano, e a própria classificação sobre as categorias construtivas utilizada esclarece porque tal ingerência se deu, pois, embasado na hierarquização do direito construtivo em função da qualidade da edificação a classificação oficial se tornou um procedimento estratificante e elitista, já em voga desde o século XVII.

Foi nesse contexto que São Paulo redefiniu seu espaço estruturado pela segregação de modo a determinar a fixação dos valores no mercado imobiliário, servindo também de exemplo para os Códigos de Posturas que se disseminaram pelas cidades do interior paulista. Aquelas que cresciam rapidamente em função da riqueza econômica promovida pelas mesmas atividades econômicas que concentraram tanta riqueza na capital, pontualmente, também espelhavam ações segregacionistas. Cidades que cresciam par e passo com a capital a partir do início do Sec. XX, como Campinas, ou outras que não se expandiam no mesmo ritmo, mas ainda assim se apresentavam índices de crescimento medianos, como Taubaté e São José dos Campos, implementavam os mesmos instrumentos segregacionistas, a exemplo do que era difundido na cidade de São Paulo. Vejamos então o exemplo mais completo dessa política municipal.

1.2.1. Lei e segregação

Rolnik (1997) nos mostra que, antes da abolição, a cidade de São Paulo era pouco segregada. Todas as classes se distribuíam sobre a mesma faixa urbanizada de

três quilômetros quadrados, além de abrigarem mercados, oficinas e armazéns. O entorno era rodeado por chácaras, resultado do parcelamento de grandes sesmarias rurais, que serviam de habitação e abastecimento da população que se aglomerava nas ruas. Negros, vendedores, negociantes, escravos de ganho, homens brancos, todos se juntavam para os afazeres e para a convivência cotidiana. Não havia guetos nem setores claros. As classes eram vizinhas de porta e os escravos ocupavam espaços reservados na própria casa dos senhores. A coabitação das distintas condições sociais, as culturas e as raças não pareciam oferecer perigo. Esclarece a autora que “as distâncias morais supriam as distâncias físicas, o rigor dos sinais de respeito e hierarquia e as diferenças no vestir corrigiam a familiaridade da vida coletiva.” (1997:30) A relação de dominação estava permeada em todos os códigos culturais e não eram tão representativas no espaço físico.

A fronteira, neste caso, era delimitada pela inumanidade do escravo, definido pelo senhor como máquina de produzir de sua propriedade. Por isso o espaço do escravo era dentro do território do senhor, dominado pela força e violência físicas, marcado por diferenças culturais e pela cor de sua pele e desumanizado por um discurso etnocêntrico. (ROLNIK, 1997:31)

Em meados do século XIX, porém, as casas passam a ser construídas em isolamento da vida pública. Primeiramente mais altas, depois recuadas da testada do lote e por fim isoladas no terreno. Do mesmo modo, a rua passa a ser um lugar de aglomeração e o trânsito se complica. O ordenamento da circulação através da racionalização do desenho das vias passa a ser questão de prioridade administrativa. O Código de Postura de São Paulo, de 1875, aperfeiçoado em 1886, trazia um conjunto de leis urbanísticas que visavam justamente tornar eficientes os espaços de circulação.

Além de determinar a largura das vias, o formato das praças e proibir a construção de quaisquer elementos arquitetônicos ou decorativos que pudessem prejudicar a circulação, procurava-se impedir os usos diversos que fossem conflitantes com a fluidez do tráfego. Outro objetivo era demarcar os limites entre o espaço público e o privado, tanto pela imposição dos alinhamentos quanto pela obrigação de construir muros de dois metros de altura para terrenos baldios. Na revisão de 1886, aumentou-se a largura das ruas e avenidas. Tratou-se também das alturas máximas dos edifícios, mas também das dimensões de elementos como portas, janelas, porões, nível do térreo, do primeiro piso, saliências, sacadas, balcões e cornijas. Buscava-se num todo uma nova geometria regular e ortogonal para as ruas, diferindo da irregularidade formal das

regiões fora da cidade colonial. O espaço privado também se reconfigura, não ditado por uma legislação específica, mas sim pelas transformações da vida burguesa, moderna, reconstituindo o ambiente íntimo como um cenário representativo da riqueza e do materialismo.

A revisão de 1886, juntamente com o Padrão Municipal de agosto do mesmo ano, fazem as primeiras menções sobre os cortiços. A primeira procura regulamentar o tamanho de terreno que os viabilizaria e a implantação mais adequada das edificações. Já o Padrão Municipal denomina, classifica e, associado à revisão, demarcam um zoneamento urbano central, onde tais construções eram proibidas. Nasce assim o zoneamento, não para distribuir funções através da qualificação das atividades, mas como exclusão e discriminação de classes. Como essas legislações estavam acima da realidade verificada, toda uma ordem de moradias foi lançada da noite para o dia à irregularidade. Bem como, a solução para o problema do alojamento da população crescente foi lançada à clandestinidade ou excluída da viabilidade dos estabelecimentos urbanos centrais. Procurava-se liberar as áreas centrais mais valorizadas, devido aos Planos de Melhoramentos da Capital, da pobreza ou da imagem popular, abrindo-se para os símbolos da cultura burguesa.

Inspirada na legislação sanitarista européia, a difusão das idéias higienistas — primeiramente, tementes das emanações fétidas dos miasmas, depois associadas ao meio social — originou-se sob o temor da propagação de epidemias cada vez mais freqüentes no século XIX, contagiando as cidades que se expandiam sem controle e alheias às técnicas de saneamento. Mas, enquanto para as grandes residências burguesas não se faziam exigências quanto às dimensões das aberturas, para a casa operária era detalhista, estipulando cubagens mínimas de ar e a quantidade de luz por habitante, de modo a garantir iluminação e ventilação apropriada. As questões higienistas eram tratadas principalmente como padrões construtivos, mas com o Código Sanitário de 1894, baseado na lei francesa de higiene residencial de 1850, e a formação da Diretoria de Higiene, dá-se destaque ao tema do saneamento, atuando na aprovação dos projetos e como polícia sanitária e órgão de fiscalização de obras.

Assim, o Governo do Estado de São Paulo atua numa frente ampla, empregando recursos públicos em subsídios ao desenvolvimento econômico,

promovendo a imigração para o trabalho no setor agrícola e industrial, organizando o assentamento e, ordenando e reprimindo socialmente, disciplina a massa trabalhadora. Sua estratégia era criar um colchão de amortecimento do impacto das pressões populacionais, evitando que a aglomeração impregnasse a cidade burguesa. A política de incentivo governamental, totalmente dominada pelos cafeicultores, arcou a partir de 1881 com metade dos custos do transporte dos trabalhadores, e a partir de 1884 reembolsou integralmente os valores gastos com as passagens. Ainda em 1885 cobriu diretamente o custo das viagens dos imigrantes, antecipadamente. Uma política de segurança pública se associa a uma política sanitarista para definir as relações de trabalho no espaço.

A teoria que se transformou em política tornou-se um paradigma, sintetizando conceitos amplos em princípios reducionistas. Assim, associavam problemas físicos, mentais e sociais; tudo que fosse de algum modo considerado degenerativo do corpo ou do tecido social, incluindo a pobreza, era associado à imoralidade e à infecção, e encurraladas pela política urbana. A legislação e a polícia sanitária passaram a ser instrumentos dessa política, de modo a criar um aparato preventivo de assepsia da cidade burguesa. O aparato profilático era utilizado como instrumento de higienização social, não se ocupando apenas dos miasmas, mas também das culturas e dos símbolos que não interessavam à imagem da cidade burguesa. Neste sentido, a reclusão das expressões culturais negras, mulatas e caboclas também eram estratégias explícitas da legislação. Contudo, apesar da lei permitir, seus instrumentos nunca foram utilizados com plenos poderes quanto à habitação. O problema habitacional era complexo e a evacuação para demolição dos cortiços acarretaria mais pressão sobre a questão. A ideologia sanitarista teve ainda assim como efeito a difusão do conceito da pobreza como agente propagador da imoralidade e o cortiço como o ambiente de contaminação física e social do espaço urbano.

Zoneamento e criação dos diversos territórios urbanos

Em 1920, o Código de Postura demarca a cidade em quatro zonas. Além da urbana e rural, criou-se a zona central e a suburbana. Incorpora, ainda, as considerações dos engenheiros urbanistas sobre a diminuição do pé-direito mínimo, a insolação higiênica, materiais. A cidade comportava, nesse período, meio milhão de

habitantes, exigindo a participação de profissionais diplomados para a realização dos projetos.

No Código de 1923, apresentado como projeto por Luís de Anhaia Melo, a abertura de loteamentos começou a se configurar com um zoneamento de usos e densidades. Além do plano, da definição de uso e ocupação, de dimensões mínimas de lotes e ruas e dos limites construtivos, passou-se a exigir a solução técnica referente à infra-estrutura, além da reserva de áreas públicas de circulação e verdes. Hierarquizam-se também as vias segundo seu fluxo e sua utilização, sendo as locais livres de comércio, e as artérias, de luxo ou de fluxo rápido. Procurou também impor os custos da pavimentação a um rateio da municipalidade com os empreendedores, mas esses últimos conseguiram incorporar uma brecha na lei, permitindo que além das vias principais, incorporadas à malha urbana, fossem abertas vias privadas, que não seguiam às determinações urbanísticas impostas pela legislação. Rolnik (1997:50), afirma então que, à medida que essa lei se torna, por um lado, cada vez mais detalhada, por outro, se produz uma zona de livre ocupação, alheia à responsabilidade do Poder Público. Completamos que, tal elemento é um ingrediente jurídico da irregularidade, como espectro da relação de amolecimento cultural que subverte ordem, não de modo impositivo, mas dissimulado, simplesmente através das suas contradições ou do cinismo da sua desigualdade.

Finaliza a autora sobre o tema:

A dualidade legal/extralegal permitiu a preservação do território da elite da invasão do mercado de usos indesejados e degradantes, visando à manutenção do seu valor de mercado, ao mesmo tempo em que acomodou a explosiva demanda por moradia. Durante toda a República Velha esse mecanismo funcionou bem, aliviando possíveis tensões. No entanto, logo essa dualidade se transformaria em campo de investimento privilegiado da política. Foi o que ocorreu a partir dos anos 30, quando as massas urbanas entraram pela primeira vez no cenário político da cidade. (ROLNIK, 1997:50)

E o Código Arthur Saboya, neste sentido, sistematizando o que se produziu como instrumentos legais anteriores, consolidou essa política de investimentos públicos para produzir o espaço, bem como a separação do espaço da elite e o espaço sem lei, segundo os princípios que veremos a seguir.

1.2.2. Oficialização da irregularidade: estratégia administrativa e produtiva

A evolução da legislação urbana no município de São Paulo já se deu oficializando a irregularidade e institucionalizando o imprevisto. Esquizofrênica e ambígua, delimitava uma cidade ordenada segundo rígidos padrões construtivos, impedido a aglomeração; contudo, relegando aos pobres a área suburbana e rural, não regida por lei e alheia à responsabilidade do Estado. Os padrões de construção popular na cidade oficial deviam seguir rígidos preceitos enquadrando a casa no modelo unifamiliar, isolada, insolada, ventilada. Fora do perímetro legal, eram permitidas as aglomerações multifamiliares, os cortiços, as vilas e todas as formas condenadas no centro higienizado. Todas as formas de uso e ocupação irregular ou informal dos espaços públicos e semipúblicos se davam fora dessa fronteira legal. Primeiramente, esse espaço da “obscuridade social” correspondia ao território dos negros na cidade. Após os anos 30, sofreu o afluxo estrangeiro e a imigração passou a ser associada ao mesmo preconceito higienista que era direcionado à população negra, quanto à falta de asseio e ao desregramento espacial.

Dois fatores foram preponderantes para a predominância da irregularidade do espaço paulistano. O primeiro foi o seu caráter excludente e ambíguo, cabendo ressaltar também que a maior parte da produção imobiliária se deu às margens dos seus efeitos, justamente nessas áreas não incidentes. Segundo Rolnik (1997:60), 72% das construções foram construídas sem o pedido de alinhamento, entre 1886 e 1893; porcentagem que permanece constante ao longo do século. Outro fator importante é que a ocupação ilegal não se alastrou uniformemente no espaço pelas diversas freguesias da cidade, havendo zonas de concentração de maior ou menor incidência, configurando uma “cartografia heterogênea de modos de habitar”, de acordo com os diferentes grupos sociais inseridos no mercado de trabalho ou excluídos dele. Em contraposição, a legalidade urbana foi estabelecida como reflexo do padrão de habitar das elites, no momento da proposição da legislação urbana. Resume a autora:

A análise detalhada desses territórios revela como o direito urbanístico, enquanto discurso e processo, funciona como mecanismo de criação de um espaço (ainda que imaginário) definidor de limites, domínios e hierarquias, condenando singularidades divergentes. Entretanto, analisando as formas e usos do espaço condenado pela lei, encontramos

lógicas, razões e significados que vão muito além da simples precariedade da pobreza. (ROLNIK, 1997:61)

A legislação urbana estabeleceu, então, eixos de maior produção do espaço e valorização do solo, determinando índices de preços e rentabilidade. O ritmo e incremento do mercado imobiliário se davam pela maior capacidade de adensamento e intensidades de ocupação, ou por seu grau de exclusividade. Tais princípios determinavam a velocidade e o êxito de retorno das receitas investidas. A formação desse mercado imobiliário é uma novidade da chegada ao século XX, já que num país escravocrata não há demanda nem recursos disponíveis para a moradia, antes de responsabilidade do senhor e imobilizados os investimentos na mão-de-obra. Complementarmente, até 1870, a propriedade imobiliária edificada possuía pouca relevância na formação da riqueza.

Quando da abolição, aquele capital imobilizado na mão-de-obra se desloca para a produção, e a terra devoluta e disponível que se escasseava e, também como primeiro bem de produção agrícola, se valoriza, e através das garantias hipotecárias, passou a ser ela também instrumento de financiamento da produção. A Proclamação da República e a abolição incentivaram concomitantemente um investimento por parte dos fazendeiros na produção imobiliária, temerosos da depreciação das propriedades agrícolas. Isso, associado ao aumento da população urbana produzida pela imigração e os novos modos de produção, tornaram o mercado imobiliário muito rentável. Até as primeiras décadas do século XX, a curva de rentabilidade da atividade imobiliária e a valorização do solo foram plenamente ascendentes. Novos empreendimentos residenciais e comerciais e loteamentos eram garantia de retorno certo e líquido.

O centro velho, denominado “Triângulo”, converteu-se em nova fonte de renda; fosse por aluguéis, fosse para investimentos imobiliários, fosse pela exploração das atividades comerciais, inúmeras eram as ofertas de luxos europeus oferecidos às elites. Assim enriqueceram os comerciantes e profissionais imigrados, que logo também se tornam proeminentes na sociedade. A nova infra-estrutura da cidade também permitiu um novo modo de vida mais cosmopolita e boêmio, potencializando os serviços e o lazer. Essa valorização e uma nova dinâmica do modo de vida se tornaram política urbana.

O Conselheiro Antônio Prado, por exemplo, radicalizou a especialização funcional proibindo, em 1886, a instalação de cortiços na zona rentável do Triângulo, impedindo assim que o adensamento e o uso intenso socializassem os elevados valores dos imóveis de moradia e minando o cenário socialmente igualitário em privilégio das elites que se avizinhavam. As obras de remodelação também combatiam a atividade de constituição dos cortiços, das casas de pensão e de qualquer tipo de aglomeração que permitisse aos pobres ratearem os altos custos de aluguéis, dos impostos prediais ou de qualquer tipo de subdivisão espacial e submercado imobiliário.

Muitas fortunas e diversos investidores cobiçavam esse mercado de grande demanda e baixo valor, que era combatido pela administração municipal e pelo poder provincial em função da imagem da elitizante. O alargamento das vias, o paisagismo e a iluminação aceleraram esse processo, tornando essas regiões ainda mais valorizadas e com uso de alta rentabilidade. Já no começo do século XX, as leis passam a visar também a modernização dos sistemas de transporte e a desestimular e até proibir os modos e os equipamentos associados ao atraso, como carroças, charretes e a circulação de chacareiros e vendedores de produtos *in natura*. Como os preços foram se tornando proibitivos para os pobres, os cortiços eram proibidos e, além disso, os ricos haviam transposto o Vale do Anhangabaú e se fixado no setor oeste, no centro se formou uma área de comércio e serviços de produtos finos. A cidade então passa a ser constituída por um centro difusor de atividades econômicas e irradiador de estruturas de organização espacial, com divisão entre o local de trabalho e comércio e as regiões de moradia.

Nos bairros da classe mais alta que se espalham principalmente no setor oeste, o padrão de habitação que se configurava era o das grandes residências rodeadas por jardins. A aristocracia cafeeira que no princípio do século XIX mantinha uma segunda casa na cidade, agora chegando ao final do século, se fixava em definitivo na capital. Os Campos Elíseos, a Vila Buarque e Higienópolis passam a ser pontilhados por palacetes e mansões. A oeste do centro, estimulados pelo Poder Público e viabilizada pela construção do Viaduto do Chá, nascia uma cidade nova, caracterizada por projetos de alto luxo e infra-estrutura impecável. Beleza, romantismo e eficiência das funções da cidade eram gritantes em relação à infra-estrutura que inexistia

ou não cumpria plenamente suas funções na periferia. Essa disfuncionalidade dificultava a vida das populações de baixa renda e até mesmo do trabalhador que habitava mal, circulava com lentidão, não possuía abastecimento e condições mínimas de higiene e saúde.

Os dois empreendimentos mais importantes da cidade, o bairro de Higienópolis e a abertura da Avenida Paulista, capitalizada por Joaquim Eugênio de Lima, uniram investidores, proprietários de terra, o Poder Público e técnicos, urbanistas e engenheiros. Na Avenida Paulista, por exemplo, além da isenção de impostos, também contou o empreendedor com as empresas concessionárias para o fornecimento de água garantida pela Companhia Cantareira de Esgotos, e a Companhia de Carris Urbanos garantiu o transporte ligando o empreendimento às zonas mais centrais.

A legislação na formação desses bairros de elite só fez por acirrar o seu caráter mais restritivo e excludente. Uma lei de 1898 condicionava a construção de residências nas avenidas principais à manutenção do recuo frontal com 6,00m e 2,00m laterais. Garantiam a qualidade e o uso residencial e ao mesmo tempo zelavam pela paisagem ajardinada e elegante. Contudo, nos limites dos bairros, eram edificadas pelos proprietários dos palacetes também algumas casas geminadas para aluguel, investimento que garantia aplicação mais modesta, porém bastante rentável em imóveis. Esse mercado de classe média se fazia em função da urbanização de elite, capazes de atrair através da força política e do prestígio social, maiores investimentos em infraestrutura. Assim os investimentos de alta renda também ordenaram o espaço da classe média, de modo que essas franjas, apesar da qualidade urbana das elites, funcionavam como transição para outros padrões imobiliários.

É importante frisar que a distinção dos setores populares daqueles ocupados pelas elites não se dava por diferenças na estrutura fundiária. As margens da cidade colonial e depois imperial eram em essência divididas por chácaras e pequenas propriedades rurais. A cidade republicana promovera o parcelamento dessas propriedades em todas as direções. No entanto, no setor aristocrático, os loteamentos definiam o tipo e o uso, e a legislação garantia a forma de implantação; já na periferia o parcelamento era apenas físico e o resultado aleatório. Além de não serem determinados os usos e ocupações na cidade marginal, eram permitidos todos os tipos

vedados na cidade central. A diversificação permitia uma série de tipos de empreendimentos e possibilitava a ação em várias escalas de investimentos públicos subservientes, mas principalmente privados rentáveis.

Como eram isolados e o transporte escasso e incerto, muitos nem sendo atendidos, os empresários optaram pela construção de vilas operárias próximas às fábricas, associando o espaço do trabalho ao da moradia. Nas oficinas, vendas e comércios, eram comuns as edificações de edículas, quartos e cômodos para aluguel. Muitos empreendimentos se viabilizavam pela hipoteca dos lotes, dados em garantia para a construção de casas de aluguel ou cortiços. Esse submercado imobiliário era uma boa oportunidade de negócio e de acúmulo de capital. Nesse sentido, atraía também o capital das elites.

À medida que esses bairros populares adensavam-se, a infra-estrutura era finalizada e a fronteira de expansão urbana se locomovia para mais adiante. Esses setores valorizavam-se, ampliando os retornos dos investimentos realizados, capitalizando os investidores para novas empreitadas. Rolnik (1997:122) indica que a valorização de um terreno num período de 10 anos, entre 1916 e 1924, na zona suburbana, poderia atingir 400%, enquanto no Triângulo era de 200% e na zona rural 100%. Essa valorização estava atrelada a duas condições de ocupação: intensidade e densidade mais extremadas, determinado pela frouxidão da legislação e pelo descaso da fiscalização. “O subúrbio popular era um dos melhores e mais lucrativos mercados imobiliários da capital.” (ROLNIK, 1997:122)

A legislação municipal que vigorava desde 1886 exigia que as construções fossem realizadas em terrenos com no mínimo 15,00m de testada, sendo 30,00m² livres na frente e 5,00m entre cada fileira de casas. Além disso, os cômodos deveriam ter 7,50m² no mínimo. Contudo, a forma mais intensa de ocupação dos meios de quadras que ocorria nos subúrbios era realizada à margem dessa legislação. Enquanto o maior crescimento demográfico estava no Brás, o maior número de alvarás era emitido para os distritos de Santa Efigênia (à parte o Bom Retiro) e Consolação. Rolnik (1997:123) nos informa que das onze maiores indústrias dessa época, nove situavam-se no Brás, Belenzinho e Moóca. Em 1894, apesar do desvio para a irregularidade e da ineficiência fiscalizatória, a legislação se tornou ainda mais rigorosa. O primeiro Código Sanitário

Estadual proibiu novas habitações coletivas e as existentes deveriam ser desativadas. Do mesmo modo, determinou que as vilas operárias só poderiam ser construídas fora do perímetro da cidade legal.

Essa estratégia de afastar as habitações populares se deu sob duas diretrizes: a legal — como supracitada — e através de incentivos. A legal se traduzia pela liberação das normas aplicadas no centro para intensificar o padrão de ocupação horizontal dos lotes, tornando-os mais rentáveis. Os incentivos se davam através da isenção de impostos municipais e estaduais e da implantação de alguma infra-estrutura necessária, servindo preferencialmente o interesse produtivo, como o transporte. Em 1900, entrou em vigor a Lei N°498, estabelecendo prescrições para a construção de vilas operárias. Essa lei é especialmente importante, pois delimita claramente um perímetro, fora do qual foi permitida a construção de vilas com padrões diferenciados da cidade legal. Rolnik (1997:124) lista que essa fronteira deixava à margem Brás, Belenzinho, Moóca, Pari, Luz, Barra Funda, Água Branca, Ipiranga e Vila Prudente. As isenções fiscais para a construção popular se estendiam às empresas formadas especialmente para esse fim.

Essa política pública se firmava na visão de que a produção imobiliária popular só seria rentável sob condições de intensificação da ocupação e isenção fiscal, de modo a se tornarem rentáveis. Isso se tornou uma cartilha defendida por todas as instâncias privadas e públicas que atuavam no ramo imobiliário. Vereadores, presidentes da província e prefeitos defenderam tais políticas e também legislavam e administravam de modo a obter vantagens públicas para investirem no setor, atuando tanto no Poder Público, quanto como acionistas e empresários. Eram sócios de empresas concessionárias, estratégicas no planejamento da infra-estrutura no espaço, ou de indústrias que se beneficiavam das estruturas públicas para amortizarem os custos com a habitação dos seus operários. Esses representantes públicos concediam terrenos municipais e vantagens na exploração de serviços essenciais. Pode-se concluir que a Lei de 1900 solucionou o problema de alguns empreendedores interessados em atuar no ramo imobiliário operário, facilitando e até garantindo o retorno dos seus investimentos.

A rentabilidade e a valorização imobiliária se mantiveram ascendentes até a Primeira Guerra Mundial, quando a crise inflacionária promovida pela escassez de

produtos importados para a construção se agravou. Do mesmo modo, com os mercados fechados, a produção agrícola sofreu restrições, diminuindo os capitais para investimento e desaquecendo a economia, bem como defasando os salários em relação ao incremento que se realizara no final do século XIX. A demanda e os custos subiram, mas os salários caíram, e as condições de produção habitacional se inverteram. A construção diminuiu e os aluguéis, por consequência, subiram. A questão da moradia passa a exercer pressões de ordem social, que, juntamente com o aumento do preço dos alimentos, geraram protestos. Essas pressões sociais exigiram uma nova estruturação do mercado imobiliário. O resultado, no início da década de 20, foi a expansão do perímetro urbano sobre a zona rural e a ocupação de terras municipais e devolutas.

Em 1911, a legislação aborda a questão da verticalização, estabelecendo que as edificações deveriam ter, no mínimo, três andares. Em 1920, incorpora os elevadores e associa a gabarito à largura da rua, sendo o mínimo de 5,00m. O aumento da altura estava associado ao recuo da edificação em relação ao limite da rua. Na mesma época, há um incremento nas construções com mais de três ou quatro pavimentos, verticalizando a cidade de modo a aproveitar mais a infra-estrutura valorizada do centro através do adensamento.

Em 1924, o Edifício Sampaio Moreira foi construído fora dos padrões vigentes, com 14 pavimentos e 50,00m de altura. Foi o primeiro arranha-céu da cidade. Victor da Silva Freire, então Diretor de Obras, aprovou o projeto de Christiano Stockler das Neves, abrindo precedente para a construção do Martinelli, e também escancarando o centro para um processo de verticalização vertiginoso. Pela primeira vez o centro possui índices de adensamento superiores aos da periferia. O Código Artur Saboya, ao estabelecer em 1929, a obrigatoriedade de três pavimentos para os edifícios comerciais, só estava ratificando o que já se praticava sistematicamente. A prática de permitir, mas também exigir a verticalização na zona central, conferiu um novo alento aos investimentos particulares, garantindo novamente o incremento dos preços de terrenos e imóveis.

Enquanto isso, na zona rural lindeira, a lucratividade não era associada a uma legislação construtiva restritiva, mas ao seu inverso: a liberação da qualidade

construtiva e infra-estrutural para a intensificação de uso e ocupação do solo. Do fim da Primeira Guerra até meados dos anos 30, ou seja, em 20 anos, os investidores foram agraciados com uma valorização de 7.500% no preço dos lotes e construções. A única condição que se restringia para empreender era a obrigatoriedade da abertura de ruas particulares nos novos loteamentos. Desse modo, o Poder Público se eximia de qualquer investimento que não na zona central. É fato, contudo, que as obras oferecidas não cumpriam as exigências técnicas para a abertura de vias, como se obrigava no centro. O que era considerado rua aberta era um padrão no centro e outro na cidade marginal.

Com essa condescendência, o ônus da infra-estrutura nas zonas populares e operárias se dava por conta dos investidores, que as realizavam mal e repassavam-no para os futuros compradores. Nas zonas centrais, antagonicamente, o ônus do luxo era por conta do erário público, realizadas as obras com esmero e repassado a toda população, porém, das quais poucos usufruíam. Essa discrepância entre a cidade legal e a agora formada cidade de fato, marginal e ilegal, populosa e consolidada, foi o germen que fez surgir a força demográfica que principiava a pressionar o Poder Público por melhorias urbanas.

O ritmo de realização da infra-estrutura urbana, tanto a básica como a paisagística, passa a ser fator essencial para a velocidade de retorno dos investimentos imobiliários nos bairros ricos. As ofertas de tais benefícios eram os chamarizes para atrair os interessados e elevar a faixa de preços praticados. Nos bairros populares, o tempo decorrido para o atendimento poderia ser de décadas. Os critérios para as diretrizes de expansão dos serviços não eram subordinados às maiores e mais urgentes necessidades da população.

A maior prioridade das empresas concessionárias eram o lucro e os interesses dos acionistas. Atender à parcela minoritária da população com maior poder aquisitivo era economicamente mais vantajoso do que atender à maior parcela da população com menores condições. Os preços praticados pelas empresas no final de século XVIII eram decrescentes com o aumento do consumo, ou seja, as contas de serviços mais altas tinham descontos. Na mesma linha de raciocínio, as contas mais baixas eram sobre taxadas, portanto mais caros para o pequeno consumidor, de renda menor. A São Paulo Tramway, Light and Power Company, por exemplo, também exigia

um consumo mínimo para ligar a edificação à rede de energia. A ligação era condicionada também a um consumo mínimo no ramal e a regulamentação do fornecimento ainda proibia a soma de várias instalações para se beneficiar das tarifas mais baixas.

As diferenças quantitativas e qualitativas da infra-estrutura entre a cidade popular e a cidade legal eram tão marcantes, que funcionavam como um indexador de preços. Não tendo uma relação com a densidade demográfica, a infra-estrutura se tornou um instrumento de aferição dos valores do mercado imobiliário e gerou uma zona de exclusão social que separava cada vez mais, qualitativamente, uma cidade da outra, criando uma muralha invisível e imaterial, mas de transposição quase impossível. A barreira era simbólica no valor agregado às condições infra-estruturais.

Conscientes dessa condição, as próprias empresas concessionárias administravam suas diretrizes de expansão subordinadas à sua atuação no mercado imobiliário. Assim, expandiam a rede de modo a criar demanda e valorizar os terrenos adquiridos para si, de modo a participar também desse processo especulativo. As relações estreitas com Prefeitos e Vereadores possibilitaram que as empresas agissem de modo discricionário, criando uma política própria, descumprindo cláusulas e arbitrando de acordo com os seus interesses. E o ápice da relação promíscua entre as companhias concessionárias de serviços e o Poder Público se deu com a constituição da Companhia City.

Nessa empreitada, o Diretor (Municipal) de Obras, Victor da Silva Freire, fez a ponte entre o banqueiro e investidor belga, Edouard Fontaine Lavelaye, acompanhado do arquiteto Bouvard, com os grandes proprietários de terra a oeste da cidade. Entre esses últimos, havia políticos de várias instâncias do poder. Então, investidores, políticos, diretores de concessionárias, funcionários públicos — como o próprio Bouvard — e vários personagens ligados ao mercado financeiro internacional se associaram para constituir o empreendimento de urbanização da zona oeste paulistana. Assim, com tantos interesses em tantas alçadas, o empreendimento foi aberto a partir de 1928, com a pavimentação custeada pela municipalidade, em troca apenas da cessão da porção de terra necessária para a abertura da Avenida 9 de julho, que valorizou ainda mais os novos bairros denominados, sintomaticamente, “Jardins”. Contou ainda com a

prioridade das diretrizes de luz, água, saneamento e transporte, e o mais determinante: isenções fiscais e uma legislação urbanística própria para proteger as características diferenciadas do projeto original.

Essa legislação que entrou em vigor por Decreto Municipal em 1929 visava manter as características residenciais do bairro e eram as mais restritivas idealizadas até então. Foram então incorporadas ao Código Artur Saboya, tornando público o interesse privado. Contudo, no final da década de 20, o questionamento sobre essas políticas fizeram crescer as pressões populares para limitar o poder e a auto-suficiência da Light Company, e a Câmara Municipal se movimenta para que a municipalidade controle os serviços essenciais atendendo às demandas sociais.

1.2.3. As primeiras iniciativas em direção à regularização: clientelismo e populismo

Como vimos, esse período de expansão é simultâneo à compilação da legislação realizada pelo Código Artur Saboya, em 29. A realidade de expansão espontânea não fora, porém, considerada nas normas consolidadas no código, que não tratavam da autoconstrução e reiterava a condição rural de várias regiões periféricas para as quais a expansão já se direcionava. O código tratava a irregularidade com indiferença, como também não considerava a própria pobreza e a classe trabalhadora. A administração pública carecia de um estatuto urbanístico-legal para validar esse processo de expansão, permitir os investimentos públicos em urbanização e serviços, reconhecendo-a como parte integrante da cidade oficial. Contudo, como a política vigente até então primava por desconsiderar essa porção urbana, a cidade fática era um trecho à margem da legislação sem reconhecimento oficial. É a constatação oficial de que essa porção se tornara maior do que a cidade oficial pelo próprio Prefeito Inácio de Anhaia Melo, que obrigou o Poder Público a estudar medidas que revertissem o estado de irregularidade que tomara conta da malha urbana.

A solução só surgiu no Congresso Constitucional de 1934 e na consolidação do Código Artur Saboya no mesmo ano. Porém, não sem um impasse que se estabelece na forma de conduzir uma atuação efetiva e realizar investimentos numa região

extralegal. Antes disso, assim que assumiu o seu primeiro mandato⁷, o Prefeito Anhaia Melo procurou impor uma visão cientificista para a Administração Pública e instituiu novas normas para o parcelamento do solo. Invertendo a lógica da legislação do Código Artur Saboya, que permitia a abertura de ruas particulares cuja responsabilidade de realização da infra-estrutura era do empreendedor, segundo o Ato N°25/30, proibiu a construção sem alvará em terreno que não desse frente para uma via oficial.

No entanto, o desinteresse dos legisladores em aprovar uma lei adequada e abrangente, o esvaziamento costumaz produzido pela revelia velada da população às normas estabelecidas, a relutância dos Agentes Públicos em fazer respeitar a legislação vigente, por pior que fosse, e sob a contestação de inconstitucionalidade por parte dos críticos aferindo o espírito da lei sob a ótica do Direito de Construir, se condensa mais uma camada juridicamente malemolente sobre a cultura da terra, agora revestindo os antigos elementos de subversão territorial e imobiliária com parâmetros de disfunção urbanísticas, construtivas e infra-estruturais; deste modo, o Ato N°129/31 abrandou as exigências anteriores, permitindo que se construísse em terrenos com acesso a vias irregulares sob determinadas condições. Apesar de menos rigorosa, essa legislação também sofreu diversas críticas e muita pressão social. O impasse técnico-político continuou.

Atender às necessidades infra-estruturais, principalmente concernentes ao abastecimento de água e coleta de esgotos que garantiriam melhores condições de saúde pública, exigia permissão da Administração Pública; o que não era objeto de ruas não reconhecidas oficialmente. Segundo Rolnik (1997:167), para incorporar a população periférica, a classe média, os pequenos investidores e trabalhadores nos rastros dos objetivos da Revolução de 30, era fundamental incorporá-los à cidade oficial. Contudo, para tanto, essa legislação imposta não surtia efeito.

O Primeiro Congresso de Habitação, realizado em 1931 pelo Instituto de Engenharia, aprovou uma moção para que os legisladores encontrassem uma solução adequada ao interesse da municipalidade e que considerasse os demais interesses sob uma perspectiva social. Essa moção foi a base para a instituição de uma estratégia mais

⁷ Luís Inácio de Anhaia Melo: de 6 de dezembro de 1930 a 25 de julho de 1931 e de 14 de novembro de 1931 a 14 de dezembro de 1931, Prefeito nomeado pelo Interventor Estadual.

contextualizada da questão da moradia, através da promulgação do Ato N°304/32, pois permitia uma ação discricionária da Diretoria de Obras Municipais na análise das edificações em loteamentos à margem da legislação, tendo poder para, sugerindo alterações, realizar aprovações. Isso permitiu a primeira grande iniciativa por parte da Administração pública para proceder na regularização de grandes porções de áreas irregulares do Município de São Paulo, de modo a trazê-las para a égide das responsabilidades públicas.

No entanto, os critérios para reconhecimento das áreas irregulares não eram claros e normatizados, dependendo das considerações subjetivas dos técnicos. Inaugura-se daí uma era de concessões de legalidade urbana seletivas, incluindo largas faixas de áreas irregulares à malha oficial da cidade, mas de modo aleatório e cosmético, sem transformações na estrutura da cidade. Foi só com a consolidação do Código Artur Saboya, em 1934, que se conceituou então uma nova posição em relação à irregularidade.

Rolnik (1997:168) nos mostra que, com a alteração do conceito de “lotes situados em sítios longínquos” para “lotes situados ao longo de ruas ou passagens sem melhoria pública” ditou a diferença entre aqueles que receberiam investimentos e aqueles que não receberiam, não dependendo mais da localização, mas apenas de uma decisão subjetiva por parte do Poder Público. Os procedimentos de regularização, desse modo, tornaram-se “favores” oferecidos pela Administração Municipal, obviamente atrelada a interesses políticos. Nessa consolidação, foi retirado também o artigo 51, que impedia a aprovação de edificações em terrenos não arruados, e outras regras sobre construção em zona rural ou o empreendimento de vilas operárias se tornaram mais brandas e menos burocráticas; substituindo-se inclusive a necessidade de solicitar alvarás por uma simples comunicação à Diretoria de Obras.

Especificamente sobre as construções irregulares, no artigo 121, a consolidação determinou a identificação das obras construídas sem permissão, mas que houvessem condições de serem regularizadas, procedendo na medição e desenho pelos técnicos da Diretoria de Obras. Exigia-se como critério mínimo o recuo frontal de 4,00m e 2,00m de fundos, além da ocupação máxima de um terço do lote, entre outras normas. Já no caso das vias irregulares, o Código trouxe uma lista de condições que

serviram como criterização das áreas regularizáveis. Entre elas a largura mínima de 8,00m para as ruas e a instalação de sistema de drenagem. A autora define da seguinte forma essa doação do Estado ao povo, nos moldes populistas, que ela denomina como a “ideologia da outorga”, com forte similaridade com a legislação trabalhista populista:

A leitura das modificações introduzidas em 1934 permite-nos uma análise do novo pacto territorial que se estabeleceu entre as classes dominantes e os grupos sociais emergentes. A velha ordem não se transformava para incorporar diferentes formas de ocupação do espaço; ela apenas seletivamente tolerava exceções à regra. Ao serem reconhecidas as exceções, “ganham” o direito de receber investimentos públicos, infraestrutura e serviços urbanos. As maiorias clandestinas entravam então na política urbana, devendo um favor para aqueles que julgaram admissíveis. (ROLNIK, 1997:169)

Cria-se assim, através do atendimento das necessidades imediatas da população, uma contabilidade para amealhar obrigações políticas. O Poder Público age como se doasse aquilo que seria moralmente uma responsabilidade sua, criando uma teatralidade em torno dessas benesses como se fora uma dádiva do Estado e não uma obrigação, de modo a fazer a população crer que possuía uma dívida de gratidão com aquela Administração. Essa dívida poderia assumir formas variadas de retribuição, sem prazo de carência, representando o reconhecimento do benefício recebido, cujo compromisso atrelava em cadeia também àqueles atendidos de modo indireto, como parentes e amigos. O principal instrumento de demonstração de reconhecimento dessa gratidão seria — claro! — o voto; que deveria ser colhido de todas as formas possíveis, com a arregimentação familiar, da comunidade ou da associação dos moradores atendidos.

Com a crise econômica de final dos anos 20, com o conseqüente deslocamento da oligarquia do café do centro do poder político, e por não haver ainda uma estreita conexão do empresariado emergente com as instâncias de poder político, a nova base de legitimidade política do Estado passa a ser essa massa popular urbana, fielmente arregimentada e estreitamente comprometida com a sua sustentação, por laços de gratidão clientelistas e populistas.

Essa estratégia política que estava sendo conduzida por Getúlio Vargas no nível federal foi implementada no nível municipal pelo Prefeito Fabio da Silva Prado⁸. No nível federal, essa se resumia à instituição de um sistema sindical atrelado ao Estado e à obrigatoriedade da afiliação dos trabalhadores aos sindicatos, como condição para usufruir dos direitos trabalhistas oferecidos pelo Poder Beneficiador. No caso municipal, o Prefeito Fabio Prado criou uma legislação em benefício do funcionalismo municipal, com plano de carreira e estabilidade por tempo de serviço, incrementado por um plano de aquisição de casas próprias.

Do ponto de vista dos trabalhadores do setor privado, a Prefeitura investiu num estudo para identificação da realidade de consumo e do modo de vida, com o intuito de instituir um salário mínimo condizente com as necessidades básicas da população. O resultado dessa política foi um redirecionamento do destino dos investimentos públicos, por onde a Administração Fabio Prado direcionou-os de modo inédito para a solução de problemas sociais e urbanos. Assim, implantou-se uma rede de creches nos setores mais carentes e iniciou-se um estudo sobre o transporte coletivo, de modo a adequá-lo às necessidades dos trabalhadores.

Do ponto de vista habitacional, interessa-nos especialmente nesse período a transformação da legislação urbana como expressão de uma política populista. No caso municipal, essa expressão foi delineada pelo Ato Nº1.123/36 — como nos esclarece Rolnik (1997:172) —, considerada a primeira grande Lei de Anistia voltada para a cidade extra-legal, e cujos critérios para aprovação no Departamento de Obras e Serviços Municipais eram apenas “uma razoável condição de higiene e segurança”. Nesse caso, especificamente — devemos esclarecer —, não cabe o termo regularização, pois não há nenhuma ação do Poder Público em adequar ou fazer alterar as condições urbanas ou das edificações, mas apenas em proceder a uma anistia irrestrita. Obviamente, essa generalidade se dava com o intuito de firmar o poder discricionário dos agentes públicos, de maneira a anistiar apenas aquilo que os interessava politicamente, atribuindo ao Estado o papel de árbitro absoluto, beneficiador benevolente e tornando seu poder imensamente maior.

⁸ Fábio da Silva Prado: de 7 de setembro de 1934 a 31 de janeiro de 1938, Prefeito nomeado pelo Interventor Estadual.

Em contrapartida, enquanto os bairros populares eram anistiados, os bairros de alta renda eram protegidos com a instituição do zoneamento. Esse ato serviu essencialmente para proteger o valor agregado no espaço público, o capital particular investido no setor imobiliário e evitar a descaracterização precoce produzida pela especulação imobiliária, o que poderia prejudicar a vizinhança e o valor estético das áreas nobres.

A imposição dos mecanismos de controle do espaço na cidade se deu com a atuação de grupos da aristocracia paulistana e técnicos urbanistas, organizados pela Sociedade dos Amigos da Cidade, fundada em 1934. Paralelamente, as massas são atendidas em alguns setores essenciais e ganham direitos, porém subordinadas a um Estado populista e paternalista, e as elites cederam espaço, sem perder privilégios e poder político: nova estrutura para uma velha ordem. Com as fronteiras urbanas e regras claramente estipuladas ao seu favor, esses grupos defendiam essencialmente o seu espaço e, por conseguinte, o seu capital. Assim, a anistia e o zoneamento compunham uma dualidade urbanística tão arraigada, que suas estruturas sócio-políticas permaneceram como base da estratégia de plano de ação urbanística até 1972, com a Lei Municipal N°7.805, delineando novo zoneamento.

Jogando uma pá de cal sobre qualquer aspiração por transformação, as pressões políticas urbanas foram enterradas com o golpe militar de 1964, que também sufocou todas as reivindicações e manifestações sociais que se avolumaram nos vinte anos seguintes nos demais setores. A legislação urbana então vai assumir a estratégia do grande planejamento e o modelo desenvolvimentista do regime autoritário. As especificidades são deixadas de lado por um parâmetro modernizador na perspectiva dos grandes investimentos, grandes empreendimentos e solução de amplo espectro. As questões urbanas são tratadas com o financiamento de grandes projetos de habitação e infra-estrutura, que nem sempre se mostraram eficientes, como comprovam a evolução da irregularidade, da subnormalidade e da própria disfuncionalidade urbana no transporte, abastecimento e saneamento; ineficazes.

A política urbana não contava até esse momento com o respaldo de uma legislação que estabelecesse diretrizes gerais, sendo todos os instrumentos legais e normativos basicamente municipais. Quando muito contava com alguma legislação

estadual, principalmente referente ao meio ambiente. É já no último ato, quase no fechar das cortinas da tragédia do regime militar — cuja autoridade minguara ante a incompetência administrativa e sufocada pela crise econômica mundial e resultante de uma política econômica interna catastrófica — que é aprovada a Lei Nº6.766/79. Em que pese seu caráter revolucionário e a cobertura de muitas lacunas quanto à legislação urbana, ela ainda é muito inspirada no princípio norteador das generalidades desenvolvimentistas.

Como veremos, ela não trata de questões já manifestas no conflito sobre o espaço urbano, como mecanismos para a solução da subnormalidade, e muito menos das latentes, como a questão da irregularidade. Traz sim definições e traça princípios norteadores para a produção futura do espaço e pouco oferece sobre soluções para a situação consolidada. Mesmo assim, por privilegiar o Poder Público sobre o interesse privado, abre as portas para um aprimoramento das relações urbanas e ainda traz princípios bastante necessários para a época. Se a analisarmos como o gênesis de um novo enfoque sobre parcelamento do solo ela é uma revolução; se a analisarmos ante os problemas que as cidades já enfrentavam quando da sua promulgação, ela é tímida e insuficiente. Este é o assunto que abordaremos doravante.

1.3. A Lei Nº6.766/79, a sua alteração pela Lei Nº9.785/99, a revisão que não houve pelo Projeto de Lei Nº3.057/00 e a que houve pela Lei Nº11.977/09

Geralmente, quando da criação de uma lei, essa é apresentada de modo mais preciso e objetivo, oriunda da busca para a solução de um problema específico e que exige consideração premente, resultante, em determinados casos, das pressões das entidades representativas organizadas ou da sociedade como um todo. Contudo, a partir do momento em que ela entra em vigor e se experimenta o resultado dos seus efeitos legais, geralmente os setores que viram os seus direitos restringidos em função do benefício comum promovem uma contra-ofensiva de modo a garantir privilégios ancestrais, muitas vezes em detrimento do bem público. Neste sentido, quando se ouve a palavra “flexibilização”, termo pleonástico que em essência procura adornar o afrouxamento da legislação, pode-se estar convicto de que, na maioria das vezes, a

flexibilização sugerida se dá para atender a interesses setoriais e entidades de classe, que buscam mecanismos de manutenção da ordem conservadora ou de agilização de processos delicados, os quais deveriam ser realizados com grande atenção.

Além da distância entre a atualidade fática e o ideal de futuro a ser alcançado, as entidades e os representantes interessados na melhoria das condições sociais e urbanas ainda têm que zelar pela proteção dos avanços alcançados contra os setores específicos que, repetida e constantemente, tentam alterar o teor da legislação em benefício de interesses financeiros imediatos. O hiato temporal existente entre o ideal e o real gera uma fragilidade que dificulta essa defesa, pois permite o questionamento técnico mecânico, impondo falsos argumentos, simplificando a questão como uma condição exclusiva do afrouxamento da legislação para atender às questões sociais, de modo que outros setores representantes do poder econômico possam se inspirar ou se aproveitar dessa maleabilidade para incluir as normas que lhes interessa. Para demonstrar a dimensão desse problema, discutiremos adiante as revisões da Lei Nº6.766/79 pela Lei Nº9.875/99, pelo Projeto de Lei Nº3.057/00 e pela Lei Nº11.977/09, que produziram avanços, mas não de modo linear, sob constantes pressões que procuraram emplacar alguns retrocessos.

O comentário sobre a discussão em torno do Projeto de Lei Nº3.057/00, narrará as transformações sofridas no texto legal, pois essa legislação percorreu um longo processo sem ser aprovada, mesmo após um longo período de debates nos quais foram apresentados vários substitutivos, e cujas adequações que amadureceram nos seus debates só se firmaram algum consenso com a aprovação da Lei Nº11.977/09. Essa Lei norteou a instituição do Programa Minha Casa, Minha Vida, federal, e é a base jurídica que permitiu a operacionalização do Programa Cidade Legal, no momento. A análise aqui apresentada se baseia na avaliação das discussões realizadas nos diversos fóruns, mesas redondas, oficinas e seminários que debateram a proposta nos últimos dez anos, evidenciando as suas principais condições e contradições, até o projeto ter sido retirado de pauta, e depois reestruturados na Lei de 2009, que cobriu a lacuna deixada pela necessidade de revisão da Lei de 1979 para dirimir os conflitos ainda persistentes, corrigir desvios e abranger questões que se mostraram importantes. Infelizmente, como demonstraremos adiante, ainda a aplicação dessa nova legislação

não está em pleno vigor, devido em grande parte à novidade dos seus princípios e à própria dificuldade de se colocar em prática uma lei que visa rever paradigmas referentes à ação sobre as condições consolidadas das cidades brasileiras. Neste sentido, essas dificuldades são evidentes também na colocação em prática do Programa Minha Casa, Minha Vida, que vem a reboque da Lei.

O arrefecimento dos fundamentos legais que mencionamos, porém, não é uma exclusividade dos setores patronais, empresariais ou representantes do capital imobiliário e especulativo. O afrouxamento da legislação para atender às questões de interesse social pode esconder muitas armadilhas, pois em alguns casos empurram os problemas gerados pela desestruturação urbana e ambiental, historicamente por falta de vontade política e mais recentemente pela dificuldade de equacionar os recursos disponíveis ante a dimensão do problema, para um futuro indeterminado. Do mesmo modo, podem consolidar situações indesejadas dificultando sua reversão e, deixando todo o controle sob a tutela da fiscalização pública, notoriamente ineficiente e corrupta, incentivar ações contínuas na mesma direção da irregularidade, da clandestinidade e da degradação que se procura combater.

A regularização do parcelamento do solo urbano, como um procedimento resultante de uma legislação altamente contaminada pelo conflito entre legitimidade social e rigor legal, não poderia deixar de sofrer os revezes das contradições da organização vigente. A legitimidade social advém de um modelo de desenvolvimento e planejamento econômico que só há pouco começou a considerar a distribuição de renda e a atenção aos direitos sociais como moradia, educação, saúde, etc., que são condições básicas para se alterar o enorme passivo que relega enormes massas da população e o próprio país a índices de terceiro mundo. Assim, a busca com toda atenção e pleno empenho para transformar essa questão social é legítima; inclusive fazendo uso de mecanismos polêmicos ou a fundo perdido, como a distribuição de renda por meio de bolsas, o sistema de cotas, o investimento e a regulação pública em setores de ampla e complexa atuação do mercado. O rigor legal, por outro lado, é a condição que zela pelos direitos e recursos da sociedade como um todo, como a ordem jurídica, a qualidade e preservação do ambiente natural, pela qualidade de vida nas

cidades, pela atenção aos sistemas urbanos, áreas públicas e índices urbanísticos, entre outros, isto em se tratando da questão urbana.

Essa população marginalizada, não por vontade própria, está em conflito com essas condições ideais, por não possuir recursos, por não possuir uma cultura comunitária, por não possuir os elementos físicos que poderiam gerar as condições e percepções de cidadania que as permitissem compreender os princípios da vida em sociedade. Como vimos nas análises anteriores, a evolução da legislação produzida há séculos simplesmente desconsiderou a sua existência e, quando a considerou como uma variável, mais realizou por firmar a distinção entre uma cidade legal e uma cidade marginal. Agora, porém, mesmo entendendo tais direitos sociais, a dimensão do problema principalmente em relação à questão urbana e a escassez de recursos para uma rápida adequação da realidade à legislação, ainda têm dificuldade em equalizar a legitimidade social com o rigor legal, conformando, ao mesmo tempo, os processos de regularização num compêndio de normas complexas e tecnicamente de difícil aplicação. Os maiores conflitos sempre se apresentaram nos princípios do direito à propriedade e das condições ambientais. Não defendendo o afrouxamento da legislação, principalmente a ambiental, que tem alcançado avanços para proteger os ambientes já bastantes pressionados, principalmente nas cidades, por um processo de exploração especulativo e um imenso descaso público, percebemos que há uma dificuldade em afirmar a simplificação dos processos de regularização sem debilitar os mecanismos de proteção legal.

O que fazer com os morros do Rio de Janeiro, as palafitas do nordeste, as favelas em APP's e os assentamentos em bairros adensados, sem calçadas, com vias inadequadas e sistemas precários? Reurbanização dentro do possível? Remoção? Para onde? Milhões de habitantes em situação precária foram alçadas a uma classificação denominada de irregular, mas essa é a única condição que eles sempre conheceram. E, como agravante, lei que zela pelo interesse público não é respeitada sequer pelas classes de maior renda e pelo próprio Poder Público, que, portanto, não podem alegar falta de recursos para se adequar. As casas de veraneio à beira-mar no litoral também são de propriedade de juristas. As imensas marinas em São Sebastião construídas em locais ambientalmente impróprios foram aprovadas às pressas e com autorização dos

órgãos responsáveis e guardam as lanchas de juízes, empresários, artistas e desembargadores. As praias particulares se multiplicam, e os proprietários, entre eles os próprios juízes, compreendem e defendem essas discrepâncias em relação à intenção da lei sob a ótica da particularização do público e a satisfação das suas próprias ambições imobiliárias. A realidade consolidada, tanto para ricos como para pobres, conflita com a legislação, desmoralizando assim o Poder Público.

Essa contradição entre a legalidade, seja maligna como nos exemplos citados ou benigna no caso do interesse social, e a realidade nos mostra a limitação entre a idealização da cidade que almejamos e a cidade possível. A legislação do parcelamento do solo, no que tange a solução dos problemas das metrópoles é, na verdade, uma carta de intenções que pretende adequar a realidade num futuro impreciso, na medida do possível. Mesmo que tenhamos de imediato uma postura coerente e uma atitude enfática, isto não nos serviria imediatamente. A questão das APP's é mais emblemática neste sentido. Mesmo que a legislação vetasse completamente a regularização em APP's — como querem os mais puristas —, tornando a única solução possível a remoção, nos sobra as condicionantes momentâneas: Para onde levar essa população? A quem cabe os custos dessas remoções? Os gastos públicos estão bastante comprometidos e, principalmente no caso da maioria dos Municípios, alguns com o orçamento já comprometido com as folhas de pagamento. A população de baixa renda tem recursos para reerguer as suas habitações? Obviamente que não. No outro extremo, vamos regularizá-las — como querem os mais pragmáticos — e consolidar essa situação, perdendo de vez a oportunidade de recuperar as margens dos cursos d'água e dos mananciais, segundo um planejamento de longo prazo que pode se iniciar agora. E o caso de bairros consolidados de classes mais altas, erguidos numa tradição urbanística ancestral de ocupação de APP's, com marginais e empreendimentos comerciais, não sofrerão nenhuma imposição? Não haverá nenhum plano amplo de adequação e recuperação dessas condições ideais amparadas na lei? Algumas são perguntas retóricas, outras não terão resposta em breve. É fato, porém, que a cidade que discutimos se configurou nos últimos cem anos. A cidade que almejamos só se configurará no próximo século se decidirmos por estas questões hoje. Este capítulo também procura formar um arcabouço conceitual sobre a legislação para alimentar esta discussão.

1.3.1. Comentário sobre importância da Lei N°6.766/79

Muitas análises já foram feitas a respeito do texto original da Lei N°6.766/79, a chamada Lei Lehmann, que permitiram não só a compreensão dos seus mecanismos, mas também o seu papel como uma legislação que, antes de tudo, instituiu um princípio geral e não apenas um compêndio de normas: foi essa legislação que impôs responsabilidades ao empreendedor ao exercer a atividade de parcelar o solo urbano. Apesar das omissões e limitações nela contidas, pelo seu caráter inovador quanto às considerações sobre os fundamentos de construção da cidade, alterando paradigmas que questionam desde a tradição de produção do espaço às possibilidades de regularização, o período subsequente de aprendizado sobre os seus princípios de aplicação e os desdobramentos práticos na realidade cotidiana se mostrou como uma arena de debates constantes sobre a evolução que seria necessária para que ela atendesse à complexidade jurídica e técnica do parcelamento do solo.

O debate em torno das propostas realizadas com a evolução dessa legislação está longe de se esgotar, apesar de, em alguns momentos, certas sínteses se cristalizarem, permitindo uma análise mais contundente sobre os objetivos por trás dos princípios oferecidos pelo texto federal. Como vimos, por diversas razões, a questão da regularização na legislação será ainda, por um longo período uma questão aberta, principalmente por tratar de um assunto multidisciplinar, multissetorial e que atinge às camadas mais desassistidas da sociedade. As premissas para discussão de um princípio objetivo para a transformação da realidade imediata passam por questões além de complexas, bastante diversas, mas, sobretudo subjetivas. Confluem questões sociais e econômicas, como o poder aquisitivo de grande parte da população e a capacidade e prioridade dos investimentos públicos; confrontados com os interesses imobiliários legítimos, como setor de atuação mercadológica, de investimento e produção de riquezas e desenvolvimento, ou ilegítimos, como a pura especulação e apropriação de valor e mais-valia do investimento público; isto somado a questões ambientais urbanas e naturais; tudo regido por uma normatização que pretende, através de um conceito e alguns instrumentos, amarrar todas essas linhas, por vezes bastante divergentes, procurando reverter um processo histórico arraigado nas estruturas sócio-espaciais brasileiras. Portanto não podemos esperar do debate legal uma conclusão consensual,

que seja a plena expressão da necessidade de agilidade da sociedade na solução do problema. Ele será conturbado e moroso, como tem sido. Podemos identificar aí, então, os motivos dessa discussão não ser uma evolução linear e por vezes e em algumas questões retroceder a condições inferiores aos valores estipulados pelas legislações anteriores.

Pretendemos então comentar os princípios que regem os debates em torno da revisão da Lei Nº6.766/79, interessando-nos, principalmente, por ora, aqueles que convergem nas diretrizes para regularização fundiária e que trataram da competência dos agentes públicos, principalmente o estadual, no processo de parcelamento do solo. Para tanto, vamos analisar a própria conceituação da Lei Lehmann, sem nos atermos nos detalhes de uma análise já exaustivamente debatida em diversos artigos, dissertações e teses, dada a sua vigência por mais de 30 anos. Apenas destacaremos aquilo que se manteve ativo no debate de sua revisão pelas Leis Nº9.785/99, Nº10.932/04 e Nº11.445/07, bem como realizaremos um comentário sobre a discussão em torno da composição do Projeto de Lei Nº3.057/00, substitutivo da Nº6.766/79, que não foi aprovada devido à sua complexidade e, portanto, à dificuldade de consenso nos dez anos em que se arrastaram os debates, cravados por conflitos, incongruências e tentativa de impor retrocessos, apesar dos ganhos e avanços. Por fim, faremos um breve comentário sobre a Lei Nº11.977/09, que finalmente ofereceu alguma síntese aos trabalhos.

No tocante à sua importância como marco divisor da evolução conceitual sobre o parcelamento do solo, sobre a atividade comercial imobiliária e a preservação das condições ambientais naturais e urbanas, não há como negar que a Lei Nº6.766/79 trouxe inúmeras inovações fundamentais e de grande alcance. Citando apenas dois dos mais marcantes, só a definição das formas de parcelamento e a criminalização da atividade de parcelamento clandestino ou irregular, mesmo carentes de um aperfeiçoamento — o que foi revisado posteriormente —, já valeram como elementos norteadores de uma nova política de transformação do espaço das cidades. Porém, por si só, a Lei Lehmann não foi suficiente para determinar uma política de planejamento que contemplasse toda a necessidade de ordenamento do espaço urbano, principalmente em relação ao acesso ao solo e à moradia, — tanto que se fez essencial

a ordenação conceitual realizada pelo capítulo sobre Política Urbana na Constituição de 1988, a sua regulamentação efetuada no Estatuto da Cidade de 2001 e as subseqüentes elaborações das leis municipais, principalmente dos Planos Diretores — mas, ainda assim, influenciou positivamente na capacidade do Poder Público para atuar no controle das forças convergentes e os agentes interessados na questão da produção do espaço.

Numa breve análise do que foi a outorga da Lei N°6.766/79 segundo os seus princípios fundamentais mais transformadores, deve-se mencionar que foi uma lei que, estabelecendo através de Lei Federal a prerrogativa do Município sobre o parcelamento do solo urbano, também permitiu que Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecessem normas complementares, tanto aprimorando a legislação federal quanto sobre a competência municipal, de modo a adequá-la às especificidades locais e regionais. Enumerando nos dois primeiros parágrafos do seu artigo 2º as formas de parcelamento da gleba, define-as em ambas as maneiras passíveis, como o loteamento e o desmembramento, em função da criação ou não de novas vias de circulação e logradouros públicos, respectivamente. Neste ponto das definições, chama a atenção que a revisão promovida pelo artigo 2º da Lei N°9.785/99, paralelamente, acrescenta três novos parágrafos que trazem noções que complementam tais conceitos. O primeiro é a definição de lote a partir da existência de infra-estrutura urbana básica em um determinado terreno, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos constantes do Plano Diretor ou de Lei Municipal de Zoneamento; o segundo é a identificação dos equipamentos que constituem a infra-estrutura urbana; o terceiro é a consideração sobre o mínimo de elementos infra-estruturais a serem realizados em Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS).

A distinção dos índices urbanísticos condicionados ao Plano Diretor foi um passo no sentido de adequar a Lei Lehmann às políticas de transferência para os Municípios das deliberações imediatas sobre o espaço urbano. Tal associação do lote à infra-estrutura classifica duas categorias: a do terreno bruto, de um lado, e aquilo que é o objeto final da legislação do parcelamento, o lote, como um produto qualificado da atividade de parcelamento. O resultado dessa definição é o encerramento da discussão sobre os limites conceituais do objeto de produção do espaço urbano, não cabendo a

comercialização ou qualquer forma de alienação do parcelamento que não atenda a tais exigências técnicas e de configuração.

Concomitantemente, a tipificação do crime de parcelamento clandestino do solo urbano foi fundamental para principiar a possibilidade de encerramento do ciclo vicioso pelo qual o loteador transferia para o Poder Público a responsabilidade técnica da sua atividade econômica, agravado pela possibilidade de criar subterfúgios nominais para se desvincular juridicamente dos seus bens e assim fugir do alcance de uma condenação, assim tornando nula a obrigação efetiva de solucionar os problemas urbanísticos gerados pela falta de infra-estrutura. Como crime, com pena prevista em lei, mesmo que o Poder Público não consiga alcançar os seus bens para cobrir os custos da regularização, ainda assim o loteador clandestino é desestimulado sob o risco de ser punido com prisão.

A questão da tipificação ficou a critério do artigo 37, que veda a venda ou promessa de venda de parcela de loteamento ou desmembramento não registrado, e suplementado pelo artigo 38, que obriga a que o adquirente suspenda o pagamento direto ao loteador das parcelas restantes acordadas, depositando-as em estabelecimento de crédito indicado pelo Cartório de Registro de Imóveis e notificando o loteador para que ele supra a falta técnica no cerne da pendenga. Só a regularização da situação técnica e registrária permitem ao loteador voltar a receber as prestações devidas, com direito inclusive de sacar as parcelas restantes depositadas junto ao CRI, mediante citação da Prefeitura Municipal ou do Distrito Federal e do Ministério Público para acompanharem o processo. Caso vença o prazo contratual para o pagamento das prestações sem que o loteador atenda à notificação de regularização da questão registrária ou quando o desmembramento ou loteamento forem regularizados pela Prefeitura Municipal, ou pelo DF quando for o caso, o loteador perde o direito de resgatar o montante depositado. Assim, com esse instrumento, não perdendo a capacidade jurídica de atingir os bens do loteador, ainda alcançou o poder de puni-lo criminalmente e impedir a continuidade do negócio comercial.

Nesse sentido, pode-se medir a importância do artigo 40, que, dando contorno à questão, estabeleceu um novo paradigma para a perspectiva do Poder Público para resguardar o controle sobre a construção do espaço público, bem como

proteger o direito das populações envolvidas, proporcionalmente à sua condição social e capacidade de autodefesa, reservando para si os recursos dos adquirentes para complementar os investimentos realizados com a regularização do parcelamento. Além disso, esses investimentos, na parte que lhe falta para completar os recursos gastos, podem ser cobrados judicialmente do loteador. Estabelece a referida legislação:

- Art. 40 A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, poderá regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.
- § 1º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, que promover a regularização, na forma deste artigo, obterá judicialmente o levantamento das prestações depositadas, com os respectivos acréscimos de correção monetária e juros, nos termos do § 1º do art. 38 desta Lei, a título de ressarcimento das importâncias despendidas com equipamentos urbanos ou expropriações necessárias para regularizar o loteamento ou desmembramento.
- § 2º As importâncias despendidas pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, para regularizar o loteamento ou desmembramento, caso não sejam integralmente ressarcidas conforme o disposto no parágrafo anterior, serão exigidas na parte faltante do loteador, aplicando-se o disposto no art. 47 desta Lei.
- § 3º No caso de o loteador não cumprir o estabelecido no parágrafo anterior, a Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, poderá receber as prestações dos adquirentes, até o valor devido.
- § 4º A Prefeitura Municipal, ou o Distrito Federal quando for o caso, para assegurar a regularização do loteamento ou desmembramento, bem como o ressarcimento integral de importâncias despendidas, ou a despende, poderá promover judicialmente os procedimentos cautelares necessários aos fins colimados.

Já a questão da penalização da atividade de loteamento irregular ficou a critério do artigo 50, cuja redação é enfática na atribuição sanção, ressalvado apenas o disposto no artigo 18, que trata de assentamento de interesse social, do qual é dispensado título de propriedade em imóvel declarado de utilidade pública, em processo de desapropriação judicial em andamento e imissão provisória de posse promovida por quaisquer instâncias públicas ou entidades delegadas. Rege da seguinte forma sobre a questão o referido artigo:

Art.50 Constitui crime contra a Administração Pública:

- I - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem autorização do órgão público competente, ou em desacordo com as disposições desta Lei ou das normas pertinentes do Distrito Federal, Estados e Municípios;
- II - dar início, de qualquer modo, ou efetuar loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes do ato administrativo de licença;
- III - fazer, ou veicular em proposta, contrato, prospecto ou comunicação ao público ou a interessados, afirmação falsa sobre a legalidade de loteamento ou desmembramento do solo para fins urbanos, ou ocultar fraudulentamente fato a ele relativo.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, e multa de 5 (cinco) a 50 (cinquenta) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Parágrafo único. O crime definido neste artigo é qualificado, se cometido:

(...)

- 4. por meio de venda, promessa de venda, reserva de lote ou quaisquer outros instrumentos que manifestem a intenção de vender lote em loteamento ou desmembramento não registrado no Registro de Imóveis competente;
- 5. com inexistência de título legítimo de propriedade do imóvel loteado ou desmembrado, ressalvado o disposto no art. 18, §§ 4º e 5º, desta Lei, ou com omissão fraudulenta de fato a ele relativo, se o fato não constituir crime mais grave.

Pena: Reclusão, de 1 (um) a 5 (cinco) anos, e multa de 10 (dez) a 100 (cem) vezes o maior salário mínimo vigente no País.

Do mesmo modo, também é qualificado como crime pelo artigo 52 da referida Lei o registro de parcelamento não aprovado, o registro de compromisso ou contrato de venda e compra e a cessão ou promessa de cessão de direito de parcelamento não registrado, com pena prevista de 1 a 2 anos e ainda multa de 5 a 50 vezes o maior salário mínimo vigente no país. Com isso, se associam a responsabilidade dos agentes registrários na responsabilidade por zelar e fiscalizar pela ordem pública mesmo na ausência efetiva do Estado.

Nos critérios facilitadores, a Lei N°6.766/79 possibilita o abrandamento dos parâmetros urbanísticos para os parcelamentos de interesse social, mas não oferece os instrumentos urbanísticos e ambientais que viabilizariam a regularização fundiária nas condições e dimensões que a realidade urbano-ambientais exigem. Nos poucos artigos que tratam da questão, suas normas não constituem uma visão sistêmica para o planejamento; e, como foi definida num momento histórico específico, propriamente identificado com o período da ditadura militar, possui uma visão de planejamento

unilateral, do Poder Público para a comunidade, como mecanismo de controle e ordenação da produção imobiliária do espaço e não como uma ação participativa. A comunicação entre as instâncias sociais e os planos administrativos não estão plenamente representados nos mecanismos de uso e ocupação do solo que ela regulamenta, não estabelecendo plenamente uma gestão democrática do espaço urbano.

Por outro lado, a Lei não regulamenta questões relevantes, como novas formas de parcelamento que não apenas o loteamento e o desmembramento, que se alastram pelas cidades de médio e grande porte, como os condomínios fechados, e não cita outras formas já historicamente consolidadas e que poderiam equilibrar soluções para a questão da habitação, como as vilas e os empreendimentos cooperativos ou auto-construídos, por exemplo. Parte dessa nova realidade foi considerada pelo capítulo sobre Política Urbana da Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, mas ainda a estrutura conceitual do direito urbanístico carecia de um substitutivo à altura do problema, das circunstâncias e do momento histórico que conjuga as discrepâncias espaciais que as nossas cidades guardam. Deste modo, não só sua revisão se tornou fundamental, como também uma nova legislação se fazia necessária. O início da transformação principiou em 1999, com a Lei N°9.785.

1.3.2. A revisão promovida pela Lei N°9.785/99

Depois de 20 anos, foram aprovadas as alterações à Lei Lehmann promovidas pela Lei Federal N°9.785/99. Esta nova legislação apensou, substituiu e alterou redações de artigos, incisos e parágrafos, de modo a complementar, porém, sem compor um conceito próprio. Tanto assim foi que a Lei N°6.766/79 continuou em vigor, apenas consideradas as alterações propostas. Além de detalhar e limitar algumas questões, essas revisões serviram, sobretudo, para abrir novas frentes de discussão para uma atualização completa da lei, segundo a proposta do Projeto de Lei N°3.057/00. Foram também os pontos de inflexão dessa complementação que alertaram para o limite da lei em vigor, abrindo o debate sobre a necessidade de uma alteração mais ampla e profunda. Para demonstrar essa transformação, faremos uma análise sobre os pontos que foram revistos na Lei N°9.785/99 e citaremos as revisões mais superficiais

impostas pelas Leis Nº10.932/04 e Nº11.445/07, de modo a ilustrarmos as referências para o debate entorno da revisão geral que perdurou por mais de 10 anos.

O primeiro ponto que carecia a Lei Nº6.766/79 original era de um detalhamento jurídico do que a legislação considerava como infra-estrutura urbana, pois essa é uma noção utilizado como base conceitual para significar as condições técnicas urbanísticas fundamentais para a condição de habitação e, portanto, como condicionante técnica para a regularização de parcelamentos irregulares. São os parágrafos 4º e 5º da Lei Nº9.785/99 que apresentam legalmente, pela primeira vez, um compêndio de equipamentos urbanos de maneira a especificar o que considerar como infra-estrutura básica, associando-a aos sistemas de escoamento de águas pluviais, de esgotamento sanitário e de abastecimento de água potável, às redes de energia elétrica pública e domiciliar e iluminação pública, assim como à abertura de vias de circulação pavimentadas ou não. Contudo, posteriormente, a Lei Nº11.445/07 deu nova redação ao § 5º, sem mudar objetivamente tais condicionantes, mas, quanto à abertura de vias, retirou a ênfase sobre a possibilidade de se implementar vias pavimentadas ou não. Neste, ponto perdeu o legislador a oportunidade de evoluir, firmando a necessidade de cumprir todos os objetivos da lei, que seria o de obrigar o loteador a implementar a adequada pavimentação de modo a cumprir a completa exigência técnica infra-estrutural do lote.

Interessa-nos ainda sobre o tema, contudo, a inclusão realizada pelo § 6º, que trata especificamente sobre a infra-estrutura mínima para os parcelamentos situados em Zonas Habitacionais de Interesse Social, atribuindo o mínimo necessário às seguintes implementações:

- I. vias de circulação;
- II. escoamento das águas pluviais;
- III. rede para o abastecimento de água potável; e
- IV. soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Ora, se o princípio de interesse específico desse artigo está expresso detalhadamente, resta à compreensão do artigo anterior que o arrefecimento da exigência de pavimentação abre uma brecha para o questionamento da sua validade para todos os tipos de loteamento, inclusive àqueles que não sejam de interesse social.

Interessa-nos ainda prioritariamente, porém, duas revisões na lei que dizem respeito a nosso tema específico: o primeiro é quanto à definição de competências e a segunda é quanto às condições e alcance da regularização fundiária. Em relação à primeira, as alterações específicas na lei, sob a condição do que se chamaria de flexibilização, essa maleabilidade acabou significando um afrouxamento da lei, principalmente em benefício da rentabilidade do capital investido no setor imobiliário, dada a influência do lobby das organizações de investidores e construtores na política municipal. O Município, principalmente o de menor porte, sempre foi mais sujeito às influências capitalistas, próximos que são os financiadores de campanhas e ávidos que são os políticos por recursos para si e para suas ambições políticas. Mas, em contrapartida, a revisão não desregulamentou a participação estadual no processo, efeito representado principalmente pelo artigo 12 e 13, cuja transformação configurou um cenário contraditório e conflitante. Se defendemos e procuramos esclarecer a ideal função das esferas estaduais no processo de parcelamento do solo e correlatamente no processo de regularização do solo parcelado, entendemos que, antes de tudo, o princípio legal fundamental deve ser claro e coerente, e não impreciso e arbitrário.

Reza o artigo 12 original da Lei N°6.766/79 — que permaneceu intocado na revisão adotada pela Lei N°9.785/99 — que “O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os artigos 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.” E o seguinte artigo da primeira versão complementava a questão estabelecendo que:

Art. 13 Caberão aos Estados o exame e a anuência prévia para a aprovação, pelos Municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições:

- I - quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
- II - quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
- III - quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000m².

Parágrafo único - No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

No entanto, após a revisão, o artigo 13 foi alterado ficando com a seguinte redação: “Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: (permanecendo as condicionantes impostas pelos incisos supracitados). Etc.” Por esta nova redação, a consolidação do papel do Governo Estadual é clara como agente regulamentador, promotor e fiscalizador do processo de parcelamento, já que quem disciplina, cria legislação e aplica sanções, além de atuar como avalista. Chama a atenção, porém, que quando a lei rezava sobre a competência estadual para anuir, o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB), agia de fato como órgão de aprovação. Agora que a Lei reza sobre a competência estadual para disciplinar, o que deveria ser promovido por lei, o GRAPROHAB reduz as suas atribuições e atua como órgão de anuência.

Ao comentarmos essa incongruência, em que pese realizarmos uma crítica à concorrência legal e à falta de clareza nos princípios justificativos de imposição do órgão, entendemos a necessidade da participação das instâncias estaduais como agentes promotores e consultores universais dos processos de parcelamento, principalmente no que diz respeito à regularização de interesse social, já que os Municípios não possuem as mesmas condições técnicas e administrativas para promover a regularização plena. Mas, do ponto de vista legal, torna-se imprescindível que a Lei ordene as funções estaduais mais detalhadamente, contemplando e delimitando — e até obrigando — a atuação estadual de modo consultivo e fiscalizatório; tornando-o, portanto, ator fundamental nos processos de regularização dos parcelamentos em geral e de interesse social em especial.

Ainda com relação ao tema da regularização do parcelamento do solo, não é grande o avanço proposto por essa Lei, mas a revisão acrescenta o trecho que atribui um caráter prioritário na consideração das condicionantes urbanísticas para a questão da regularização de interesse social, segundo os seguintes princípios:

Art. 53 - São considerados de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa das Prefeituras Municipais e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos.

Parágrafo único. Às ações e intervenções de que trata este artigo não será exigível documentação que não seja a mínima necessária e indispensável aos registros no cartório competente, inclusive sob a forma de certidões, vedadas as exigências e as

sanções pertinentes aos particulares, especialmente aquelas que visem garantir a realização de obras e serviços, ou que visem prevenir questões de domínio de glebas, que se presumirão asseguradas pelo Poder Público respectivo.”

Contudo, na mesma Lei Nº9.785/99, esse artigo recebeu uma outra amarra que bem claramente estabelece novos contornos para o alcance dos processos de regularização do parcelamento do solo urbano, no que tange às condições ambientais naturais, principalmente. Foi incluído no § 5º que compõe o artigo 40 a seguinte diretriz:

§ 5º - A regularização de um parcelamento pela Prefeitura Municipal, ou Distrito Federal, quando for o caso, não poderá contrariar o disposto nos arts. 3º e 4º desta Lei, ressalvado o disposto no § 1º desse último.

Ora, o que reza o primeiro dos artigos citados é que:

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas ‘pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. (NR)

Parágrafo único. Não será permitido o parcelamento do solo:

- I - em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas;
- II - em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados;
- III - em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes;
- IV - em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação;
- V - em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até a sua correção.

Ficando, portanto, irremediavelmente vedada a regularização nessas tipificações supracitadas. Sobra, portanto, como única solução para a questão, a remoção e realocação das populações ocupantes das áreas tipificadas, não estabelecendo a lei prazo, responsabilidade ou critério para que isso ocorra, permanecendo a situação condicionada às estratégias políticas de cada administração.

A redação revista pela Lei Nº9.785/99 para o artigo 3º não traz nenhuma consequência específica além de acrescentar os Planos Diretores como instrumento para definir zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, para a classificação dos ambientes propícios ao parcelamento. Nesse artigo, a redação dada pela Lei Nº10.932/04 não oferece efeito supletivo à legislação original, apenas corrigindo elementos técnicos específicos, já que transfere para o âmbito do respectivo

licenciamento ambiental a reserva de faixa não-edificável vinculada às dutovias. Nesse caso específico, portanto, se torna mais lógica, já que é matéria técnica específica, não cabendo ao Município a análise sobre questão que não corresponda à sua habilitação.

Mas é no artigo 4º que a Lei N°9.785/99 oferece uma transformação conceitual contundente, alterando o intuito inicial da legislação, o que acarretou em diversos desdobramentos mercadológicos e políticos. Ditava a redação original do inciso primeiro do referido artigo, que as áreas públicas de loteamentos destinados a habitação ou uso misto com comércio, incluindo o sistema de circulação, seriam "(...) proporcionais à densidade de ocupação prevista para a gleba, ressalvado o disposto no § 1º deste artigo"; e este parágrafo previa que tal proporção não poderia ser inferior a 35% da área total. Com a nova redação sancionada, transferiu-se para os Municípios a competência para dispor sobre as áreas mínimas através de legislação específica para a zona em que se situa ou dos índices estipulados pelo Plano Diretor, incluindo que "§ 1º - A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento." Contudo, sem um valor mínimo, deixa a mercê dos jogos de poder locais as condições mínimas ambientais e urbanas.

O abrandamento que poderia objetivar uma maior contextualização às especificidades locais, respeitando as peculiaridades regionais e circunstanciais, ainda poderia manter um índice mínimo, pelo qual fisicamente se garanta um padrão mínimo de qualidade urbanística, um percentual universal para cada região segundo sua tradição urbana, e deixando as restrições mais severas a cargo do Município. Mas, ao contrário, o que vemos é uma liberação desmedida, permitindo um acirramento do controle espacial pelo capital imobiliário especulativo local, de grande influência sobre as instâncias municipais, tanto executivas como legislativas.

Podemos perceber nesta análise a discrepância entre a qualidade da lei anterior ante o arrefecimento promovido pela legislação que a sucedeu. Em que pese o fato de o princípio por trás de tal alteração buscar dar mais autonomia e permitir adequações às especificidades de cada Município, ela deixa brechas como o que ocorre em Presidente Prudente, por exemplo, onde a legislação permite loteamentos com nenhuma reserva de áreas verdes, considerando apenas as áreas públicas como as de

circulação, lazer e institucionais. Apenas obriga a preservação das APP's, quando existentes, mas sequer esclarece se essas áreas de proteção devem ser acrescidas independentemente das áreas públicas, dando margem para que contem no cálculo dos 35%.

Em outra alteração, as regulamentações sobre as disposições urbanísticas para desmembramentos, que no artigo 11 da lei original seguiam as imposições legais atribuídas aos loteamentos, foram alteradas pela Lei de 1999 para que obedecessem apenas às exigências aprovadas por legislação municipal específica para a área ou zona em que se situa e ao mínimo estabelecido na Lei Lehmann quando não houver lei específica. Além disso, o artigo 8º da revisão permite aos Municípios com menos de 50.000 habitantes a dispensa da fase de fixação de diretrizes, tornando ainda mais permissiva a atuação dos loteadores em cidades pequenas e de feição rural; justo naquelas nas quais, apesar das estruturas urbanísticas não serem exigidas ao extremo, a legislação local é mais incipiente e as relações políticas são mais desguarnecidas.

Os desdobramentos econômicos dessa transformação são claros, pois adensam os índices construtivos e permitem maior lucratividade por parte dos parceladores. Esperar que os loteadores se preocupem com áreas verdes em loteamentos para as classes mais altas é plausível, já que tal cuidado agrega valor ao empreendimento. Contudo, imaginar que tal intuito seja de algum modo incentivado em loteamentos para as classes de renda mais baixas é improvável, já que nesses casos, a quantidade prevalece sobre a qualidade. E os exemplos mostrados no início deste capítulo com relação à cidade de São Paulo servem para ilustrar esse fenômeno. Dessa forma, isso permite que a cidade se torne ainda mais discrepante das áreas nobres para as demais.

Mas há também pontos positivos e devemos ressaltar, por exemplo, o artigo 43; cujo texto trata do ressarcimento imposto ao loteador quando da execução de loteamento não aprovado sem as áreas públicas exigidas por lei. O parágrafo único incluído pela Lei Nº9.785/99 impõe sanção na proporção do dobro da parte faltante, podendo ser tanto em pecúnia como em área destinada a compensação. O texto traz a seguinte redação:

Art. 43 Ocorrendo a execução de loteamento não aprovado, a destinação de áreas públicas exigidas no inciso I do art. 4º desta Lei não se poderá alterar sem prejuízo da aplicação das sanções administrativas, civis e criminais previstas.

Parágrafo único. Neste caso, o loteador ressarcirá a Prefeitura Municipal ou o Distrito Federal quando for o caso, em pecúnia ou em área equivalente, no dobro da diferença entre o total das áreas públicas exigidas e as efetivamente destinadas.

Deste modo, firma-se uma condição penosa, que faz realmente ser providencial a atenção aos índices urbanísticos, de modo a não sofrer o loteador prejuízo maior do que o lucro possível com a comercialização irregular.

Com relação aos prazos, enquanto o artigo 9º aprovado pela revisão de 1999 passa a exigir o cronograma de execução de obras pertinente, com prazo máximo de quatro anos, também o inciso V do artigo 18, que dita sobre as obras mínimas a serem realizadas para se obter o Termo de Verificação de Obra, estendeu o período do cronograma oferecido em contrapartida, no caso de não realização dessas obras, de 2 para 4 anos. Entendemos que esse aumento não só é desnecessário, dado a dimensão bastante generosa do prazo de 2 anos, como também ficam o ambiente urbano e natural bastante sujeitos a alterações significativas no prazo de 4 anos. O grau de transformação do espaço urbano acirrou muito, dada a tecnologia avançada na construção civil. Hoje, se adéqua o relevo e se ergue um prédio de estrutura metálica em meses. Do mesmo modo, as transformações dos espaços naturais são muito rápidas e sua recuperação ainda lenta; e com a escassez e quase extinção de biomas dentro ou próximos dos centros urbanos, a constante verificação e reavaliação dos projetos se torna obrigatória ante essas possíveis transformações nos cenários. Assim, o não cumprimento do cronograma em 2 anos deveria ser submetido a novo processo, mesmo que mais ágil ou apenas um endossamento da decisão anterior.

É fato que tal alteração é motivo para controvérsia, pois, segundo o ex-presidente da Associação dos Empreendedores de Loteamentos (AELO), Sérgio Guimarães⁹, tal dispositivo apenas incentiva o amadorismo, o que abre brechas para problemas urbanísticos e destruição ambiental. O resultado do amadorismo é visível em

⁹ Pereira Jr., Sérgio Guimarães. **É preciso lutar contra a 'máquina da regularização de loteamento parcelamento**. in *Debate no Ministério Público de São Paulo Atrai Juristas*. Biblioteca de Direito Civil, Registral e Notarial do Instituto de Registro Imobiliário do Brasil (IRIB). Disponível em <http://www.irib.org.br/biblio/caohurbgeral.asp>, consultado em 11/11/2009.

muitos municípios e instâncias produtores. E fazemos coro com a opinião de Guimarães, acrescentando que não só as pequenas empresas são os disseminadores de tais amadorismos e irregularidades administrativas, não só do ponto de vista técnico-construtivo, mas também empresarial. Grandes corporações do ramo da construção civil e urbanização são responsáveis por atuações desastrosas no setor imobiliário. O exemplo da Encol ainda está vivo na memória de muitos lesados.

Figura 01-a. Conjunto Montes Verdes – Franco da Rocha: planta do loteamento da Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo

Quando assumimos a coordenação do Departamento de Projetos da Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo, nos deparamos com várias situações decorrentes dos loteamentos abertos sem responsabilidade técnica. Entre elas, no Conjunto Montes Verdes, 18ª área da ATST-SP, realizado na Estrada Vargem Grande

em Franco da Rocha, foram cometidos vários erros, cujas conseqüências trouxeram prejuízos não só para os moradores, mas também para o meio ambiente. Como demonstram as imagens nas figuras 01-a e 01-b, a terra que erodiu das vias abertas e deixadas sem pavimentação por vários anos assoreou a nascente nas divisas do loteamento. Além, disso, o desrespeito ao relevo original gerou problemas na implantação dos lotes, na ocupação das áreas institucionais e no nivelamento das ruas.

É fato que o as transformações que ocorrem no espaço urbano são fáceis de serem acompanhadas e mensuradas, e muitos defendem que estender a mais dois não oferece grandes riscos, mas as condições naturais e geológicas, dada a sua fragilidade em muitas situações e por conta da pressão sobre biomas frágeis e sobre a paisagem rural, já muito exigidos ao redor das cidades, se tornou motivo de preocupação, assim como as áreas de risco, encostas mangues e terrenos alagadiços. Com mais prazos para realização de obras, e conseqüentemente maior distanciamento entre a aprovação e a fiscalização para emissão do Termo de Vistoria e Recebimento de

Figura 01-b. Conjunto Montes Verdes: arruamento danificado pela falta de pavimentação e erosão promovida pela chuva.

Figura 01-c. Conjunto Montes Verdes: soterramento da nascente em função da erosão das vias e dos lotes lindeiros às áreas verdes.

Obras, há mais riscos da degradação se tornar mais grave e até irreversível. Poderia a legislação exigir uma avaliação intermediária, rápida e de baixo custo, de modo a avaliar a continuidade dos prazos ou obrigar a uma solução imediata. Assim, a partir de 2 anos se faria uma verificação dessas condições e diretrizes, de modo a atualizar a aprovação do projeto.

Similarmente a esta questão do prazo para o empreendedor é foi o tratamento do prazo para o Poder Público realizar as avaliações dos projetos. A resolução do artigo 16 revisto é uma condição especular do rigor aplicado à iniciativa privada também exido ao Poder Público. Assim, os prazos estabelecidos para o Registro Imobiliário em 180 dias, que já eram condicionados pela lei original, permanecem, dando a ambos os agentes os termos do cronograma do processo, de modo a garantir um encaminhamento circunstanciado com uma cadência única.

A definição por força de lei, municipal quando existente ou federal na omissão da primeira, dos prazos para avaliação e aprovação do projeto — assim como o que ocorreu para a aceitação das obras executadas — foi um passo positivo na direção do ordenamento das funções do Poder Público, exigindo desempenho, eficiência e responsabilidade diante das demandas dos munícipes. Assim, tornando-se claro o cronograma de tramitação, houve uma conclusão sobre o tempo e os custos de aprovação de projetos, clareando o limbo burocrático no qual os projetos se arrastavam sem definição por tempo indeterminado.

Todavia, foi acrescido o § 1º ao artigo 16, que considerou “rejeitado o projeto ou as obras recusadas” se a administração pública deixar transcorrer os prazos sem manifestar-se. Tal dispositivo foi um sacrilégio e, mesmo que o mesmo parágrafo considere a indenização por prejuízos imediatos, premia a desorganização pública, por ser conivente com a burocracia e a decorrente incompetência da máquina administrativa, podendo ser instrumento para incentivar a venda de facilidades e privilégios. Ao bem da verdade, o Poder Público deveria ser punido também pelos prejuízos cessantes, caso o munícipe não fosse atendido naquilo que foi solicitado ou consultado. No que a lei for o mais específica, impondo clareza ao processo, mais ela torna-o transparente e indefectível, dificultando o favorecimento individual e a influência

de grupos específicos, fazendo desnecessária a compra de privilégios ante o respeito a um padrão de eficiência mínima universal.

Já a mudança dos enunciados dos artigos 9º, para o caso de loteamento, e 10º, para desmembramento, alteram a simples obrigatoriedade de apresentação do título de propriedade, certidão de ônus reais e certidão negativa de tributos municipais, todos relativos ao imóvel, para a apresentação de certidão atualizada de matrícula da gleba expedida pelo Cartório de Registro de Imóveis competente, de certidão negativa de tributos municipais e do competente instrumento de garantia, salvo para parcelamento popular nas seguintes condições: “em imóvel declarado de utilidade pública, com processo de desapropriação judicial em curso e imissão provisória na posse, desde que promovido pela União, Estados, Distrito Federal, Municípios ou suas entidades delegadas, autorizadas por lei a implantar projetos de habitação”, como suplementado pelo artigo 18, §4º.

Quanto aos contratos e registros, um avanço foi a definição dos preceitos do artigo 26, cuja redação oferecida pela Lei Nº9.785/99 possibilitou maior clareza na utilidade dos contratos de aquisição, incluindo títulos de cessão públicos. O texto da lei foi apresentado do seguinte modo:

Art. 26,

- § 3º Admite-se, nos parcelamentos populares, a cessão da posse em que estiverem provisoriamente imitidas a União, Estados, Distrito Federal, Municípios e suas entidades delegadas, o que poderá ocorrer por instrumento particular, ao qual se atribui, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando a disposição do inciso II do art. 134 do Código Civil.
- § 4º A cessão da posse referida no § 3º, cumpridas as obrigações do cessionário, constitui crédito contra o expropriante, de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.
- § 5º Com o registro da sentença que, em processo de desapropriação, fixar o valor da indenização, a posse referida no § 3º converter-se-á em propriedade e a sua cessão, em compromisso de compra e venda ou venda e compra, conforme haja obrigações a cumprir ou estejam elas cumpridas, circunstância que, demonstradas ao Registro de Imóveis, serão averbadas na matrícula relativa ao lote.

Conicionados ao cumprimento dos contratos, esse adquiriria valor de registro de propriedade, simplificando os procedimentos e fortalecendo os documentos

mais básicos, como forma de fixar tais intenções como instrumentos de validação, desde que devidamente cumpridas as quitações das prestações:

§ 6º Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação.

Na mesma diretriz, o artigo 41 reconhece o direito ao registro de propriedade do lote adquirido em parcelamento regularizado pela Municipalidade, valendo o compromisso de venda e compra devidamente firmado e quitadas suas prestações. Assim, o intuito da lei foi dar validade para todos os comprovantes de venda e compra possíveis, desde que configurassem instrumentos realizados de boa fé por parte dos adquirentes.

Como um todo, vemos que a revisão proposta pela Lei Nº9.785 de 1999, cujas principais contribuições foram alterações nas exigências urbanísticas para aprovação de novos parcelamentos, algumas considerações superficiais sobre regularização e a criação de alguns mecanismos de facilitação para o registro imobiliário, não se mostrou suficiente para desenvolver o princípio da lei original e até deturpou fundamentos importantes que antes vigoravam. Assim, fez-se necessária uma nova revisão mais profunda que teve iniciativa logo no ano seguinte. Contudo, o histórico dos debates em torno dessa nova revisão mostra o quão difícil é um consenso na questão do norteammento legal do parcelamento do solo urbano.

1.3.3. Projeto de Lei Nº3.057/00, 5 substitutivos e nenhuma alteração na Lei Nº6.766/79

Com o intuito de reformular a Lei Nº6.766/79, no ano seguinte à aprovação da Lei Nº9.789/99, em 2000, o Deputado Bispo Wanderval apresentou à Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei Nº3.057, dispondo sobre o parcelamento do solo e objetivando alterar a Lei Lehmann. Composta por quatro Títulos, isolando o tema sobre novos parcelamentos e outro, o Título III, especificamente sobre a regularização do parcelamento do solo urbano, trouxe normas, procedimentos e contrapartidas, identificando aquilo que é regularizável e sob quais critérios, e associou o parcelamento destinado às diversas classes com índices proporcionalmente mais restritivos de acordo com um maior nível de renda.

Como veremos, a regulamentação e execução dessa regularização poderiam ser, caso a lei fosse aprovada, dificultadas ou até inviabilizadas pela contradição de alguns pontos da revisão promovida pelos diversos substitutivos propostos para o Projeto de Lei, em razão de princípios infundados, das inversões de conceitos e da inadequada articulação dos mecanismos propostos. Mas, é ponto de concórdia que se tornara essencial que o tema fosse regulamentado de modo a amparar as políticas públicas, providenciando a base jurídica para dinamizar os procedimentos planejados, que deveriam responder à realidade explícita e às críticas da sociedade organizada. Como fundamento estruturante do tema, a legislação identifica o direito real legalmente constituído das populações à regularização independentemente das vontades políticas e evidencia a ação discricionária do Poder Público em separado, associado ao delineamento das Zonas Especiais de Interesse Social.

Segundo a Oficina *Diálogos Sobre a Revisão de Lei de Parcelamento de Solo Urbano*, realizada em 9 de maio de 2008 pelo Instituto Polis¹⁰, o Projeto de Lei N°3.057/00, trazia diversas proposições disciplinando as seguintes matérias:

(...) requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo urbano; as responsabilidades do empreendedor e do Poder Público na implantação e manutenção do parcelamento do solo; os requisitos e critérios sobre o conteúdo e para fins de aprovação do projeto do parcelamento do solo; as competências do Município e do Estado sobre o licenciamento para parcelamento do solo; as exigências para a adoção da licença urbanística e ambiental integrada, bem como para a entrega das obras e da licença final integrada; critérios para o registro do parcelamento do solo; regras para os contratos, relações de consumo e direito do consumidor em parcelamento do solo; regularização fundiária sustentável em área urbana, regularização fundiária de interesse social e de interesse específico, demarcação urbanística e legitimação de posse, registro da regularização fundiária de interesse social; infrações penais, administrativas e civis sobre o parcelamento do solo; requisitos e critérios para implantação e regularização do loteamento com controle de acesso; critérios sobre o custo do registro dos títulos inerentes ao parcelamento e regularização fundiária de interesse social. (SAULE JR, 2008:5)

Nos quatro anos seguintes, foram apensados onze projetos de lei: PL N°5.499/01, PL N°5.894/01, PL N°6.180/02, PL N°6.220/02, PL N°7.363/02, PL

¹⁰Palestrantes: Gabriel Blanco (Advogado), Raquel Rolnik (Arquiteta e Urbanista), Claudiá Maria Beré (Promotora Pública da Capital), Fernando Bruno (Advogado), Nelson Saule Júnior (Advogado), Rosana Denaldi (Arquiteta e Urbanista), Raphael Bischof dos Santos (Advogado), Rosane Tierno (Advogada).

Nº550/03, PL Nº754/03, PL Nº1.001/03, PL Nº2.454/03, PL Nº2.699/03 e PL Nº3.403/04. Mas, ainda no final de 2002, seu Relator, o Deputado João Sampaio, apresentou o primeiro substitutivo ao projeto original que, após a realização do 1º ciclo de Audiências Públicas, não chegou a ser votado na CDUI. Por solicitação do Ministério Público, foi designado um novo Relator pela CDUI, Deputado Evilasio Faria, e foram realizadas em 2003 novas Audiências Públicas que contavam com a participação de entidades civis e órgãos governamentais para discutir propostas de modo a desenvolver as normas, critérios, competências e instrumentos para o parcelamento do solo urbano, em função da experiência acumulada desde 1979.

Contudo, o novo Relator, no ano de 2004, não levou adiante as reuniões que vinham sendo realizadas rotineiramente, desarticulando as participações representativas que procuravam tornar a nova legislação mais de encontro com os anseios sociais e coerentes com a realidade consolidada. Segundo informações colhidas pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), composto — como se definem — pelas entidades que fazem parte da articulação nacional de organizações e movimentos populares, organizações não governamentais e institutos de estudos e pesquisas e associações profissionais, no lugar dessas reuniões, foram realizados encontros com o corpo diretivo e técnico do Ministério das Cidades e algumas instituições representantes dos setores imobiliário e registrário. Desses encontros e do trabalho ensimesmado do Deputado Evilasio Faria, surgiu no final de 2004 a 3ª proposta de substitutivo para o Projeto de Lei Nº3.057/00, que também não foi votado pela CDUI.

Em princípio de 2005, foi designado novo Relator, o Deputado Barbosa Neto, que produziu o 4º substitutivo: em essência, uma evolução precária do 3º substitutivo. Ainda assim, apesar de sofrer pouca evolução em relação ao anterior, esse substitutivo pode ser tratado como um ponto de síntese no desenvolvimento da revisão proposta pelo Projeto de Lei Nº3.057/00, pois reúne os principais conceitos, qualidades e defeitos da nova proposta de legislação.

Como fator positivo, podemos afirmar que o debate até então se propôs a definir um significado para a noção de regularização sustentável, termo bastante amplo e que compreende muitos significados a depender da disciplina que o utiliza. Assim, procurou traduzir a dimensão urbanístico-ambiental e jurídica num sentido convergente,

não só pela realização das obras de infra-estrutura e pela legalização de domínios e titulação, mas buscando configurar um conjunto de ações que convissem para a incorporação das realidades das populações à adequação da relação do espaço público e da propriedade privada. Apesar disso, ainda não apresentou uma visão clara sob a perspectiva do planejamento, que abandonasse por completo a ótica das soluções pontuais.

Neste sentido, esse substitutivo buscou afirmar as competências de cada esfera pública, de modo a estabelecer responsabilidades específicas, passíveis de serem cobradas e fiscalizadas. Contudo, pecou no claro delineamento dos limites de cada Poder. Tal deficiência é cobrada nas diversas instâncias do debate sobre os seus princípios e como deveria ser a síntese para o cenário sócio-político que se firmava. Além de não levar em conta a capacidade administrativa de cada Município, a discussão esbarrou no fato de que a estrutura de licenciamento se dá em instâncias paralelas com relação ao urbanismo e ao meio ambiente. Esse padrão de procedimento é ainda um grande obstáculo para se tornar o processo de aprovação e regularização mais ágeis e eficientes, sendo comum que os processos levem meia ou década inteira em tramitação. Como demonstraremos no Capítulo II, os processos de regularização tem um percurso bastante complexo por dentro da burocracia municipal

Tal situação deve ser tratada, portanto, com a revisão dos procedimentos administrativos e a inclusão do licenciamento ambiental na mesma rotina de procedimentos. Ora, se a legislação entende que os Municípios são capazes e responsáveis pelas questões do parcelamento do solo — e para isso, os Municípios menores terão que se adequar tecnicamente —, porque já não realizar a alteração por completo, definindo uma Autoridade Licenciadora Municipal no procedimento do licenciamento urbanístico e ambiental de forma unificada: a denominada regularização administrativa plena. O respeito à legislação estadual ou federal vigentes seria da mesma maneira fiscalizado pelo Ministério Público e disciplinado pelo Estado, no que um colegiado como GRAPROHAB é peça fundamental. A distinção seria a efetiva consideração da Municipalidade como agente promotor das questões urbanas, o que garante a própria Constituição.

Como experimento transitório, caberia o papel ao Estado de servir como agente, além de fiscalizador e disciplinador, também consultivo. Assim, enquanto os Municípios se adéquam, e para aqueles que ainda não alcançam a gestão plena, o órgão estadual responderia pelas licenças ambientais de modo subsidiário. Apesar da versão do último substitutivo não apresentá-la de modo conclusivo, pois deixa em aberto o que ocorreria nos casos dos Municípios sem gestão plena, e dessa exigência quanto à cobertura estadual da questão ambiental ser ainda mais restritiva do que a legislação atual, entendemos que ela traria grandes vantagens para a conformação das esferas municipais e estaduais.

Continuando o histórico que introduzimos, na passagem do ano de 2005 para o de 2006, foi nomeado o Deputado José Eduardo Martins Cardoso (PT-SP) como Relator do 5º Substitutivo do Projeto de Lei Nº3057/00 na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara, aprovado na CDUI. Foi então criada uma Comissão Especial da Câmara para analisar a proposta, mas essa não foi submetida a votação até o final da legislatura. No ano de 2007, o Deputado Fernando Chucre reapresenta o substitutivo elaborado pelo Deputado José Eduardo como o Projeto de Lei Nº20/07 e se inicia nova sessão de debates. Em junho de 2007, a Deputada Maria do Carmo é designada Presidente da Comissão Especial e o Deputado Renato Amary é designado relator do referido Projeto de Lei. Em 2008, as discussões já haviam se esvaziado.

Ao final do longo calvário de debates, negociações, tanto a proposta do Projeto de Lei Federal Nº3.057/00 quanto o Projeto de Lei Nº20/07 foram abandonados e não havia perspectiva de serem retomados. Restou do debate muita controvérsia, contudo, muitas idéias interessantes também; e que constituiriam um novo paradigma para a questão do parcelamento do solo urbano e principalmente para a regularização fundiária, caso fosse aprovado. Esses foram os passos moribundos do Projeto de Lei que transformou sem ter mudado nada. Os princípios firmados nessa discussão foram fundamentais para o amadurecimento da discussão sobre o parcelamento do solo urbano e a consideração legal da regularização, o que muito contribuiu para a confecção da Lei Nº11.977/09. Apresentaremos aqui esses princípios de modo a apresentar a experiência sobre a reforma da legislação, introduzindo as bases conceituais da legislação vigente.

Princípios da Regularização de Interesse Social

A proposta de reforma apresentada no Projeto de Lei N°3.057/00, através do seu artigo 2º, definiu e fixou os princípios norteadores para regularização do parcelamento do solo urbano, complementando o Estatuto da Cidade. O inciso IV conceituou o instituto da regularização de interesse social como sendo “(...) a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existem direitos reais legalmente constituídos ou, por ação discricionária do Poder Público, quando se tratar de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);” e o inciso V definiu a regularização fundiária de interesse específico como “a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, constituindo ação discricionária do Poder Público.” Essa distinção foi importante para permitir a ação discricionária por parte do Poder Público, tanto para delimitar ZEIS e realizar os investimentos necessários para adequar o espaço urbano, quanto para ter autonomia para regularizar loteamentos particulares de modo a reconstituir o tecido urbano, correspondente às diretrizes adequadas, principalmente aos Planos Diretores, de crescimento e desenvolvimento, e correlatamente ter os meios, quando for o caso, para alcançar os proprietários na compensação dos custos das obras necessárias realizadas.

A distinção entre regularização de interesse social e de interesse específico no Projeto de Lei evoluiu no sentido de não só permitir a realização da infra-estrutura antes da resolução jurídica da situação dominial, como permitiu que se delimitasse também a responsabilidade sobre a manutenção dessa infra-estrutura em áreas regularizáveis e regularizadas, concluindo que a manutenção das áreas de interesse social diz respeito ao Poder Público, enquanto a outra, ao setor privada. No mesmo sentido, a proposta do Projeto de Lei é de que a Municipalidade possa direcionar os recursos e compensações advindas da regularização de interesse específico para viabilizar a de interesse social, tornando uma atividade subsidiária da outra.

No caso de assentamentos informais e parcelamentos irregulares, o Poder Público possui duas maneiras de atuar: A primeira, no caso de assentamentos de interesse social, o Poder Público tem a obrigação de promover a regularização de modo a garantir o direito social à moradia e à cidadania, reconhecendo os direitos legalmente constituídos pela ação pacífica e continuada no tempo. A segunda, a partir de um plano de desenvolvimento de adequação do tecido e de melhoria na eficiência dos sistemas

urbanos, o Poder Público, de acordo com o Plano Diretor Municipal e normas locais, poderá fazer uso de uma ação discricionária para promover a regularização fundiária sustentável em segmentos específicos da cidade.

No entanto, as hipóteses não abordam a questão de modo abrangente, deixando situações importantes a descoberto. A principal é que, na primeira situação, a qual se refere à regularização de interesse social, existem duas circunstâncias distintas: onde há o direito adquirido e onde não há, mas na qual o Poder Público também, por meio de uma ação discricionária, poderia promover o reconhecimento do direito social à moradia por se tratar de situação de risco ou de necessidade imediata, entre outras. E na segunda, não se trata especificamente de interesse social, mas sim de interesse da Municipalidade e da sociedade. Mas, independentemente de qual seja a situação, cabe à municipalidade definir os critérios para orientar suas ações.

O mais próximo a que se chegou, neste sentido, foi definir os princípios que norteiam a regularização, pois que esse item traz a feição que será atribuída aos procedimentos, traduzida pelo objeto, pelos objetivos gerais e específicos, assim dado pelo artigo 96:

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

Cabe sintetizar que essa definição de princípios consolida uma concepção de abordagem refletindo uma nova cultura que se manifesta após o processo de redemocratização. Claramente percebe-se o salto qualitativo na reforma não só das regras, mas da filosofia que embasa politicamente a lei. Ressalta-se, neste sentido, o a

intenção de priorizar a manutenção da população na área ocupada, buscando uma solução que realmente resolva a questão pela raiz e não simplesmente transfira o problema para outra localidade, numa ação subordinada e condicionada apenas ao planejamento da cidade. Assim, as soluções técnicas mais adequadas são, evidentemente, aquelas que dão maior sustentação a procedimentos eficazes, o que evitaria a necessidade de soluções extrajudiciais, que, mesmo garantindo a tão desejada segurança jurídica, são em essência mais simbólicas do que transformadoras do fato gerador.

Por fim, o princípio que aparece no último item da Lei demonstra uma grande transformação social desse período de redefinição de valores: a preferência de atribuição da titularidade à mulher considera não só uma transformação na família, mas na sociedade patriarcal, e sobre qual deve ser o foco da assistência pública o elemento de maior influência no tecido social. A mulher, assim, assume pela primeira vez o papel chave na estruturação da sociedade, como ente estruturador da família e como sujeito difusor das políticas públicas, pela qual a macro estrutura do Estado se enraíza na escala nuclear da família, atingindo o individual através da perenidade da afeição maternal.

Ainda como pontos positivos, a legislação trouxe avanços pelos instrumentos introduzidos para regularização no capítulo específico, principalmente com relação ao exercício da posse. Nesses, o instituto da demarcação urbanística e a legitimação de posse estabeleceram um novo paradigma para a regulamentação do direito de permanência no terreno. A demarcação urbanística, de que dispõe o artigo 2º, inciso XXVI, serve para identificar o ocupante e qualificar a natureza e o tempo de posse; fundamental como primeiro procedimento objetivando a segurança jurídica sobre a posse imobiliária. Já a legitimação dessa posse se dá com a conferência de título específico ao ocupante, reconhecendo e validando os direitos em relação ao imóvel ocupado. Tal procedimento é um passo eficaz na direção de facilitar os processos de regularização em áreas ocupadas e cuja posse se dá por longo período. Oferecer a legislação a seguinte definição:

XXVI - demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização

e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;

XXVII - legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e da natureza da posse;”

E essa é detalhada no Título III, Capítulo IV, Da Demarcação Urbanística e da Legitimação de Posse, cujos artigos 113 e 114 são os mais importantes:

Art.113 A legitimação de posse expedida pelo órgão da administração pública responsável pela regularização fundiária de interesse social, desde que registrada, constitui direito em favor do detentor da posse direta para fins de moradia, podendo ser dada em garantia real e ser objeto de transferência *inter vivos* ou *causa mortis*.

§ 1º A expedição do título de legitimação de posse somente pode ocorrer a partir da aplicação da demarcação urbanística.

§ 2º A legitimação de posse não pode ser procedida em favor daquele que possuir ou for proprietário de outro imóvel urbano ou rural, nem ser outorgada por mais de uma vez ao mesmo beneficiário.

§ 3º A legitimação de posse somente pode ser registrada em matrícula de lote ou unidade autônoma.

Art.114 Pelo registro do título de legitimação de posse, o seu detentor constitui prova antecipada para ação de usucapião.

Parágrafo único. Decorridos 5 (cinco) anos do registro do título de legitimação de posse, formaliza-se a conversão do direito real de posse em propriedade, por simples requerimento do proprietário neste sentido, apresentado ao Oficial do Registro de Imóveis e instruído com certidões do Distribuidor Cível Estadual e Federal, da qual não constem ações em andamento que versem sobre a posse ou a propriedade do bem.

Ainda em 2005, o grupo formador do FNRU, tomando conhecimento daquela proposta enviada pelo Relator anterior, Deputado Evilasio Faria, cujo Relator em exercício, Barbosa Neto, encampara, encaminhou uma carta ao Congresso sobre a existência de “graves problemas de mérito sobre o parcelamento do solo, técnica e legislativa e da existência de várias normas inconstitucionais que desrespeitam as competências constitucionais atribuídas ao Município sobre esta matéria”. Essa carta trouxe onze itens que precisavam ser revistos no 4º substitutivo, que trazia ainda ampla matéria suplementar e um detalhamento maior das normas em vigor. Listamos aqui os itens para os quais o FNRU solicitou imediata reconsideração e rigorosa revisão:

1. Adequação das normas sobre parcela-mento do solo aos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da política urbana previsto no Estatuto da Cidade - lei federal de desenvolvimento urbano (Lei Federal nº 10.257/2001);

2. Estabelecimento de diretrizes gerais para o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas rurais;
3. Estabelecimento de normas federais para a regularização de assentamentos consolidados em bens da União, bem como de suas entidades da administração indireta;
4. Tratamento específico para os casos de regularização de assentamentos consolidados de população de baixa renda e de populações tradicionais, contemplando interesses sociais, culturais e ambientais;
5. Estabelecimento de normas de regularização fundiária de empreendimentos promovidos pelo Poder Público ou por entidades conveniadas ou contratadas;
6. Eliminação dos conflitos de competência entre a União, Estados e Municípios para aprovação, licenciamentos e regularização das modalidades de parcelamento do solo;
7. Eliminar o excessivo detalhamento das normas sobre o parcelamento do solo na legislação federal;
8. Adequação das normas sobre relações contratuais nas modalidades de parcelamento com as normas do código do consumidor e do código civil;
9. Simplificação dos critérios e procedimentos para registro das modalidades de parcelamento do solo, e previsão de normas que viabilizem o acesso ao registro das áreas onde vivem as comunidades de baixa renda e tradicionais;
10. Atribuir ao Conselho Nacional das Cidades a competência normativa para estabelecer diretrizes gerais e emitir normas para dirimir dúvidas sobre a lei de parcelamento do solo;
11. Lei de parcelamento do solo e regularização fundiária como instrumento da política urbana e do Sistema Nacional das Cidades. (FNRU, 2005a:1)

A FNRU solicitou então aos Deputados membros da CDUI, cujo Presidente era o Deputado Julio Lopes, e ao Relator, Deputado Barbosa Neto, o seguinte:

1. A Retomada das discussões públicas sobre as relevantes matérias versadas no Projeto de Lei mediante a realização de audiências públicas durante os meses de maio e junho;
2. A concessão de um prazo até a realização da primeira audiência pública para as entidades da sociedade civil, Governos Municipais, e demais instituições apresentarem suas propostas de modificação do substitutivo;
3. Disponibilizar uma consulta pública no site da CDUI anterior às audiências públicas para apresentação de sugestões e propostas pela sociedade civil e governos municipais;
4. Ao final da realização das audiências públicas a constituição de uma comissão de interlocução com o Senhor Relator Deputado Barbosa Neto, formada por representantes dos segmentos que participaram dos debates públicos e apresentaram propostas de modificação do substitutivo. (FNRU, 2005a:2)

Dados a extensão do Projeto de Lei — que em comparação com a Lei Nº6.766/79 possuiria 156 artigos, enquanto a anterior não passava de 55 —, a quantidade de temas novos abordados e o nível de transformação proposto, foram organizados muitos debates e mesas redondas para discutir o significado e os desdobramentos das alterações propostas.

No mesmo ano de 2005, diante da proposta de um 5º substitutivo, a FNRU produziu um relatório encaminhado em 29 de outubro ao Relator, Deputado Barbosa Neto e demais integrantes da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, listando uma série de elementos a serem contraditos sobre a nova legislação. A crítica realizada realça a condição de retrocesso imposto pela 5ª proposta, que além de extensivamente criar normas aleatórias e contraditórias com os objetivos primeiros da legislação original, também criou entraves a políticas legítimas que nasceram da organização da sociedade entorno da causa da habitação, como a regularização do parcelamento do solo, em destaque. Dita um trecho do relatório:

Do ponto de vista da Reforma Urbana e do Direito à Cidade, o 5º Substitutivo significa um retrocesso na luta por cidades mais justas e igualitárias, pois caso aprovado em plenária da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, entre outros problemas, inviabilizará a regularização fundiária por excessiva rigidez de procedimentos legais, exigência de documentos que poderiam ser dispensados e definição de critérios e requisitos que não são adequados para a implementação de programas massivos de regularização fundiária sustentável. (FNDU, 2005:1)

A lista dos principais pontos criticados é tão extensa quanto a própria triplicação dos artigos sugeridos pela nova legislação, que se mostrou tão contraditória quanto a articulação dos diversos interesses setoriais influentes na discussão. Os artigos do Projeto de Lei Nº3.057/00 que sofreram maiores objeções e para os quais teceremos alguns comentários são os seguintes: Art. 51, § 1º; Título II, Capítulo VI – Dos Contratos; Art. 95, §1º; Art.99 a 101; Art.100 (suprimido); Cap. V; Art.120; e Art.124¹¹.

¹¹ Após a redação da carta no FNRU, em 29 de outubro de 2005, 5º substitutivo do Projeto de Lei Nº3.057/00 sofreu o acréscimo de artigos. Por isso, a numeração dos artigos aos quais a carta original se refere não coincide com a mais recente redação que tramitou para aprovação no Congresso em agosto de 2009. Como a manutenção da numeração mencionada na carta inviabilizaria a compreensão do conteúdo dos artigos, se comparada com a versão que temos acesso no site do

O § 1º do artigo 1, por exemplo, afirma que a existência de ações penais referidas no inciso VIII do *caput* não impede o registro do parcelamento, contraditoriamente ao que era explícito no art. 18, § 2º, da Lei Nº6766/79. Isso permitiria que mesmo o empreendedor não possuindo certidões negativas de crimes contra o patrimônio, contra a Administração Pública, à ordem urbanística e ao meio ambiente, ainda assim ele poderia empreender o parcelamento do solo. Ou seja, um loteador clandestino estaria livre para aprovar novos parcelamentos, sem sequer ter resolvido ou compensado os danos anteriores causados por outros parcelamentos realizados à revelia da lei. Não é de se estranhar que esse artigo tenha sido proposto pelo Deputado Sergio Naia, cassado e condenado por irregularidades no decorrer do processo de investigação sobre a construção de edifícios que desmoronaram no Rio de Janeiro.

Quanto ao trecho sobre contratos do Título II, o que fora incluído pela Lei Nº9.785/99, no artigo 26, § 6º, ditando que: “Os compromissos de compra e venda, as cessões e as promessas de cessão valerão como título para o registro da propriedade do lote adquirido, quando acompanhados da respectiva prova de quitação”, foi omitido no Capítulo VI do substitutivo em questão. Para os críticos, esse dispositivo é fundamental para facilitar o registro da propriedade a ser regularizada, nos quais a grande maioria dos instrumentos que os adquirentes possuam não são títulos formais, mas documentos coloquiais de venda e compra.

No caso da regularização do parcelamento do solo proposto no Título III, em que pese a necessidade de se propor uma legislação específica para regularização, dada a relevância e a consciência que se firmou a respeito do tema, a proposta realizada comprometia alguns avanços alcançados, dificultando em diversos pontos e inviabilizando em outros, os procedimentos consagrados através da experiência acumulada pelas metodologias aplicadas.

No Capítulo I, § 1º, do artigo 95 do referido Título, a objeção se faz pela criação de novos prazos, devido à referência que o artigo faz aos dispositivos do Capítulo VII do Título II, ao invés de se remeterem aos casos previstos no Estatuto da

Cidade. A proposta do FNRU seria então que fosse feita nova redação, assim compreendida:

§ 1º As normas de regularização fundiária previstas neste Título serão aplicadas aos assentamentos informais, aos loteamentos clandestinos e irregulares, às ocupações coletivas para fins de moradia, nos termos do Estatuto da Cidade.

Neste sentido, a consonância da Lei proposta com o Estatuto da Cidade é uma reivindicação que permanece desde o 4º substitutivo, de modo a não criar duplicidade ou contradição, mas cumprindo sua função como regulamentação com relação à norma estatutária.

Sobre os artigos 99 a 101, do Capítulo II, que trata Do Procedimento, a contrariedade à experiência metodológica para regularização desenvolvida fica mais clara, pois se determinou que a nova legislação procura atrelar o procedimento à execução de projeto específico, como indicada para parcelamentos privados. Desconsidera essa proposição, porém, que a noção de regularização vinculada à instituição de ZEIS foi um grande ganho metodológico oferecido pelo Estatuto da Cidade. Esse conceito propõe uma regularização urbanística e jurídica atrelada a um processo de gestão comunitária, em cujo licenciamento unificado solucionaria os aspectos do saneamento ambiental e no qual o registro dos títulos de propriedade ou de concessão no Registro de Imóveis solucionaria os aspectos jurídicos. Entende o relatório do FNRU que uma “Lei Municipal é que deveria disciplinar os requisitos e procedimentos simplificados de aprovação do projeto e licenciamento da regularização fundiária, conforme art. 97 [antigo art. 93].” (FNRU, 2005b:2)

A crítica contida no relatório ainda atinge o Projeto de Lei N°3.057/00 nos seguintes termos:

A regularização é em geral implementada de forma progressiva e por **etapas sucessivas** (o que segue o entendimento da normativa internacional de direitos humanos sobre a progressividade da aplicação dos direitos econômicos, sociais e culturais). A obrigatoriedade do registro do projeto de regularização para o alcance da titulação impede a regularização por etapas porque exige a solução para as irregularidades urbanísticas, ambientais e sociais de uma só vez. Isso dificulta a agilidade, simplicidade e centralidade que devem caracterizar um processo de regularização. É no bojo do licenciamento e do gravame de ZEIS que deverão ser definidos e aprovados, em conjunto com os beneficiários, os padrões urbanísticos e as ações de regularização jurídicas e sociais a serem efetivadas. O registro no Registro de Imóveis deve ser a última etapa do processo, para fins de registro dos títulos de concessão especial

de uso para fins de moradia, de concessão do direito real de uso, do usucapião coletivo, dos contratos e planos de parcelamentos dos loteamentos irregulares regularizados. (FNRU, 2005b:2)

Essa crítica foi atendida pelos §'s 1º ao 5º do artigo 99. Além da supressão de trechos como as letras "c" e "d" do artigo 96, o inciso III do Art. 96 e os §'s 2º e 3º do Art. 97, foi incluído o artigo 106 de modo a adequar a redação a esse questionamento com o seguinte teor:

Art. 97 No âmbito de regularização fundiária de interesse social:

- I - aplica-se a concessão especial para fins de moradia aos terrenos de marinha, sem prejuízo das demais hipóteses de utilização do instrumento;
- II - a União e os Estados, suas autarquias e fundações, podem delegar aos Municípios, por convênio, atribuição para outorga de concessão de uso especial para fins de moradia ou de concessão de direito real de uso em áreas de sua titularidade.

E como o artigo 100 dos substitutivos anteriores dava margem para o entendimento que a regularização do parcelamento do solo só poderia ser executada em áreas com no máximo 10.000m², esse artigo também foi retirado do 5º substitutivo que tramitou até 2009.

Paralelamente, a proposta de Lei desse substitutivo também propunha que fosse feito o registro do projeto de regularização no Cartório de Registro de Imóveis. Tal etapa seria absolutamente desnecessária e onerosa para o(s) interessado(s) na regularização fundiária, principalmente em se tratando de populações de baixa renda. Tal caso só tem cabimento na realização de parcelamentos novos, no qual a fiscalização é auxiliada pela publicização da execução, e tal oficialização permite a fiscalização da sociedade, mediante o ato contestatório. Os aspectos executivos práticos que facilitam a regularização ficam claros na seguinte afirmação:

No caso da regularização fundiária, os aspectos da regularização urbanística são solucionados no momento da aprovação, pela entidade licenciadora municipal, dos projetos urbanísticos e com a instituição de ZEIS. Os aspectos do saneamento ambiental e da solução de situações de risco são solucionados no momento do licenciamento unificado. Além disso, há uma previsão excessiva de documentos e instrumentos que devem acompanhar o projeto, é quase a mesma lista prevista para os empreendimentos novos. Os registros que devem ocorrer junto ao Registro de Imóveis, para a efetivação da regularização fundiária, devem ser o dos títulos de concessão especial, CDRU, usucapião e contratos de aquisição/cessão de lotes em loteamentos regularizados. (FNRU, 2005b:2)

Complementarmente, a sistematização do procedimento de averbação contida no artigo 120 ainda trouxe alguns complicadores. A solicitação de habite-se aventada seria um rigor excessivo. Tal exigência foi retirada da última versão do projeto. A nova concepção permitiu que o § 1º fosse alterado, ficando com a seguinte redação: “Para a averbação das construções preexistentes, basta estarem mencionadas no plano de regularização fundiária ou no título de outorga de direito.”

Quanto à questão das sanções, o artigo 124 estabelecia o seguinte rigor: “Dar início, de qualquer modo, ou efetuar parcelamento do solo para fins urbanos sem observância das determinações constantes da licença integrada: Pena – reclusão, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa”; trecho que sobreviveu ao debate sobre às versões anteriores, mas que traz, adjacente, o princípio jurídico que, pelo seu conteúdo vago, tornaria possível criminalizar os movimentos pró-moradia. Outro instituto que sobreviveu também às discussões sobre os substitutivos anteriores foi a possibilidade de remoção de áreas ocupadas, nos ditames do artigo 139, quando da implantação de projeto de urbanização. Diz o texto proposto:

A União, o Estado, o Distrito Federal e o Município podem desapropriar, por interesse social, áreas urbanas para promoção de parcelamentos, inseridos em planos de urbanização, de renovação urbana ou de operações urbanas consorciadas.

Ora, tais abordagens contradizem os princípios harmonizados aos anseios e aos direitos reais constituídos pela Medida Provisória Nº2.220/01 e invertem conquistas historicamente consolidadas pelo Estatuto da Cidade. Estranhamente, esses artigos passaram ilesos pelas 5 versões debatidas nas comissões.

Uma crítica que se firmou a partir das discussões promovidas pela Oficina *Diálogos Sobre a Revisão de Lei de Parcelamento de Solo Urbano* foi em relação à liberação legal dos condomínios horizontais fechados e com acesso controlado, amplamente difundidos nas grandes e médias cidades, mas até o presente não considerados pela legislação, e que promovem uma verdadeira fragmentação do tecido urbano e conseqüente segregação espacial. Comenta Rolnik em seu blog¹² a respeito do assunto:

¹² ROLNIK, Raquel. **Revisão da lei do parcelamento do solo está pronta para ser votada.** Blog: 2009. Disponível em <http://raquelrolnik.wordpress.com/2009/08/27/revisao-da-lei-do-parcelamento-do->

O condomínio fechado é um dos temas polêmicos da revisão, pois, de certa maneira, significa a privatização de áreas públicas. Muitos urbanistas brasileiros acham que transformar os espaços da cidade em espaços fechados reduz a mobilidade das pessoas e a chance delas usufruírem essas áreas. Uma das condições que está no texto enviado à Câmara é a doação de 15% das áreas públicas para fora do condomínio.

A autora ainda opina sobre o que está em jogo quanto à regularização fundiária:

O projeto de lei também tratava da regularização fundiária dos atuais loteamentos irregulares, mas esse pedaço acabou entrando no projeto de lei que criou o programa Minha Casa Minha Vida, e o título que tratava da regularização fundiária ficou capenga.

Em essência, o que está dito nas entrelinhas é que existe um processo legal contraposto, pelo qual se cria dois mecanismos distintos e contraditórios de produção do espaço urbano, que, caso não seja revisto, continuará produzindo duas cidades discrepantes — como vem sendo radicalizado já há cerca de 100 anos. Só que, no presente, não se trata de uma legislação dissociativa, como a legislação de uso e ocupação do solo como a implementada em São Paulo, mas incorporadora; contudo anulados os seus efeitos urbanos pelo caráter segregacionista explícito, com o erguimento de muralhas, guaritas, torres de guardas eletrônicas ou pretorianas.

De um lado, tenta-se incorporar uma cidade marginal à malha oficial, promovendo planos de urbanização e mecanismos de regularização. Contudo, na contramão dessa integração, a proliferação de condomínios fechados é uma nova forma de partição do espaço público; distinguindo uma cidadela ideal de alto padrão, cujo alto nível de renda e valorização do espaço são frutos de investimentos altamente capitalizados e administração independente, em contraposição a uma cidade externa à fortaleza, onde ocorre a urbanização mais dependente do Poder Público. O fenômeno chama a atenção para o fato de que, antes — como discutido nos primeiros subitens deste capítulo —, a legislação era manipulada numa estratégia segregacionista e os próprios investimentos públicos concentrados nos espaços da elite. Agora, diversamente, os investimentos públicos e a legislação paulatinamente são voltados para incorporar os espaços periféricos e irregulares, porém, a capacidade de investimento particular interessada na alta rentabilidade da promoção dessa nova ordem segregante, não mais dependente do Poder Público, explora-a de forma altamente lucrativa.

[solo-esta-pronta-para-ser-votada-e-pode-redefinir-o-espaco-urbano/](#). Acessado em 3 de março de 2010.

Uma questão de fundamental importância na discussão sobre o Projeto de Lei N°3.057/00 trata das competências dos quatro entes federativos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Antes da análise sobre as transformações propostas pela lei, devemos ter em mente alguns conceitos importantes. Então, no que se refere à organização dos Poderes Públicos, os ordenamentos jurídico e constitucional brasileiros estabelecem que, no que tange à sua autonomia, as instituições devem ter:

- I. capacidade para auto-organização, organização dos seus serviços, dos seus servidores, etc.;
- II. e para o estabelecimento de peculiaridades, a partir da distribuição de competências dada pela Constituição Federal. (BRUNO, 2008:58)

Tal definição — segundo o autor — no caso brasileiro, se dá por princípios técnicos. Podemos perceber nas diversas formas de federação que, naquelas conformações em países cuja diversidade cultural e constituição são maiores e até contraditórias, como religião, línguas, etnias de tradição estratificada, o delineamento das autonomias visam preservar as distinções e ainda assim manter a unidade nacional. No caso brasileiro, onde, mesmo havendo certas diversidades, essas estão amalgamadas em justaposições associativas convergentes a uma unidade nacional, a autonomia federativa se dá para preservar e facilitar o cumprimento técnico das responsabilidades públicas. Ou seja, oferecer serviços e cumprir suas responsabilidades administrativas.

Como forma de classificar as competências dos entes federativos brasileiros, resumidamente, podemos traduzir a ordem em vigor segundo os seguintes critérios:

Competências quanto:

- I. ao objeto
 - a. realização dos serviços, do fornecimento e recolhimento;
 - b. desenvolvimento das políticas públicas
- II. à ordem legislativa
 - a. criação de regras próprias e específicos para o seu território;
- III. às atribuições:
 - a. competências privativas: indelegáveis e intangíveis a cada ente;
 - b. competências concorrentes: com participação de todos os entes em diversos níveis e graus, de várias maneiras.

De todas, as que mais nos ocupam são as competências concorrentes, que no caso devem ser entendidas não no sentido de “disputar”, mas no de “somar”. São

essas as definições que possuem fronteiras menos claras, e nos interessam especificamente porque são as competências para legislar sobre o direito urbanístico. A Constituição Federal estabelece que:

Art. 24 (...)

- I - Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrente-mente sobre o direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

Esse artigo ainda legisla sobre questões ambientais, no que tange a caça, pesca, fauna, florestas e conservação da natureza; o que tem diretamente a ver com as áreas de contato urbano com as de preservação. Por fim, o artigo 30 é que trata especificamente dos Municípios, completando essa jurisdição, atribuindo-lhe competência concorrente para legislar sobre a questão urbana.

Traduzindo todo o conteúdo, podemos afirmar que o princípio de ordenamento dessas competências concorrentes está harmonizado do seguinte modo: a União estabelece as normas gerais, os Estados, os Municípios e também o Distrito Federal, quando for o caso, legislam suplementarmente sobre as especificidades locais; sendo que a legislação estadual deve ser genérica o suficiente também para deixar margem para a especificação municipal. Então se configuram dois conceitos, o da norma geral e o da complementaridade. O primeiro é a noção de uma norma de instância superior e mais abrangente, universal, de caráter principiológico; que, contudo, não deve impedir que haja espaço para uma contextualização por parte das demais instâncias. A complementaridade é um conceito de especificidade, com a possibilidade de regulamentação e contextualização às diversas condições locais e realidades imediatas.

Colhemos para a discussão dois exemplos entre os que Bruno (2008:60) se utiliza para demonstrar como constantemente estão sendo debatidas as questões sobre as sobreposições das competências. São elas:

- I. A questão da gestão plena;
- II. A questão do licenciamento ambiental na alçada dos Estados.

Quanto ao primeiro, argumenta o autor que, apesar de ser possível classificar os Municípios naqueles que possuem gestão plena e naqueles que não a possuem, é uma organização plenamente possível em todos, independentemente do

porte e do grau de desenvolvimento econômico e social. Basta que o Município atinja capacidade administrativa para implementar o Plano Diretor, constituir órgãos colegiados e deliberativos de controle social das políticas urbanas e ambientais e órgãos executivos específicos de tais políticas. Assim, cumpririam as finalidades do Estado, ou seja, a garantia da função social da propriedade urbana e da cidade, o controle social através da democracia participativa e, por fim, o cumprimento de suas responsabilidades técnicas eficientemente, conforme o artigo 37 da C.F. Portanto, independentemente de qualquer classificação quanto a tamanho, demografia, receita, etc., o Município atingiria as qualidades para assumir a gestão plena em suas atividades e, conseqüentemente, de acordo com o Projeto de Lei em questão, legislar sobre os índices urbanísticos específicos para regularização de interesse social. Alerta Saule Jr. (2008:68), no entanto, que, caso não possua gestão plena, a delimitação das ZEIS por esses Municípios não teriam eficácia, comprometendo a eficácia da ação regularizatória.

Obviamente, atingir esse nível administrativo tem como objetivo principal concentrar mais poder sobre nas instâncias deliberativas e de planejamento, podendo inclusive ser o licenciamento urbano e ambiental realizados em conjunto; ou seja, a gestão plena é condição *sine qua non* para se deliberar sobre todas as questões do espaço urbano. Com isso, a consideração das especificidades se torna mais precisa e a conexão entre o Poder Público encadeada de modo mais direto. Saule Jr. (2008:67) vai mais além, e argumenta que a licença estadual deveria ser apenas exigida para novos parcelamentos, no caso de o Município não possuir gestão plena. Ele defende que no caso da regularização fundiária, o Município deveria ter competência plena para promovê-la nos termos do artigo 40 da Lei Lehmann ou nos termos do Plano de Regularização proposto pelo Projeto de Lei 3.057/00.

Essa discussão sobre a gestão plena na revisão da Lei N°6.766/79 assume contornos mais significativos, porque é principalmente na tema sobre o meio ambiente que se cristaliza a maior controvérsia em relação à autonomia municipal. Como exemplo temos as normativas do artigo 35 e 42 do Projeto de Lei N°3.057/00, que determinam os casos em que o Estado deve deliberar sobre o licenciamento ambiental. Lê-se nos textos as seguintes condições:

Art. 2. A implantação de parcelamento do solo para fins urbanos depende de análise e aprovação do projeto, com a emissão da respectiva licença integrada pela autoridade licenciadora.

(...)

§ 2º O licenciamento do parcelamento do solo para fins urbanos deve ser efetivado em etapa única, não se exigindo licenças urbanística e ambiental individualizadas, nem se aplicando a diferenciação entre licença prévia, de instalação e de operação.

(...)

§ 6º Além da licença integrada de que trata este artigo, exige-se licença ambiental emitida, em etapa única, pelo órgão estadual competente do SISNAMA para o parcelamento:

- I - maior do que 1 (um) milhão de metros quadrados;
- II - que implique no desmatamento de área com espécies da fauna ou da flora inseridas na lista das espécies ameaçadas de extinção publicada pelo órgão federal ou estadual competente do SISNAMA, nos casos definidos pelas diretrizes fixadas na forma dos artigos 42 e 43.

○ que nos remete ao trecho seguinte:

Art. 3. Os Estados, por meio dos conselhos estaduais de meio ambiente e outros órgãos normativos competentes, devem fixar diretrizes para o licenciamento dos parcelamentos do solo para fins urbanos:

- I - maiores que 1 (um) milhão de metros quadrados;
- II - localizados:
 - a) em espaços territoriais especialmente protegidos, em virtude da legislação de proteção do patrimônio ecológico, paisagístico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou espeleológico, criados por ato do Poder Público estadual;
 - b) em área pertencente a mais de um Município;
- III - que impliquem no desmatamento de área com espécies da fauna ou da flora inseridas na lista das espécies ameaçadas de extinção publicada pelo órgão estadual competente do SISNAMA.

Ora, considerar condicionantes que realmente extrapolam a localidade e o circundante realmente sugerem a transferência da alçada de anuência para uma instância com capacidade mais abrangente e que possa fazer uma avaliação mais ampla. ○ que é de interesse intermunicipal ou atemporal e não apenas relacionado com a localidade, como a proteção de espécies e do patrimônio, seja esse qual for, também é consideração de uma alçada superior. ○ problema que podemos identificar é que o texto consideraria que o órgão estadual deveria determinar se o objeto em questão seria de interesse local ou não. Daí, a controvérsia se ampliar, pois obviamente a legislação não pode deixar em aberto uma brecha como essa, que permite muitas

interpretações, e ao mesmo tempo, delegando à instância estadual a capacidade de restringir competências. Isso deveria estar bem esclarecido na própria norma.

Outra questão controversa com relação à questão ambiental diz respeito à Resolução CONAMA N°369/06, que dispõe sobre os casos excepcionais de interesse social, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em APP's para regularização fundiária urbana. Dita o artigo 2º da referida resolução:

Art. 2º O órgão ambiental competente somente poderá autorizar a intervenção ou supressão de vegetação em APP, devidamente caracterizada e motivada mediante procedimento administrativo autônomo e prévio, e atendidos os requisitos previstos nesta resolução e noutras normas federais, estaduais e municipais aplicáveis, bem como no Plano Diretor, Zoneamento Ecológico-Econômico e Plano de Manejo das Unidades de Conservação, se existentes, nos seguintes casos:

I - utilidade pública:

(...)

b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia;

(...)

II - interesse social:

(...)

c) a regularização fundiária sustentável de área urbana;

Muitas controvérsias são produtos dos ditames dessa Resolução, porém, como tratamos aqui da revisão da Lei N°6.766/79, trataremos dessas especificidades no Capítulo II, quando abordarmos a categorização da irregularidade também como uma ocorrência de fundo ambiental. Aqui, discutiremos somente a relação das propostas do Projeto de Lei N°3.057/00 com a Resolução mencionada, no que essas legislações se complementam e qual o resultado prático das suas aplicações.

O ponto que devemos focalizar é a citação feita pelo Projeto de Lei no artigo 13º da Seção 3 – Dos Requisitos Ambientais à Resolução CONAMA. Os textos da citação o original são bastante similares e não apresentam contradições:

Art. 4 As Áreas de Preservação Permanente (APP) a serem observadas em áreas urbanas consolidadas devem ser fixadas pelo plano diretor ou outra lei municipal, respeitando-se:

I - a faixa mínima de proteção de 15 (quinze) metros ao longo dos cursos de água de até 2 (dois) metros de largura;

II - as outras faixas de proteção previstas na Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em seus regulamentos;

III - os demais casos de APP, previstos na Lei nº 4.771, de 1965.

- § 1º No processo de licenciamento de cada empreendimento, a autoridade licenciadora pode estabelecer exigências específicas em relação às APP, incluindo faixas maiores do que as previstas em lei, em função do respectivo plano de bacia hidrográfica.
- § 2º Admite-se a supressão da vegetação de APP por utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, nos casos previstos pela Lei nº 4.771, de 1965, e seus regulamentos, por resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA – e por esta Lei.

O problema ocorre porque o Ministério Público está atuando na fiscalização dos licenciamentos com mais rigor, a resistência dos ambientalistas nos três poderes é acirrada, há discordância do Ministério e das Secretarias Estaduais do Meio Ambiente, a resistência das Procuradorias Estaduais e a definição dos limites do abrandamento razoável das dimensões das faixas não é especificado. O que acaba ocorrendo é a intimidação da atuação discricionária da autoridade licenciadora. Os técnicos temem aprovar e não há diálogo entre os setores urbanísticos e ambientais nos processos, com o intuito de se negociar um consenso no caso das regularizações.

Denaldi (2008:73), por exemplo, considera que o texto não estava bom, mas teria qualidades suficientes para oferecer alguns avanços se mantido na redação proposta; mas o problema é que a Resolução não está sendo aplicada. Para ela, em alguns casos as faixas de APP's poderiam ser zero e em outros deveriam ser maiores, talvez 100,00m; portanto não deveria haver uma menção específica de 15,00m para regularização, com permissões menores dessas em casos consolidados, mas sim a exigência de um diagnóstico urbanístico — e acrescentamos, um estudo de bacias hidrográficas — que estabelecesse tecnicamente tais parâmetros. Ela propõe um novo pacto entre ambientalistas e as autoridades licenciadoras. As Secretarias de Meio Ambiente, porém — e ela cita o caso de Santo André, por exemplo —, se recusam a licenciar as situações extraordinárias por não compreenderem a definição e não verem com bons olhos esse abrandamento. De qualquer modo, é consenso que há uma grande dificuldade em aplicar os mecanismos da Resolução, principalmente pela falta de diálogo entre o Estatuto da Cidade e o SISNAMA. A autora considera que seria mais fácil equacionar a deliberação através da integração do licenciamento no âmbito municipal.

Contudo, temos uma outra visão sobre o tema, pois realmente há a necessidade de regularizar e há a questão da preservação, e — frisamos a distinção —

a há a obrigação da recuperação ambiental. Acreditamos na necessidade de um instrumento que permita a segurança jurídica imediata, mas que promova a transformação em longo (ou longuíssimo) prazo, com a preferência para o Poder Público sobre essas áreas, segundo um plano para, paulatinamente, recuperar todas as APP's dentro das cidades, inclusive em áreas nobres. A cidade do final do século só poderá se consolidar através dos planos e perspectivas firmadas hoje. É evidente que há o risco desse plano ser indulgente com os empreendimentos de alto padrão, com os shoppings nas marginais, com os edifícios comerciais da Berrini, com as mansões em bairros nobres e inflexível nos bairros e empreendimentos populares. Contudo, cabe à própria legislação e ao Ministério Público o papel de enquadrar a ação disciplinadora do Poder Público.

Não há, portanto, inocência na proposta, mas sim a consideração de um plano de desenvolvimento mais ousado, no sentido da criação de uma expectativa da prevalência do transporte coletivo sobre o individual, do incentivo à dispersão da população das metrópoles, do controle do crescimento populacional, entre outras transformações, e com isso a redução das faixas para veículos, a transferência do transporte de cargas para os rodoaneis, a criação de parques para transbordo das cheias e muitas mais soluções associadas. Isso pressupõe um planejamento amplo e multissetorial e de retorno longínquo. Mas se não começarmos agora, essa cidade ideal só se tornará mais distante. O importante, como marco fundamental, é o estabelecimento de instrumentos jurídicos que permitam a ação efetiva do Estado.

Essa questão sobre o meio ambiente ilustra ainda uma outra evidência sobre a ação das esferas estaduais em correlação à competência dos municípios para licenciarem plenamente. Denaldi alerta o seguinte sobre a questão:

O Governo do Estado de São Paulo não estava aplicando, ou seja, não estava analisando e aprovando o "Plano de Regularização Fundiária Sustentável". O setor de meio ambiente do Estado de São Paulo autoriza a execução de obras viárias e de saneamento em APPs, mas entende que não deveria aprovar o "Plano de Regularização Fundiária Sustentável." Conclui-se que a maioria dos municípios não tem ainda esta atribuição, competência, e que o Governo do Estado de São Paulo não deseja tê-la. O Governo do Estado de São Paulo tem estimulado a municipalização do licenciamento e tem respondido da seguinte forma: "Quem tem de tratar da regularização é o Município. Os Municípios que se apressem e que firmem convênio com o Estado para promover o licenciamento ambiental e aplicar a Resolução CONAMA." A impressão que eu tenho é que o Estado não

quer por a mão nisso. (...) Para fazer avançar os processos de regularização, teremos de discutir como aplicar a Resolução CONAMA e vencer a resistência à sua aplicação. (DENALDI, 2008:75)

O episódio exposto acirra essa discussão sobre as competências. Em entrevista com o Secretário Ajunto da Secretaria de Estado da Habitação e Presidente do GRAPROHAB, Sr. Ulrich Hoffmann, ele alerta para o fato de que uma das grandes vantagens para o disciplinamento do licenciamento centralizado nas esferas estaduais é a prevenção da corrupção. Ao lembrar que o Estado de São Paulo é o único que possui tal órgão disciplinador, ele afirma que a redução do tempo médio de aprovação de um ano para aproximadamente 37 dias (e menos de 30 dias para habitação social), caso a documentação esteja completa e correta, extingue-se a possibilidade da omissão em relação aos processos para exigir recompensas extras. A morosidade é um dos grandes elementos de produção de dificuldades para se vender facilidades. Disciplinando-se o cronograma de aprovação, reduz-se a disposição dos agentes corruptores e corruptíveis. O que se percebe então é que não basta uma revisão da Lei N°6.766/79, mas faz-se necessária também uma reestruturação administrativa geral, o que carece exigiria uma reforma legislativa, principalmente federal e estadual.

Regularização sustentável para a população, para a iniciativa privada e para o Poder Público

Segundo Saule Jr. (2008:64), a principal contribuição do Projeto de Lei N°3.057/00 é a clara definição que a nova legislação traria para o quadro jurídico da regularização. Essa concepção de regularização do parcelamento do solo urbano busca aproximar a concepção estabelecida na legislação àquela conceituada no Estatuto da Cidade. A primeira vai de encontro ao senso comum que se cristalizou sobre o que é um assentamento informal:

(...) são aqueles localizados ou em áreas públicas ou privadas, são as ocupações de parcelamentos (regulares) ou clandestinos, ou outros processos informais de lotes ocupados predominantemente para fins de moradia e que tenham sido implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação do Poder Público, ou que tenham sido implantados em desacordo com o estabelecido na licença ou também sem ter o registro imobiliário do parcelamento do solo. (SAULE Jr., 2008:65)

Essa definição é a mais avançada atualmente e é a que utilizamos como princípio para este trabalho. Mas, se a primeira contribuição é a consolidação do

conhecimento adquirido, a maior é a definição contida nos incisos do artigo 3º dos conceitos de regularização fundiária sustentável, de interesse social e de interesse específico, que ordena a questão do seguinte modo:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

(...)

- III - regularização fundiária sustentável: o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder Público por razões de interesse social ou de interesse específico, que visem a adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- IV - regularização fundiária de interesse social: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existem direitos reais legalmente constituídos ou, por ação discricionária do Poder Público, quando se tratar de zona especial de interesse social (ZEIS);
- V - regularização fundiária de interesse específico: a regularização fundiária sustentável de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, constituindo ação discricionária do Poder Público.

Só esse passo já foi de gigantesco auxílio para a evolução da discussão sobre o quê, como e de que forma deve-se regularizar; na medida em que deixa claro que, numa visão do interesse da cidade, tudo deve ser regularizável, não importando se baixa renda ou alta renda. Contudo, a diferença está nas condições dessa regularização, pois, mesmo procurando atribuir um caráter de universalidade ao termo “sustentável”, determina que essa sustentabilidade assume uma ordem de valores diferenciados antes as distintas classes que dividem de forma desequilibrada o espaço urbano, buscando os diversos processos uma compensação para essas distorções.

Nesse sentido, a classificação da regularização de interesse social voltada para populações de baixa renda — a que mais nos interessa — seria dividida em duas espécies segundo o seu fato gerador: aquelas direcionadas para áreas que tenham os direitos reais já constituídos, como áreas adquiridas por procedimentos reconhecidos ou nas quais os moradores já possam solicitar a usucapião urbana ou ordinária, no caso de áreas privadas, incluindo também as que são fruto de Concessão de Uso Especial

para Fins de Moradia, e, de outro lado, aquelas que dizem respeito a áreas nas quais devem ser definidas as Zonas Especiais de Interesse Social pela municipalidade.

Já as regularizações de interesse específico dizem respeito às demais de média e alta renda, que devem ser encaminhadas de modo a garantir o desenvolvimento urbanístico e econômico da cidade, bem como as qualidades ambientais, livrando a cidade dos entraves e obstáculos, bem como da obsolescência disfuncional. Obviamente, essa pode ser encaminhada ou exigida e fiscalizada pelo Poder público, mas custeada completamente pelo setor privado, também exigidas compensações e contrapartidas, e se possível incorporado ao patrimônio a mais valia criada pela valorização do espaço público e pela sua utilização econômica.

O debate sobre a apropriação pública da mais valia da produção do espaço está representado na revisão no artigo 10 do último substitutivo do Projeto de Lei em questão. Esse artigo permite à municipalidade exigir doação de área para o empreendimento de projetos habitacionais de interesse social, em troca dos lucros gerados pela atividade econômica sobre o espaço urbano. Contudo essa discussão pode ser mais aprofundada. Saule Jr. (2008:65), por exemplo, defende a doação de 10% da área do próprio empreendimento privado, de modo a oferecer lotes já urbanizados para a população de baixa renda, atendidos por toda a infra-estrutura necessária. A controvérsia sobre esse tema logicamente é geral. As associações representativas ligadas aos empreendedores acreditam que isso é um modo abusivo de oferecer benefícios com os recursos alheios, bem como acreditam que essa norma tornaria a atividade menos lucrativa e, portanto, desinteressante, o que poderia gerar problemas de oferta de unidades habitacionais. Com certeza, os custos dessa proposta dificultariam o acesso à propriedade imobiliária para a classe média, gerando um impacto na disponibilidade particular de investimentos. Para a classe alta, o impacto não seria gritante, pois 10% não gerariam um valor proibitivo. Talvez uma variação crescente desse percentual pudesse ponderar a questão.

Por fim, o problema da gentrificação¹³ deveria também ser levado em consideração e só a proposta de doação, desassociada de outras ações mitigadoras

¹³ Neologismo ainda não constante dos dicionários a partir do termo inglês *gentrification*, que discreve o processo de enobrecimento do espaço urbano a partir da transformação construtiva e infra-estrutural,

quanto ao custo de vida e acesso aos demais serviços e comércio, não resolveria a questão. Os exemplos existentes mostram que essas unidades logo seriam comprados por interessados na aquisição de áreas valorizadas ou por se valorizarem. Como vemos, a discussão é ampla, mas a proposta pelo menos encontrava respaldo no Projeto de Lei, cabendo apenas um melhor aperfeiçoamento.

Algumas definições, contudo, precisam ser revistas tanto na legislação atual quanto na possível retomada da revisão. Tanto as legislações, os Projetos de Lei e a prática caminham no entendimento de que não se deve regularizar os assentamentos em área de risco, mas até o momento, nenhuma regulamentação determinou critérios claros para o que seriam essas áreas de risco. Trata-se apenas da declividade e compacidade do terreno, mas existem muitas mais situações quanto a tipo de solo, áreas que foram lixões e indústrias químicas, áreas planas, porém, a jusante de morros instáveis, etc. Outros tipos de insalubridade como a poluição por esgoto residencial não seriam também áreas de risco? Faltam definições precisas e categorização dessas definições.

Como comentamos no princípio do item 1.3, a discussão em torno do Projeto de Lei Nº3.057/00 percorreu quase uma década até ser abandonado em definitivo no ano de 2008. Contudo, deixou um legado interessante, produzido a partir desse longo debate. Não quer dizer, porém, que esse interesse se deu no consenso, que previsivelmente não seria fácil. O Projeto de Lei era bastante extenso e tratava de muitas questões que atingiam diversos setores da sociedade. Obviamente, esses setores buscaram fazer valer seus interesses. Como demonstramos, independentemente das discordâncias pontuais, esse projeto trouxe uma visão bastante contundente da regularização fundiária, conceituando, cirando princípios e estabelecendo mecanismos. O fato de não ter sido aprovado é um entrave nas iniciativas tanto municipais como estaduais para regularização; questão tão urgente e ainda sem perspectiva de solução no curto prazo.

Carecem todos os órgãos, instituições e populações envolvidas na questão de uma legislação clara, de fácil aplicação e de efeito ágil no encaminhamento dos

gerando sua valorização, tanto por investimentos públicos ou privados. Nesse processo, pode haver a remoção da população de baixa renda como estratégia deliberada para a liberação e “embelezamento social” do espaço ou como efeito colateral do encarecimento do custo de vida e, portanto, inviabilizando a utilização dos serviços e do comércio circunvizinhos.

processos. Como veremos no Capítulo III, o Estado de São Paulo criou através do Comitê de Regularização, uma legislação parcial em sintonia com a legislação vigente, e em alguns pontos, a prática já vinha empregando o que se destilava de melhor no Projeto de Lei em questão. Contudo ainda faltava uma proposta de âmbito federal para sintetizarmos a questão e finalmente regulamentar o Estatuto da Cidade. Neste momento, pior do que uma lei controversa é não haver revisão nenhuma. A Lei Nº6.766/79 está bastante obsoleta e a revisão de 99 já está ultrapassada. Pior do que isso, a evolução do problema é mais rápida do que a discussão, os avanços no debate podem ser perdidos, ante a transformação da realidade e ante a desarticulação das propostas.

A Lei Nº11.799/09 veio consolidar uma parte dessa transformação. Em essência, ela não traz todas as questões debatidas, mas consolidou ao menos as que tinham mais urgência e possibilitaram maior consenso. Sua aplicação ainda não está a todo vapor, mas ao menos uma nova visão está presente. O Programa Cidade Legal está procurando aplicá-la, porém ainda de modo progressivo. Comentaremos agora alguns pontos importantes firmados no novo texto.

1.3.4. Lei Nº11.977/09, a Lei vigente

No ano de 2009, no rastro de um trabalho mais abrangente motivado pela proposição de um programa federal de habitação, tramitou no Congresso Nacional a Medida Provisória Nº459, de 25 de março de 2009, dispondo sobre “(...) o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, e (dando) outras providências”. A finalidade do Programa e, portanto, da legislação aprovada em regime de celeridade — daí a utilização do instituto da Medida Provisória — era, de acordo com o artigo 2º, “criar mecanismos de incentivo à produção e à aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda de até dez salários mínimos” prevendo concessões de subvenções com financiamento federal.

Essa Medida Provisória foi depois substituída pela Lei Federal Nº11.977/09, aprovada em 7 de julho em caráter perene, teve como principais objetivos instituir a consistência do Programa Minha Casa, Minha Vida, que compreende, segundo o seu artigo 1º:

I - o Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU;

II - o Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR;

e também determinar a forma e a disposição para o Estado incentivar a política habitacional em foco, através de estímulos de acordo com seguintes itens:

- III - a autorização para a União transferir recursos ao Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e ao Fundo de Desenvolvimento Social - FDS;
- IV - a autorização para a União conceder subvenção econômica tendo em vista a implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes;
- V - a autorização para a União participar do Fundo Garantidor da Habitação Popular - FGHab; e
- VI - a autorização para a União conceder subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

Num olhar mais atento, em essência, o Minha Casa, Minha Vida é um plano micro-econômico direcionado para a habitação, que foi instituído numa roupagem de um programa federal estabelecido por uma legislação específica. O maior elemento do programa e, portanto, dessa legislação, é de fato essa destinação dos recursos públicos em diversas modalidades de transferência, atendendo a dois objetivos imediatos: O primeiro, diretamente, é a motivação para a transformação espacial, atingindo tanto a construção de novas habitações como a recuperação e regularização das existentes. O segundo, indiretamente, dentro de um plano econômico maior e sua estratégia keynesiana de atuação, injetar recursos para acelerar a velocidade de circulação da moeda e minimizar os efeitos da crise econômica internacional sobre a produção e o emprego. Além disso, promover, com os investimentos direcionados prioritariamente para as famílias de baixa e média-baixa renda, alguma forma de distribuição de renda e incentivo das atividades econômicas locais, principalmente aquelas realizadas pelas micro e pequenas empresas circunvizinhas às áreas populares. Diferentemente, da maioria dos programas que são bastante operacionais, numa dinâmica que relaciona o canteiro de obras e a transformação do meio físico, o Minha Casa, Minha Vida, na forma como foi implementado, é mais um instrumento impulsionador econômico-social atuando na produção espacial. Assim, as subvenções propostas são feitas tanto na forma de financiamentos diretos quanto no subsídio de taxas e emolumentos.

No primeiro caso, o dos financiamentos diretos, com relação à estratégia de atuação sobre o espaço urbano, foi reservado através do artigo 5º, R\$2,5 bilhões destinados ao PNHU para aplicação variada, conforme o artigo 4º enumera:

§ 1º Incluem-se entre as ações passíveis de serem realizadas no âmbito do PNHU:

I - produção ou aquisição de novas unidades habitacionais em áreas urbanas;

II - (Vetado)

III - requalificação de imóveis já existentes em áreas consolidadas.

§ 2º A assistência técnica deve fazer parte da composição de custos do PNHU.

E a destinação para o FAR se de acordo com o estipulado no seguinte artigo:

Art. 18 Fica a União autorizada a transferir recursos para o Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, até o limite de R\$ 14.000.000.000,00 (quatorze bilhões de reais), e para o Fundo de Desenvolvimento Social - FDS, até o limite de R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais).

No segundo caso, ficou a cargo dos artigos 42 a 44 da Lei (antigos artigos 45, 46 e 47 da MP N°459/09), estabelecer a modalidade das subvenções a serem atribuídas, principalmente direcionadas para as etapas registrárias obrigatoriamente aos cartórios, isentando ou subsidiando de acordo com uma criterização social e urbana.

Art. 42 As custas e os emolumentos devidos pelos atos de abertura de matrícula, registro de incorporação, parcelamento do solo, averbação de construção, instituição de condomínio, registro da carta de habite-se e demais atos referentes à construção de empreendimentos no âmbito do PMCMV serão reduzidos em:

I - 90% (noventa por cento) para a construção de unidades habitacionais de até R\$ 60.000,00 (sessenta mil reais);

II - 80% (oitenta por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 60.000,01 (sessenta mil reais e um centavo) a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais); e

III - 75% (setenta e cinco por cento) para a construção de unidades habitacionais de R\$ 80.000,01 (oitenta mil reais e um centavo) a R\$ 130.000,00 (cento e trinta mil reais).

Art. 43 Não serão devidas custas e emolumentos referentes a escritura pública, quando esta for exigida, ao registro da alienação de imóvel e de correspondentes garantias reais, e aos demais atos relativos ao primeiro imóvel residencial adquirido ou financiado pelo beneficiário com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos.

Parágrafo único. As custas e emolumentos de que trata o caput, no âmbito do PMCMV, serão reduzidos em:

I - 80% (oitenta por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 6 (seis) e até 10 (dez) salários mínimos; e

II - 90% (noventa por cento), quando os imóveis residenciais forem destinados a beneficiário com renda familiar mensal superior a 3 (três) e igual ou inferior a 6 (seis) salários mínimos.

Art. 44 Os cartórios que não cumprirem o disposto nos artigos 42 e 43 ficarão sujeitos à multa no valor de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais), bem como a outras sanções previstas na Lei no 8.935, de 18 de novembro de 1994.

No âmbito da criterização, torna-se essa Lei Especial devido primeiramente ao seu caráter social, pois direciona a seleção dos beneficiários distinguidos de acordo com as faixas de renda supracitadas — entre três e seis, e entre seis e dez salários mínimos — e priorizando-se a população residente em áreas irregulares como ressalvado no artigo 3º:

Art. 3º Para a definição dos beneficiários do PMCMV, devem ser respeitadas, além das faixas de renda, as políticas estaduais e municipais de atendimento habitacional, priorizando-se, entre os critérios adotados, o tempo de residência ou de trabalho do candidato no Município e a adequação ambiental e urbanística dos projetos apresentados.

§ 3º Terão prioridade como beneficiários os moradores de assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda que, em razão de estarem em áreas de risco ou de outros motivos justificados no projeto de regularização fundiária, excepcionalmente tiverem de ser relocados, não se lhes aplicando o sorteio referido no § 2º.

E apresenta também esse mesmo artigo os princípios da criterização espacial, tanto pela eleição do contexto urbano quanto, juntamente com o artigo 18 e 19 da Seção IV, pela tipificação exigida para subvenção dos Municípios. No artigo 3º, a lei ainda enumera as condicionantes e contrapartidas exigidas aos Estados e Municípios nos seguintes moldes:

§ 1º Em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento devem contemplar também:

- I - a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada para implantação de empreendimentos vinculados ao programa;
- II - a implementação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária, para as construções destinadas à habitação de interesse social;
- III - a implementação pelos Municípios dos instrumentos da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

Como indicado no item IV do artigo 1º, a Lei prioriza os Municípios pequenos, subvencionando-os nos seguintes termos.

Art. 19 Fica a União autorizada a conceder subvenção econômica, no montante de até R\$1.000.000.000,00 (um bilhão de reais), para implementação do PMCMV em Municípios com população de até 50.000 (cinquenta mil) habitantes e para atendimento a beneficiários com renda familiar mensal de até 3 (três) salários mínimos, por meio de instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil ou de agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH.

Na sua essência, seja pela questão do financiamento direto ou indireto, seja pela consideração das modalidades das subvenções em um capítulo, o segundo, juntamente com o texto sobre disponibilização eletrônica de informações processuais, a Lei 11.977/09 é bastante tecnicista. A partir do Capítulo III, entretanto, a Lei passa a tratar especificamente da regularização fundiária de assentamentos urbanos num âmbito mais planejado. E, para isso, ela se utiliza justamente das definições evoluídas a partir da discussão em torno do Projeto de Lei N°3.057/99, com algumas particularidades. Essas definições foram apresentadas na seguinte disposição do artigo 47:

Art. 47 Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

- I - área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica;
- II - área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados:
 - a) drenagem de águas pluviais urbanas;
 - b) esgotamento sanitário;
 - c) abastecimento de água potável;
 - d) distribuição de energia elétrica; ou
 - e) limpeza urbana, coleta e manejo de resíduos sólidos;

No que são essas definições subsimilares às contidas na revisão proposta da Lei N°6.766/79, acrescidos das associações da infra-estrutura à consolidação urbana. Os próximos itens, contudo são cópias fac-símile da versão mais evoluída sobre o tema.

- III - demarcação urbanística: procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses;
- IV - legitimação de posse: ato do Poder Público destinado a conferir título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse;
- V - Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;

Difere, porém a versão atual quanto à consideração de assentamentos irregulares em distinção a assentamentos informais, o que era mencionado no texto anterior, como nos mostra o próximo item.

- VI - assentamentos irregulares: ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia;

Também é característica da lei vigente uma definição mais acurada do significado prático da regularização, associando-a à possibilidade de aplicação de concessões, usucapião e da delimitação das Zonas de Especial Interesse Social. Mas tanto a regularização de interesse social quanto a de interesse específico perdem a denominação sustentável, por esse termo de amplo espectro e de significação bastante ambígua, a depender da ótica da disciplina que o define e o utiliza.

- VII - regularização fundiária de interesse social: regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;
- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social;

- VIII - regularização fundiária de interesse específico: regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do inciso VII.

As demais definições constantes no Projeto de Lei N°3.057/00 não foram incorporadas na lei N°11.799/09, em função da prevalência do tratamento da regularização no Programa, não levando outras questões debatidas em consideração. Apenas a regularização, de todos os temas abordados, foi efetivamente consolidada por uma legislação. Nesses termos, a legislação vigente estabeleceu princípios bastante paralelos aos discutidos na última década, primordialmente com relação à participação democrática, à titularidade preferencialmente para a mulher e no respeito às políticas setoriais — o que era tratado, este último tema, no § 2º do artigo 23, da proposta abandonada —, como demonstra o artigo 48 da atual:

- Art. 48 Respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, a regularização fundiária observará os seguintes princípios:

- I - ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;

- II - articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- III - participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- IV - estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- V - concessão do título preferencialmente para a mulher.

Como proposta relevante, a legislação elenca os principais elementos que serão requisitos técnicos e burocráticos para a aprovação do projeto de regularização. Essas exigências projetuais ficam a cargo do estabelecido nos artigos 51 e 53. Contudo, contraditoriamente, o perfil do artigo que é bastante pragmático, o termo referente à sustentabilidade que fora ocultado das definições preliminares, reaparece inexplicavelmente no item III do artigo em questão, o que torna o item inócuo; mais condizente com uma carta de intenções ideológicas do que com uma proposta prática de atuação.

- Art. 51 O projeto de regularização fundiária deverá definir, no mínimo, os seguintes elementos:
- I - as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;
 - II - as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
 - III - as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
 - IV - as condições para promover a segurança da população em situações de risco; e
 - V - as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Os parágrafos apresentados no corpo do artigo prestam esclarecimento os limites e restrições de serventia do projeto, o qual está subordinado ao princípio da simplificação e facilitação dos procedimentos para regularização.

- § 1º O projeto de que trata o caput não será exigido para o registro da sentença de usucapião, da sentença declaratória ou da planta, elaborada para outorga administrativa, de concessão de uso especial para fins de moradia.
- § 2º O Município definirá os requisitos para elaboração do projeto de que trata o caput, no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados.
- § 3º A regularização fundiária pode ser implementada por etapas.

Não só frisando a delimitação das competências sobre o espaço urbano, o artigo 53 introduz as condicionantes para a gestão plena, afinadas à capacidade municipal para anuir sobre temas ambientais em concomitância com os urbanísticos, ato subordinado à constituição de órgãos específicos para as respectivas deliberações. Também o artigo 55 amplia a questão, determinando a possibilidade de atuação das concessionárias, mas principalmente determinando a responsabilidade pública na condução dos procedimentos essenciais, mesmo que delegados a outrem.

Art. 53 A regularização fundiária de interesse social depende da análise e da aprovação pelo Município do projeto de que trata o art. 51.

Parágrafo único. A aprovação municipal prevista no caput corresponde ao licenciamento ambiental e urbanístico do projeto de regularização fundiária de interesse social, desde que o Município tenha conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado.

Art. 55 Na regularização fundiária de interesse social, caberá ao Poder Público, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, a implantação do sistema viário e da infra-estrutura básica, previstos no § 6º do art. 2º da Lei Nº6.766, de 19 de dezembro de 1979, ainda que promovida pelos legitimados previstos nos incisos I e II do art. 50.

Já os artigos 52 e 54 tratam da atenuação dos índices, dos percentuais, das faixas *non aedificandis* e dos impedimentos para regularização, flexibilizando as imposições perante a excepcionalidade da situação consolidada, demarcando o território da regularização como um cenário especial em dissociação ao da aprovação de projetos novos. Essa dissociação não trata apenas do espaço físico, mas deve ser entendido ao disposto em relação ao caráter especial da Lei, destinada a um sujeito específico, e também ele especial, a quem cabe compensações sociais; a população de baixa renda.

Art. 52 Na regularização fundiária de assentamentos consolidados anteriormente à publicação desta Lei, o Município poderá autorizar a redução do percentual de áreas destinadas ao uso público e da área mínima dos lotes definidos na legislação de parcelamento do solo urbano.

Art. 54 (...)

§ 1º O Município poderá, por decisão motivada, admitir a regularização fundiária de interesse social em Áreas de Preservação Permanente, ocupadas até 31 de dezembro de 2007 e inseridas em área urbana consolidada, desde que estudo técnico comprove que esta intervenção implica a melhoria das condições ambientais em relação à situação de ocupação irregular anterior.

Apresentamos aqui a essência da Lei Nº11.977, aprovada em 2009. Ante a novidade da sua vigência, ainda não podemos mensurar quais serão de fato seus efeitos. É bem verdade que ela traz um juízo sobre princípios importantes, e o Programa Cidade Legal

já a assume para estruturar os procedimentos sistemáticos. Para o Programa não foi difícil sintonizar os seus parâmetros, porque já desde 2008 os princípios que a Lei emprega já vinham sendo implementados. Basta observarmos o disposto nos cadernos de divulgação publicados para o Programa. Esses cadernos, **Cidade Legal: Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais** (COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO, 2008a) e **Ações para regularização de imóveis no Estado de São Paulo** (COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO, 2008b), por já sintonizarem o debate em torno das carências da Lei Nº6.766/79, já anteciparam as noções que seriam cristalizadas na legislação de 2009.

Em resumo, o que devemos evidenciar na análise é que a Lei Nº11.977/09 veio em boa hora e cumpre a função a que se destina. Contudo, por ser uma lei de instituição de um programa específico, ela se ateve ao que era solicitado para viabilizar os parâmetros desse programa, nos moldes de atuação que acordava com as políticas para habitação que o Governo deseja implementar. Todavia, as lacunas identificadas na questão da legislação vigente são bem mais profundas do que permite essa Lei cobrir. Muitas das questões discutidas não foram abordadas na legislação vigente e praticamente foram abandonadas num limbo diáfano, que sequer sugere uma perspectiva de retomado da questão. Enquanto os legisladores se omitem, as questões do espaço urbano continuam vagos e o descontrole só sugere o acirramento das disfunções de sempre.

1.4. A Constituição de 1988, a mobilização da população pela regularização, o Estatuto das Cidades e a função social da propriedade.

O período que vai da aprovação da Lei Nº6.766, em 19 de dezembro de 1979, ao da promulgação da Lei Nº10.257, de 10 de julho de 2001, é um dos períodos mais transformadores da legislação urbana no Brasil; só comparável à Lei de Terras e ao estabelecimento das bases jurídicas do direito de propriedade pelo Código Civil, de 1916. Com uma diferença: enquanto essas legislações anteriores firmavam os costumes e as jurisprudências — ou seja, buscavam espelhar os mecanismos sociais praticados e consolidados, inclusive a Lei Nº6.766/79 — a Lei Nº10.257/01 buscou

alterar de modo incisivo o paradigma corrente redirecionando a cultura da terra e o padrão de produção do espaço excludente que se praticava até então.

E mais exemplar é essa transformação se contextualizarmos-na em relação a toda uma ordem de transformações que foram sendo impostas simultaneamente. Esse período compreende os movimentos pela redemocratização, o fim do Regime Militar, as eleições por diretas, a reorganização das representações sociais, a promulgação da Constituição de 1988 e os trabalhos para a regulamentação dos capítulos constitucionais específicos, como o de Política Urbana; e por fim a aprovação dos diversos Estatutos (do Idoso, da Criança, etc.), e entre eles o que nos interessa mais: o Estatuto da Cidade.

Ou seja, a transformação da política urbana pretendida veio no bojo de uma série de transformações, políticas e sociais, respaldadas por uma ampla consolidação jurídica. Não cabe aqui discorrer se o Regime Militar caiu, definhou ou fez a transferência equacionada do poder político de volta para a sociedade: tema bastante complexo e que tem merecido melhor atenção em estudos mais aprofundados. É fato, porém, que o fim do Regime Militar tem por raiz principal a crise econômica da década de 70 e a completa falência do modelo de planejamento adotado. A falência econômica expôs a falência moral do Estado e toda ordem de violências e transgressões vieram à tona. O esfriamento do conflito ideológico internacional e a perda paulatina de força do Regime Comunista Soviético também permitiu que se dissipasse o temor de que as forças sociais se tornassem uma ameaça ao status quo local e à ordem capitalista. Por si sós, a indignação ante a tortura e a violência que se praticara nos porões da ditadura não haviam gerado a energia contestatória suficiente para derrubar o Regime até a década de 80. Mas a crise econômica minou a resistência física dos governos militares, responsabilizados diretamente pela derrocada econômica; e ausentes de soluções e respaldo político para implementar qualquer novo modelo econômico, sucumbiram.

Nesse contexto, aquelas forças rurais e urbanas que vinham sendo reprimidas voltam a pressionar as estruturas sociais, ante os efeitos da crise, sofrendo as maiores consequências da inflação, do decrescimento da produção, do desemprego e da redução da renda per capita. A situação que já era grave devido à imensa concentração

de renda produzida no período do Milagre Econômico, agora se torna insustentável. O golpe, que veio justamente para estancar os movimentos sociais insurgentes e impor um mecanismo de controle sobre as massas urbanas e rurais marginalizadas, se vê incapaz de manter esse controle apenas pela força, e a classe média e as lideranças de direita já não os apóiam mais, como no princípio do regime. Nas cidades, as péssimas condições de vida permaneceram e a urbanização produzida artificialmente durante o período do milagre — sem controle ou acomodação da massa que se avoluma nas periferias — não só não foi equacionada, como havia acirrado a discrepância entre o centro ideal e a cidade marginalizada, tornando-se ilhas de prosperidade envoltas num oceano de subnormalidade. O populismo e planejamento megalomaniaco e ufanista não surtiram efeito e os 18 anos de Regime Militar só fizeram por agravar a crise social e urbana, que agora exigia mudanças.

Há controvérsia se o fim do Regime Militar foi uma decadência ou uma transição negociada entre os setores mais conservadores, por outro lado, pode-se afirmar a certeza da ampla participação popular. As manifestações foram um elemento simbólico necessário, mas o enfraquecimento do Regime ainda não havia minado as estruturas elitistas de poder o suficiente, a ponto de permitir a exigência de uma rendição incondicional. Os efeitos dessa transição nos termos bem nacionais — pouca violência e muita composição política — podemos perceber até o presente, pois deixou abertas feridas bastante amargas na discussão sobre anistias, condecorações, compensações e indenizações aos torturadores e terroristas — considerando os extremos, a depender de quem narra os fatos.

Mas, o que nos interessa especificamente é que podemos também afirmar que o fim do Regime, ao retirarem-se os militares, abriu-se espaço para uma nova reordenação social. A hesitação da direita populista no momento das incertezas da transição e a sua incapacidade de resolver os problemas sociais e econômicos simultaneamente abriram espaço para a ação dos setores à esquerda se infiltrarem nos rincões desassistidos, seja no campo como nas periferias, para promover uma verdadeira arregimentação de organizações de classe e representações. Enquanto a direita procurava limpar a sua imagem e se organizar em novas frentes para garantir os caminhos de permanência no poder, a esquerda firmou suas bases na sociedade

organizada. Nenhum tipo de instituição social comunitária, fossem as associações pró-moradia ou os sem-terra rurais, fossem os sindicatos de trabalhadores ou as entidades de classe, nenhuma escapou à sua atenção.

Ainda sustentados pelo poder econômico e disseminando o medo do radicalismo — mas, não sem sofrer revezes, como a vitória de Luíza Erundina em 1989 —, a direita permaneceu em algumas cidades e capitais e voltou em outras ao principal eixo da Administração Pública. Jânio, pausa, Maluf, Pitta foi uma seqüência representativa desse cenário pós Regime. Mas a inversão de valores já estava em curso. Enquanto os postos chaves eram retomados temporariamente pela direita, no subsolo a esquerda ganha força e firma resistência. As tropas urbanas e rurais assumem um papel mais representativo nas Câmaras e Assembléias, no Congresso e no Senado; e a ação mais participativa da população já se faz sentir nos trabalhos da Constituição de 1988. Que não seja uma Constituição revolucionária, ao menos fez uma menção às questões prementes dessa sociedade mais organizada.

Digo uma menção, porque o Capítulo sobre Política Urbana que nos interessa, por exemplo, cujo tema é muito mais complexo e amplo, além de atingir de modo mais dramático à população — hoje de larga maioria urbana —, somado ao fato de que as cidades se tornaram um problema social muito mais grave do que a questão no campo, só recebeu atenção de dois artigos, enquanto o capítulo sobre a Política Agrícola é bem mais extenso e detalhado. Não pretendendo avaliar a legislação pelo peso, mas sim pela eficácia, e nem considerando o Capítulo sobre a Política Agrícola eficaz, então podemos pelo menos admitir que a vantagem de detalhar mais uma lei na própria Carta seria a de permitir que a aura de constitucionalidade a regesse de um modo simbolicamente mais universalizante. Portanto, como a Carta trata da desapropriação e da usucapião, ou seja, ações repreensivas sobre o uso disfuncional da propriedade urbana, deveria também tratar pelo menos da regularização e de uma política habitacional de acesso à moradia, como uma ação afirmativa. Ainda assim, o capítulo trouxe ganhos incontestes, que permitiram o embasamento de uma nova era na produção do espaço urbano.

Não podemos deixar de mencionar os termos do artigo 182, com a exigência do Plano Diretor, a instituição do princípio da função social da cidade e da

propriedade urbana e a criação de instrumentos específicos para o ordenamento do espaço pelo Poder Público, como o parcelamento ou a edificação compulsórios; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; e a desapropriação com pagamento mediante a emissão de títulos da dívida pública. Por fim, o artigo 183 ainda estabeleceu o direito à concessão de uso para as áreas urbanas.

Entretanto, foi nos trabalhos do Estatuto da Cidade que essa sociedade organizada se fez mesmo ouvir. E nesse sentido, como a comunicação nas cidades é bastante efetiva, o Estatuto da Cidade se mostrou uma peça exemplar para a visibilidade das ações de desenvolvimento social. Os parlamentares ligados ao tema da habitação representaram suas bases eleitorais, bem como procederam na interlocução das associações pró-moradia e ONG's. Esse esforço culminou com a vinculação da garantia do direito de propriedade vinculado ao cumprimento da sua função social, com a integração do direito de moradia aos direitos sociais constitucionalmente assegurados e com o tratamento constitucional da política urbana nos artigos 182 e 183.

Hoje, após o firmamento da Carta Magna, já não está clara a dicotomia entre esquerda e direita, e a falência moral assola tanto as alas que gritavam contra a corrupção quanto àqueles que nunca negaram o fisiologismo como forma de atuação política. Os projetos sociais da esquerda, antes bastante objetivos na atenção social, se misturaram a um projeto de poder pragmático quanto aos conchavos necessários buscando alcançar maior governabilidade e para amealhar votos, e pouco autocríticos quanto aos meios para atingir seus objetivos. As práticas antes tão combatidas, agora são difundidas como justificáveis, simplesmente porque os personagens foram trocados, mas em essência parecem apenas transmutar paulatinamente — ou nem tanto — uns nos outros.

Nesse universo, ações positivas ainda firmam uma face da nossa cultura bastante adversa. A compensação social ainda é uma dádiva oferecida de cima para baixo, num benefício desassociado de qualquer contrapartida contributiva, de voluntarismo ou afirmação dos valores comunitários, a não ser quando submetidas ao partidarismo, não firmando nenhum juízo de valores senão a própria condição financeira, premiando assim também a inapetência individual, como se fosse essa uma única condição do meio. Por conta disso, firmam-se os padrões da cultura da terra em

paralelo aos padrões da cultura social, de que a solução para os males históricos que unem as condições sociais às espaciais deve ser resolvida exclusivamente com doações, sendo o Estado o agente doador, criando os mesmos elos historicamente consolidados: a dívida de gratidão política. Só que agora, potencializada por diversos mecanismos.

A tão almejada transferência de renda para a redução do Índice de Gini¹⁴, ao invés de se firmar numa economia em cujos salários possuam real poder de compra, de modo a burlar os gastos públicos com as aposentadorias da Previdência, são suplementados com “bolsas” variadas que firmam o veio benevolente do Estado. Para a classe média, essa estratégia keynesiana também se fez presente — se tornando também um elemento de marketing político — com o aumento do financiamento pessoal de modo a aumentar o nível de consumo, cujo foco econômico são os duráveis, porém, sem uma precaução com a poupança. O endividamento pessoal e público estão na base dos desequilíbrios como os juros altos, a moeda valorizada e um déficit nas contas externas. Essa benesse midiática tanto serve para garantir os altos índices de popularidade como fazem parecer irrelevantes o fisiologismo e a corrupção, tornando o projeto de poder de amplas bases políticas e assistencialistas de longo prazo — um neopopulismo.

Mas, não só pelo financiamento social se define esse neopopulismo, mas, em concomitância com o financiamento político e eleitoral, no qual se arregimenta boa parte das bases governistas — seja essa destinação de recursos oficial, através dos direcionamentos orçamentários, seja extra-oficial, através da corrupção ativa e da partilha do butim eleitoral — firmam-se também as bases de um novo clientelismo. Do ponto de vista político, as forças tradicionais de poder, antes associadas à direita, se transmutam em alianças cheias de nuances e nenhum aforismo, regidas por combinações as mais inusitadas; validas, porém, apenas para um momento eleitoral específico, e que acabam por financiar a manutenção das oligarquias no poder. A compra de votos parlamentares para a aprovação de um segundo mandato presidencial ou a compra de apoio contínuo por uma “bolsa” mensal partidária ou individual são os

¹⁴ O Índice de Gini mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).

aperfeiçoamentos que o fisiologismo sofreu de modo a garantir essa transmutação. Enquanto o Governo FHC trouxe a reboque o coronelismo baiano de Antônio Carlos Magalhães, o Governo Lula alinhou-se com os Sarney no Maranhão, e possibilitou a recolocação dos Collor de Mello no Alagoas e realiza uma aliança ao PMDB, partido de Orestes Quécia, de modo que a esquerda transmutada possa permanecer nas instâncias federais. A representação política, na tarefa de equacionar as disparidades de tantos agentes oblíquos convergindo para uma mesma base de sustentação, encena uma mensagem de conciliação, mas que na verdade apenas esvazia o conceito de governabilidade, que pode oscilar do financiamento para captar o apoio do PTB de Roberto Jefferson, no caso do primeiro mandato, à ação destrutiva e predatória da extrema esquerda; e a desmesura dessa ambigüidade, no limite em alguns casos e completamente fora da legalidade em outros, transforma a tarefa de presidir, que se constitui menos como um governo de coalizão e mais como um Poder Moderador.

A esquerda — antes a oposição histórica — toma para si as coligações tradicionais da direita e assume o poder, deixando a novidade de um papel nunca encenando para uma nova oposição que, ante a mistura promíscua que se realiza no poder, não pode ser considerada menos de esquerda, mas que não se tornara menos de direita — sendo apenas um outro grupo. E esse grupo, só tendo vivido até então como protagonistas, não sabendo lidar com a nova condição de antagonistas, apenas pode se perguntar o que lhe resta. Hoje, sem o poder contestatório ou fiscalizador de uma oposição de fato — a oposição corrente, no novo papel, como mencionamos, em crise de identidade —, ante o silêncio dos intelectuais e a conivência dos mais veementes críticos da corrupção, do clientelismo, da ditadura, do populismo, essa nova combinação configura de fato uma estranheza ainda maior: a miscigenação política e ideológica que aproximou direita e esquerda; economicamente bastante produtiva, moralmente tão deteriorada e ambígua quanto a tradição política brasileira.

A diferença é que essa nova ordem quer fazer acreditar que os avanços econômicos e sociais justificam os métodos; contudo, uma visão histórica nos mostrará que, no longo prazo, são os métodos indefensáveis que deturpam e esvaziam os resultados. O maior anseio da redemocratização era, na verdade, uma transformação política. Essa que sim traria avanços sociais perenes, pois realinharia culturalmente a

sociedade num ideal de nação; essa ainda não houve. Até o momento, houve tão somente uma transformação econômica e uma emanção dos seus efeitos sociais; o que já serviu para a manutenção das estruturas de poder.

Entretanto, se o cenário político no qual se firmou a nova ordem constitucional a partir de 1988 ainda está contaminado, há nos fundamentos constitucionais novas bases que se firmaram sobre o foco social do debate nacional. Até tentativas frustradas e ineficientes, como o Programa Fome Zero demonstram uma nova focalização, em muito viabilizada pelo equilíbrio econômico e a estabilidade da moeda, que permitiram quantificar com mais precisão o tamanho e o custo dessa dívida social. E o que há de mais inovador no seio dessa legislação é que os seus princípios permitem traçar um plano de ação de longo prazo e sugerem um processo contínuo de transformações das condições fáticas, embasado na consolidação dos direitos adquiridos e da consideração das reais necessidades da sociedade. Em que pese ainda parecer longo o processo de amadurecimento político a que as instituições precisam se submeter, já há perspectivas e material o suficiente para se trabalhar as transformações sociais necessárias; como veremos a seguir.

1.5. Considerações

A cultura da terra historicamente afirmada no Brasil consolidou uma situação bastante controversa do ponto de vista sócio-espacial. A urbanização das cidades, principalmente aquelas de médio e grande porte hoje, intensificou essa cultura e ainda promoveu um imenso processo de segregação espacial. A legislação a partir do final do Regime Militar vem buscando criar instrumentos e transformar paradigmas para a transformação do espaço. A questão da regularização está apenas engatinhando nesse histórico.

A regularização fundiária nas ocupações de baixa renda é a proteção do direito à moradia e é uma questão de justiça social, que estão entre os pressupostos para uma nova ordem legal urbana que se procura implantar, garantindo o direito a cidades sustentáveis, ao desenvolvimento urbano respeitando o meio ambiente, à gestão

democrática da cidade e a garantia do cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Os instrumentos da política de regularização fundiária urbana, a CDRU, recontextualizada, as ZEIS e a CUEM, instituídas pelo Estatuto da Cidade, formam um compêndio que imprime versatilidade na análise das condições fáticas, oferecendo várias possibilidades para as diversas situações. Já a Usucapião Especial de Imóvel Urbano complementa esse instrumental com uma ação jurídica em rito processual sumário, que agiliza a transferência de propriedade, garantindo a efetivação do conceito de função social da propriedade. Apesar da diversificação e especialização do instrumental, ainda faz-se necessária a inclusão de uma legislação faça a correlação regularização-meio ambiente.

A revisão da Lei N°6.766/79 ainda se faz necessária. A legislação vigente já aborda diretamente a questão, mas ainda não dá conta de toda a sua diversidade e as revisões pretendidas não chegaram a consenso e nem surtiram o efeito necessário. A questão da regularização foi abordada na Lei N°11.977/09, mas muito da discussão produzida pelo Projeto de Lei N°3.057/00 foi abandonado e não há divulgação de nenhuma iniciativa de retomada do debate. Isso permite que esses processos sejam utilizados de modo paternalista, populista e clientelista, firmando a pior face da nossa tradição política.

Capítulo II

Classificação das irregularidades do parcelamento do solo, categorização dos fatos geradores e suas características no Estado de São Paulo

Introdução

A irregularidade fundiária — como a compreendemos hoje — é um conceito surgido em contraposição dual ao conceito convencionado juridicamente a partir de um conjunto de normas urbanísticas, construtivas e jurídicas que foram impostas à gênese das estruturas urbanas brasileiras. Esse meio urbano original é um nó frágil de fluxos e assentamentos gerados a partir da confluência das atividades rurais sob princípios coloniais e mercantilistas, e, portanto, herdeiro de toda a estrutura administrativa e jurídica da metrópole. Por sobre um vazio incomensurável irá se implantar inicialmente uma malha desordenada, do ponto de vista físico, mas com arranjos sociais rígidos, no sentido da separação e distinção das classes e dos papéis por elas exercidas. À medida que esses nós crescem sobre uma estruturação jurídica frágil, a legislação que evoluirá com a expansão e adensamento populacionais será regida por e para os financiadores desse crescimento.

Se, de início, essas normas visavam impor padrões de qualidade na composição entre espaço público e privado, de modo a agregar valor e criar zonas de alto padrão e desenvolvimento, em contrapartida, geraram zonas de permissão para as populações de baixa renda. No momento em que se firma essa dualidade entre a regra e a exceção, também se estabelece um contexto de segregação sócio-espacial, claramente demarcada por uma fronteira regulada pela capacidade ou não de arcar com os custos desses padrões de excelência convencionados.

Esse mecanismo que serviu em princípio para valorizar o espaço, tem como dispositivo também a capacidade de impedir a coabitação e a conjugação das atividades de classes distintas. Tais regiões, por serem corpos estranhos ao tecido urbano e se erguerem à margem da legalidade, não foram reconhecidas pelas

autoridades, permitindo que as engrenagens da Poder Público — administrada pelo poder econômico — se negassem a investir ali, direcionassem os investimentos para as áreas oficiais e transfigurassem os recursos públicos em riquezas privadas, através da criação e apropriação particular da mais valia espacial. Tornam-se, então, as engrenagens públicas num sistema de geração de riqueza imobiliária para as classes dominantes, e as políticas públicas de investimento em infra-estrutura e urbanismo se associam às iniciativas privadas, sejam empresas ou particulares, na sua estratégia de produção e apropriação do espaço capitalista.

Acirrando esse mecanismo, as autoridades associaram os territórios de exceção à causa — e não ao resultado — dos problemas sociais e de saúde pública. A ação pública passou a tratar a irregularidade, a pobreza, as péssimas condições humanas e todos os efeitos decorrentes dessa situação como um problema de segurança pública, acirrando ainda mais o preconceito, minguando-se os investimentos em setores infra-estruturais estratégicos e ampliando a condição de exclusão. Soma-se a esse fato o crescimento vertiginoso da população, que somou aos bairros negros hordas de imigrantes sem recursos, fugindo da pobreza européia e encontrando a miséria dos guetos de ex-escravos e mestiços relegados.

O aumento da demanda e a baixa oferta de moradias adequadas tornou esse um mercado de muita liquidez, alta rentabilidade e baixos custos, já que não havia nenhuma obrigação de se direcionar recursos para o tratamento urbanístico necessário. O retorno do capital investido era apropriado completamente, sem a obrigação do oferecimento de alguma contrapartida em função dos lucros auferidos e, portanto, incentivados a ampliar inexoravelmente a cidade desregrada e disfuncional. O êxodo rural e o desenvolvimento industrial aceleram o seu crescimento até o ponto em que a cidade irregular se torna descomunalmente maior que a cidade oficial. Esse processo ocorre em muitas cidades brasileiras, todas as capitais e grande parte das cidades médias, principalmente próximas às regiões metropolitanas.

Os veios de crescimento às margens das vias férreas e depois das estradas de rodagem agem como sondas de desbravamento e alastramento desse padrão de ocupação do espaço. As vias de ligação entre as regiões produtoras e exportadoras refletem esse processo mais rapidamente; as vias de expansão territorial rumo ao centro

do Estado apresentam os mesmos princípios, mas com fatores de amortecimento dos seus efeitos, como a grande quantidade de terras ofertadas, a alta produtividade da pequena propriedade devido à qualidade do solo no Estado de São Paulo e a presença de uma mão-de-obra mais qualificada, que depois se tornariam colonos mais empreendedores. Na própria capital, os bairros de periferia transbordam seus padrões construtivos para os Municípios adjacentes. A influência dos mecanismos de ocupação espacial nesses Municípios amplifica os padrões gerados nos bairros, principalmente devido à maior distância, à menor capacidade de controle e fiscalização das administrações, à menor disponibilidade de empregos e à maior dificuldade de investimento em infra-estrutura. A irregularidade, que é um fator de dissociação centro-periferia, nesses Municípios, descaracteriza a centralidade local e delinea a centralidade metropolitana, representando mais as feições de expansão da capital do que uma disposição urbana com centralidade local.

Esse é um padrão genérico de irregularidade, composto de padrões específicos e locais de irregularidades. Enquanto os padrões locais são produzidos nas cidades médias de modo similar às regiões metropolitanas, os padrões genéricos vão se dissipando para o interior, à medida que se distanciam da capital e à medida que os perfis de urbanização se tornam mais rurais. Essa ruralidade, apesar de apresentar outros padrões de irregularidade, com relação principalmente ao adensamento, se torna elemento de arrefecimento das mazelas das irregularidades genéricas e específicas. A classificação e qualificação dessas irregularidades ante as peculiaridades locais é o tema deste capítulo.

2.1. Conceituação da irregularidade

Definindo o processo urbano como o conjunto de todas as ações que permitem produzir e agregar valor ao ambiente natural e urbano, às coisas, às atividades nele realizadas e ao indivíduo. É também essa ação a maneira de se distanciar ou de se equiparar as condições sociais dos cidadãos, a depender das estratégias públicas e privadas de atuação, condicionadas pelas políticas públicas ou pelos mecanismos de mercado. Porém, como tais ações não são intencionalmente

universal e igualitariamente distribuídas, acabam por acirrar as distorções sociais advindas primariamente da renda e da escolaridade.

O pequeno resumo do capítulo anterior apresentado na introdução nos serve para mostrar como esse processo urbano está na raiz da conceituação de irregularidade que traçamos doravante. Chamamos a atenção, então, para o fato de que há um conceito técnico-jurídico da irregularidade, na qual se estabelecem padrões especificados em códigos e normas, que são parâmetros para as ações mais gerais da recomposição da qualidade física das áreas irregulares. Entretanto, nos mostra o histórico apresentado que há também um parâmetro sócio-cultural, na qual a irregularidade é uma convenção criada a partir de uma ação predatória de expropriação da mais valia do espaço, e que tem como efeito a exclusão e o rompimento das estruturas que permitem o desenvolvimento humano igualitário. Para essa visão, não basta apenas executar obras e atribuir titularidade, mas há de se criar políticas públicas para a reconstituição do tecido social urbano.

Isso significa que as questões técnico-jurídicas, apesar de prementes e deverem ser atendidas urgentemente, não esgotam o fato de que há também a necessidade de criação de mecanismos para que haja uma regularização social, ou a adequação urbanística do espaço não cumprirá a sua missão de equiparar as classes de baixa renda ao processo urbano. Consideramos a irregularidade social como os indicadores de renda e educação que poderiam tornar o indivíduo independente do paternalismo público, tomando ele própria a iniciativa de transformação da sua condição de vida. As alterações puramente espaciais, sendo mesmo obviamente necessárias, minimizam seus efeitos, mas não alteram a discrepância entre as classes sociais. Essa discrepância não é apenas quanto à localização e atendimento da infraestrutura básica, mas todas as demais condições de desenvolvimento humano, como saúde, cultura e lazer e principalmente educação, necessárias para reverter essa cultura segregacionista.

Os avanços, por si sós, apenas alicerçam uma reestruturação social, mas não dissipam a condição de que ainda há uma distância abismal entre as duas cidades. A capacidade produtiva, o acesso ao conhecimento, as condições de desenvolvimento humano oferecidas nas duas cidades, mesmo que resolvida a questão urbana, não dão

conta da enorme distancia social produzida há séculos. Essa distância, no caso brasileiro, ainda apresentam o agravante da associação da pobreza a elementos de raça e naturalidade, difundindo preconceitos que acirram as condições espaciais dessas populações. Assim, negros, mulatos e nordestinos são as vítimas preferenciais dessa representação espacial da irregularidade social. Porém, as fundações estão corretas, partindo inicialmente da questão da moradia e transformando o espaço e oferecendo a segurança para a nucleação familiar e criação dos laços comunitários, os investimentos para os demais indicadores podem ser potencializados.

Para procedermos nessa conceituação, vamos primeiro lembrar o que é o parcelamento do solo.

2.1.1. Definição de parcelamento e parcelamento irregular

O conceito em prática no momento sobre o parcelamento do solo urbano é o constante da Lei Nº6.766/79, revisada pela Lei Nº9.785. Ele dita o seguinte no seu artigo 2º:

- § 1º Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.
- § 2º Considera-se desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou amplificação dos já existentes.
- § 3º Considera-se lote o terreno servido de infra-estrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

Na cidade de São Paulo identificamos duas categorias de desmembramento:

- O desmembramento é o parcelamento no qual nunca houve destinação de áreas verdes;
- Já o desdobro é a parcela em que já foi realizada a destinação de áreas verdes, estando isento de nova destinação.

Alguns preferem fazer essa conceituação a partir da noção de gleba — considerando a categoria da sua titularidade — e a partir da transfiguração de área rural em área urbana. Assim, sendo, o desmembramento é o parcelamento da gleba (e, portanto, ainda não objeto da destinação de área verde). Já o desdobro é o

parcelamento não mais da gleba, mas sim do lote, e, portanto, desobrigado de fazer a destinação já cumprida anteriormente.

Segundo Ceneviva (1994:39), o território capitalista é uma articulação do espaço público e das propriedades privadas. Antes da complementação dessa definição, devemos frisar que o espaço público deve ser o mais fluido quanto possível — de preferência contínuo —, enquanto os espaços privados são segmentos ou frações formando porções que podem até ser agrupadas, e que devem por natureza serem descontínuos; caso contrário, se tornam obstáculos à fluidez do espaço público. Voltando a Ceneviva, nesse sentido, o primeiro deve servir como meio de conexão entre os demais.

A autora ainda acrescenta que a tarefa de lotear, por conseguinte, é promover o parcelamento segundo um traçado de modo a organizar essa relação público-privada. Como função básica da tarefa de parcelar, o traçado é também a forma mais perene de estruturação do espaço, sendo uma das que menos se altera ao longo do tempo. Há também a temporalidade construtiva, o que nos permite perceber a cidade como um mosaico de diversas épocas; entretanto, esse mosaico se transformando em um processo bastante mais dinâmico do que o traçado original.

Nessa atividade, o parcelamento pode ser loteado, desmembrado e desdobrado, ou, em sentido inverso lembrado. Essas são as “operações básicas” sobre o território. Todavia, a alteração das vias de circulação com uma nova geometrização das quadras é atividade que requer grandes investimentos, grandes obras e causa um impacto urbano e social considerável, já que altera a rotina da cidade e desarticula relações comunitárias antigas e estáveis.

Apesar de não ter sido aprovada, a revisão da Lei N°6.766/79 pelo Projeto de Lei N°3.057/00 ordenou de modo bem mais detalhado e contundente as definições necessárias para a compreensão do parcelamento do solo. Ditaria a nova lei nos incisos de X a XVI do artigo 3° a seguinte conceituação de parcelamento do solo e suas principais formas:

- X - loteamento: a divisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias públicas ou logradouros públicos, ou com prolongamento, modificação ou ampliação das vias públicas ou logradouros públicos existentes;

- XI - desmembramento: a divisão de imóvel em lotes destinados à edificação, que não implique na abertura de novas vias públicas ou logradouros públicos, ou no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes;
- XII - condomínio urbanístico: a divisão de imóvel em unidades autônomas destinadas à edificação, às quais correspondem frações ideais das áreas de uso comum dos condôminos, sendo admitida a abertura de vias de domínio privado e vedada a de logradouros públicos internamente ao perímetro do condomínio;
- XIII - loteamento integrado à edificação: a variante de loteamento em que a construção das edificações nos lotes é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;
- XIV - desmembramento integrado à edificação: a variante de desmembramento em que a construção das edificações nos lotes é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;
- XV - condomínio urbanístico integrado à edificação: a variante de condomínio em que a construção das edificações é feita pelo empreendedor, concomitantemente à implantação das obras de urbanização;
- XVI - parcelamento de pequeno porte: o parcelamento de imóvel com área total inferior a 10.000m² (dez mil metros quadrados) ou o desmembramento que não resulte em mais de 5 (cinco) lotes;

Essa definição, como um axioma, é uma convenção primordial de senso comum, que se estabelece na sintetização dos costumes e padrões empregados nas cidades brasileiras. Sem ser inovadora, essa lei traria principalmente o ordenamento preciso dos conceitos; condição importante para ações técnicas, tanto urbanísticas como jurídicas. O conceito de regularização de interesse específico em condomínio, por exemplo, não é respaldado tecnicamente até o momento por nenhuma doutrina, mas apenas pela jurisprudência.

Como convenção, a irregularidade é a imagem especular inversa do conceito de parcelamento. Podemos definir o loteamento irregular de um modo mais genérico ou mais específico. De maneira mais ampla:

- Os loteamentos irregulares são aqueles promovidos em desconformidade com as normas legais ou regulamentares, expressas nas leis municipais.
- Os loteamentos clandestinos são aqueles implantados sem a notificação junto às autoridades responsáveis, o que serviria para condicionar a sua existência a aprovação das diretrizes urbanas oficiais.

Já para Silva (2003:2), como a maioria das classificações, há duas formas básicas de irregularidades específicas: a técnica e a jurídica. Considera ele então que:

O loteamento é tecnicamente irregular se: a) executado sem aprovação da prefeitura municipal; b) executado sem aprovação da prefeitura municipal, mas em desacordo com o projeto; e c) executado de acordo com o projeto aprovado, mas sem obediência ao cronograma de obras.

Do ponto de vista jurídico, o loteamento pode ser considerado irregular se: a) não tiver sido inscrito (antes de 1976) ou registrado (depois de 1976) no registro de imóveis e houver venda a prazo ou com oferta pública; e b) não tiver sido registrado, para qualquer tipo de venda, a partir da vigência da lei 6.766/79. (SILVA, 2003:2)

Mas o próprio autor ressalta que quanto à questão do registro, há uma gama grande de possibilidades a serem consideradas como:

a) O loteador é apenas promissário comprador da gleba loteada. Até o advento da lei 6.766/79 se entendia que apenas o proprietário poderia lotear, em face do que dispunha o artigo primeiro do decreto-lei 58/37. Assim, embora tivesse aprovado o plano de loteamento e, muitas vezes, o tivesse executado regularmente, não poderia registrá-lo, salvo depois de obter o domínio da gleba.

b) Se o loteador for proprietário de uma gleba, há divergência, para maior, entre o que consta do registro e o plano aprovado. Enquanto não retificado o registro (artigo 860 do Código Civil e artigo 213 da Lei de Registros Públicos), não pode obter o registro do loteamento.

c) O loteador dispõe de título que, por qualquer forma, deve ser regularizado para ingressar no registro imobiliário (v. g., cessão de direitos hereditários, etc., posse com os elementos do usucapião). (SILVA, 2003:3)

A questão da titularidade, na prática, não é uma condição de aprovação do projeto, mas diretamente relacionada às doutrinas do Código Civil. Tanto isso é verdade, que no momento das aprovações, as Prefeituras Municipais as exigem, mas não contrapõem as provas de propriedades da gleba, a maioria dispondo de legislação específica que as eximem de reconhecer do direito de propriedade sobre a área loteada com a aprovação do parcelamento.

Enquanto a Lei N°6.766/79 não teve o cuidado de realizar essa conceituação, o Projeto de Lei N°3.057/00 uniu todas as condições de desconformidades, seja a clandestinidade e a irregularidade no conceito de informalidade, como vemos a seguir:

XXIX – assentamentos informais: assentamentos urbanos, localizados em áreas públicas ou privadas, compreendendo as ocupações e os parcelamentos irregulares ou clandestinos, bem como outros processos informais de produção de lotes, ocupados predominantemente para fins de moradia e implantados sem autorização do titular de domínio ou sem aprovação dos órgãos

competentes, em desacordo com a licença expedida ou sem registro no Registro de Imóveis.

Nesse texto objetivamente, além de manter o condicionamento à aprovação das autoridades responsáveis, sejam administrativas ou notariais, há a associação da informalidade com a titularidade. Contudo, a legislação ainda não explicita quem deve de fato reter o parcelamento com titularidade indevida. Mesmo porque os Cartórios de Registro de Imóveis só têm poder pela lei para identificar a sua existência ou não. Mas no caso, o projeto só é encaminhado para os CRI's após a aprovação da Prefeitura Municipal, que é quem realmente deveria realizar essas anuências.

Voltando ao tema central, apesar da Lei N°6.766/79 já estar obsoleta, mesmo com suas complementações, ainda é ela que norteia as definições legais mais utilizadas na questão da irregularidade. Como mencionamos, ainda estamos nos adaptando à Lei N°11.977/09. Quanto à primeira, vimos aqui apenas algumas poucas lacunas que suas normas não abrangem. Há muitas outras. Portanto devemos assumir essa conceituação como teórica e não como uma instituição jurídica.

2.1.2. Irregularidade social

Enquanto a maioria das conceituações se limita a apenas afirmar as condicionantes técnico-jurídicas da irregularidade, sendo essas compostas pelas desconformidades urbanísticas, infra-estruturais e de titularidade, ressaltamos esse elemento que torna destoante as relações entre as classes no espaço, que é a irregularidade social. Essa é um tipo específico de irregularidade que tem origem espacial — como as demais —, ao se dividir o espaço por classes, identificá-lo a uma determinada condição físico-econômica e ao se impor ou permitir que haja distinção nos elementos que promovem o desenvolvimento humano; e, portanto, gerando categorias determinadas na população passíveis de identificação social pela condição em que se encontram, desde a vestimenta até a localização no espaço, mas que pode assumir também um caráter étnico. Nesse caso, não só as condições sociais passam a ser associadas emblematicamente com a situação espacial, mas também a etnia se torna estampa dessas condições.

O conceito de irregularidade como a idéia de regularização não são novos, nem sequer oriundos do processo de metropolização. O conceito de irregularidade

técnico-jurídica hoje em voga foi cunhado como produto de uma estratégia política de segregação espacial, estruturando a cidade oficial segundo normas que valorizavam e encareciam a ocupação e liberando a periferia para uma ocupação desordenada, irregular, à mercê da especulação imobiliária, sem fiscalização, sem as exigências infra-estruturais e sem cobrar as responsabilidades dos seus executores.

Como exemplo, enquanto na cidade oficial se exigia o respeito à largura mínima e a pavimentação, na periferia se considerava a possibilidade de traçar ruas sem as mínimas condições como vias particulares. Assim, de modo normativo, se estabelecem setores especulares nos quais as regras sistematizam efeitos inversos, que geram a cidade oficial e a cidade marginal. Segundo Ceneviva (1994:23), o grande número de normas desarticuladas entre si que afetam o loteamento, criadas no processo de expansão e adensamento da cidade é mais um fator que agrava o problema da irregularidade técnico-jurídica.

Segundo Ceneviva (1994:31) se de um lado é fato que a questão da irregularidade configura um tipo de tensão diretamente originária dos conflitos trabalhistas, deve-se sim perceber que esse é resultado da segregação produzida pela divisão social do trabalho em função da acumulação de riqueza.

Já a irregularidade social não é, porém, sensível apenas à transformação do espaço, mesmo que se atinjam condições básicas de habitação. Essa irregularidade pode ser visualmente maquiada com a regularização, pode ser minimizada pela aparente solução dos problemas essenciais e podemos dizer que ela oscila positivamente, juntamente com as melhorias oferecidas pela regularização técnico-jurídica. Contudo, diferentemente das demais, ela é um tipo específico de irregularidade que ocorre quando se mantém reservado para determinados setores — daí sua condicionante espacial — os piores índices de desenvolvimento horizontais, ou seja, comparados com os demais setores num período determinado, mesmo que tenham melhorado verticalmente, se comparados com os períodos anteriores no mesmo setor. Assim, por mais que haja melhorias, sempre haveriam discrepâncias sociais. Mesmo que a dissonância se reduzisse, sem haveriam diferenças de oportunidades.

Devemos, porém, não fixarmos o conceito ao setor, pois objetivamente, a partir do momento em que a expansão urbana se efetiva sobre esses setores, essas

populações socialmente irregulares, como vimos principalmente na expansão ocorrida nos grandes centros, são empurradas para outros setores técnico-juridicamente irregulares. Nesse sentido, essas populações carregam a irregularidade social consigo, na medida em que as estratégias higienizadoras do mercado conseguem impor processos velados de gentrificação, e, uma vez que são submetidas sempre às piores condições e às menores oportunidades, tais índices se deslocam também para as novas áreas; e enquanto a regularidade territorial transforma o antigo território, uma nova irregularidade é criada em outro. Então os índices humanos melhoram no antigo setor e se criam novos focos em outros, e, nos piores casos, até submetidos à subnormalidade com pouco ou nenhum equipamento que possa alterar esse diagrama no curto prazo.

A apropriação da mais valia se dá novamente, agora sobre a apropriação do espaço regularizado, abandonado por seus antigos habitantes. Vimos esse fenômeno nos guetos negros mencionados por Rolnik (1997) e nas regiões industriais, como os bairros de alta concentração de imigrantes no centro e nas franjas leste da cidade de São Paulo, a partir de meados do século passado. Esse fenômeno tem diminuído na cidade de São Paulo, como o que ocorre na própria Zona Leste do final do século XX até os dias de hoje, onde se registra os maiores incrementos de desenvolvimento sócio-econômico, com a apropriação da mais valia espacial pela própria população local — salvo raras exceções. Contudo, nas cidades médias, o fenômeno da irregularidade social ainda promove a distorção espacial que mencionamos, e prevemos que o mesmo ocorrerá nas cidades pequenas, na medida em que elas cresçam, como veremos no capítulo IV.

Apesar de identificarmos essa distinção entre irregularidade social e irregularidade espacial, iremos nos ater principalmente à questão territorial, considerando a primeira tão somente naquilo que ela reflete nas questões espaciais.

2.2. Incidência da irregularidade territorial

Os dados sobre a irregularidade no país são alarmantes. Porém, Edésio Fernandes, expande a análise e demonstra que tal condição não é exclusividade nossa:

Os dados existentes sugerem que, se as condições de acesso à terra e de construção das moradias forem tomadas em consideração, entre 40% e

70% da população das grandes cidades nos países em desenvolvimento estão desobedecendo a lei de alguma maneira. Nas cidades brasileiras, estima-se que entre 60% e 70% da população vive em assentamentos e construções ilegais – em favelas, loteamentos irregulares e clandestinos, cortiços, etc. –, sendo que em média 20% da população vive em favelas. (Fernandes, 2006:14)

2.2.1. Incidência numérica e espacial

A irregularidade traduzida em números

Segundo Rolnik (org, 2007:7), a pesquisa Perfil Municipal (Munic-IBGE 2000), constatou que há assentamentos com alguma irregularidade administrativa, patrimonial ou clandestinos em praticamente 100% das cidades brasileiras com mais de 500 mil habitantes, 80% nas cidades com menos de 500 mil e 30% dos Municípios com menos de 20 mil habitantes. Todavia, é difícil ter um valor exato da incidência da irregularidade, pois ela não é objeto de estudos censitários detalhados, ficando geralmente associados aos índices de subnormalidade. Porém, quase 100% da subnormalidade é irregular, mas nem tudo que é irregular é subnormal.

O que mais dificulta a delimitação desse universo é exatamente o que lhe dá origem. A falta de notificação do Poder Público.

Modelo dominante de territorialização dos pobres nas cidades brasileiras, a consolidação desses assentamentos é progressiva, eternamente incompleta e totalmente dependente de uma ação discricionária do Poder Público — já que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade esses assentamentos simplesmente não existem. (Rolnik org, 2007:7)

A maioria das ações para diminuir a incidência da irregularidade até o final do século XX — que foram poucas — foram ineficientes, inconsistentes e descontínuas. Após o período autoritário, o Governo Federal passou cerca de 20 anos sem atuar na esfera do planejamento territorial urbano. O governo militar, no entanto, atuou sob o enfoque do projeto de integração social, e as práticas tecnocratas voltadas para o processo de crescimento industrial eram alheias aos problemas sociais que proliferavam. Como comentamos no capítulo anterior, os projetos megalomaniacos não eram eficazes

e a estrutura econômica gerada por eles só acirrou a concentração de renda, agravando o problema.

A tabela a seguir apresentada por Saule Jr. (2009)¹⁵ nos mostra que enquanto a taxa de crescimento da população aumenta em relação aos Municípios médios, até entre aqueles com população de 100.000 a 500.000 habitantes, são os Municípios pequenos, abaixo de 20.000 habitantes, que possuem a maior discrepância ascendente do percentual de irregularidade em relação à taxa de crescimento. Contudo, não podemos deixar de mencionar que, em relação ao percentual da população, são os Municípios médios os que atingem a maior incidência. Do mesmo modo, salta aos olhos o fato de que nem a subnormalidade nem a irregularidade são proporcionais à taxa de crescimento populacional por faixas de Municípios, aumentando até 500.000 habitantes e se mantendo relativamente estável, mesma que a taxa de crescimento decresça. Outro elemento de interesse é o fato de que a irregularidade,

Gráfico 02-a Fonte: SAULE Jr. Nelson. **Fundamentos da Regularização Fundiária: o direito à cidade, o direito à moradia e o tratamento constitucional da Política Urbana.** 2009. Material de Palestra realizada em 8 de setembro de 2009; Curso: "Regularização Fundiária de Assentamentos Informais".

¹⁵ SAULE Jr. Nelson. **Fundamentos da Regularização Fundiária: o direito à cidade, o direito à moradia e o tratamento constitucional da Política Urbana.** 2009. Material de Palestra realizada em 8 de setembro de 2009; Curso: "Regularização Fundiária de Assentamentos Informais". São Paulo: Instituto POLIS, de 08 a 11 de setembro 2009.

apesar do modo impreciso, apresenta praticamente o mesmo desenho da subnormalidade, porém ora pouco acima, principalmente nas cidades até 500.000 habitantes, ora ligeiramente menor nas cidades acima desse valor.

O Município de Osasco, por exemplo, não é diferente. Com uma população de cerca 570.000 habitantes em 2000 e 100% de taxa de urbanização, a cidade possui cerca de 170 assentamentos informais cadastrados e denominados como “áreas livres” em ocupações de áreas públicas. Os terrenos tomados tinham outra destinação prevista distintas da habitação. Nesses assentamentos residem mais de 100 mil pessoas; isso sem contar as famílias que adquiriram lotes em loteamentos irregulares ou clandestinos.¹⁶ Ou seja, são 17,5% da população em ocupações irregulares em terrenos públicos municipais. Além disso, o Município possui outros 44 loteamentos irregulares cadastrados no Programa Cidade Legal do Comitê de Regularização do Estado de São Paulo. São mais 69.638 habitantes em 13.817 unidades. Somados a esses, a CDHU ainda possui 8 conjuntos habitacionais irregulares, com 2.860 unidades aproximadamente e uma população de 14.414 habitantes, aproximadamente no Município.

Esses números são alarmantes e mostram como a irregularidade tomou conta dos Municípios médios e como os padrões de urbanização metropolitanos irradiados para as periferias transbordaram nos Municípios adjacentes. Assim, os números da irregularidade e da subnormalidade se desassociam. Como vemos no mapa apresentado a seguir, os setores em cores são os que apresentam as ocupações de áreas públicas, e estão distribuídas por toda a cidade, mas principalmente predominando na faixa oeste. Como é trecho leste aquele que faz divisa com o Município de São Paulo, o processo de exclusão e gentrificação pressionaram as populações de baixa renda a não ocuparem os setores a leste, mais valorizados. Essa segregação foi ainda reafirmada por investimentos privados específicos, como os realizados na abertura do Parque Continental, criando setores de alta renda nas franjas em contato com a capital e os bairros de alta renda da Lapa e de Pinheiros.

Ainda assim, o grande número e alta densidade da população de baixa renda acabou por condensar a irregularidade numa porção imensa do Município, como

¹⁶ PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO DA PREFEITURA DE OSASCO. **Roteiro para áreas públicas ocupadas**. Osasco: PMO, 2007.

vemos no delineamento do mapa, ocupando quase metade do seu território, deixando apenas alguns trechos livres. Mais do que o percentual, a geometria da irregularidade somada aos grandes obstáculos urbanos gerados a partir das artérias de ligação metropolitana, nesse caso, seccionam o território em faixas descontínuas e intrincadas, obstruindo a comunicação entre as faixas, a coerência da malha urbana e impedindo o desenvolvimento simultâneo dos diversos setores.

Mapa 02-a Fonte: PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO DA PREFEITURA DE OSASCO.
Roteiro para áreas públicas ocupadas. Osasco: PMO, 2007.

Incidência no espaço

Veremos mais adiante como a irregularidade se apresenta fisicamente no espaço. Nesse trecho, quero demonstrar como ela é resultado das relações sócio-econômicas. Para tanto, devemos ter em mente que as irregularidades se apresentam no território sob várias morfologias, já bastante comuns nas grandes cidades e muito presentes nas médias. Temos as diferenças gritantes entre os centros urbanizados e as periféricas das regiões metropolitanas; temos as favelas em APP's a beira de córregos e rios poluídos, as palafitas sobre mangues e banhados, todas em dissonância com o alto padrão de luxo dos prédios a beira-mar; tudo ocorrendo em diversas composições urbano-geográficas as mais variadas, mas presentes em praticamente todas as cidades brasileiras, independentemente do tamanho, da funcionalidade, perfil sócio-econômico ou da região a que pertence.¹⁷

Como comentamos anteriormente, a contraposição entre os benefícios de uma minoria e as carências de uma maioria vivendo em condições urbanísticas precárias não pode ser medido só como expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: como agente reprodutor da desigualdade, ela é elemento produtor da irregularidade social.

Em uma cidade dividida entre a porção legal, rica e com infra-estrutura e a ilegal, pobre e precária, a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades de trabalho, cultura ou lazer. Simetricamente, as oportunidades de crescimento circulam nos meios daqueles que já vivem melhor, pois a sobreposição das diversas dimensões da exclusão incidindo sobre a mesma população faz com que a permeabilidade entre as duas partes seja cada vez menor. Esse mecanismo é um dos fatores que acabam por estender a cidade indefinidamente: ela nunca pode crescer para dentro, aproveitando locais que podem ser adensados, é impossível para a maior parte das pessoas o pagamento, de uma vez só, pelo acesso a toda a infra-estrutura que já está instalada. Em geral, a população de baixa renda só tem a possibilidade de ocupar terras periféricas – muito mais baratas porque em geral não têm qualquer infra-estrutura – e construir aos poucos suas casas. Ou ocupar áreas ambientalmente frágeis, que teoricamente só poderiam ser urbanizadas sob condições muito mais rigorosas e adotando

¹⁷ “Segundo os dados levantados pelo IBGE, foram encontradas favelas em 27,6% dos Municípios brasileiros. (...) Em 56,6% dos Municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e na totalidade dos Municípios com população superior a 500 mil habitantes”. François E. J. Bremaeker, **O Papel do Município na Política Habitacional**. Rio de Janeiro: Série Estudos Especiais n° 32, IBAM, junho de 2001. pg.7.

soluções geralmente dispendiosas, exatamente o inverso do que acaba acontecendo. (ROLNIK org, 2007:24)

Como nos mostra a autora no mesmo trecho, o próprio Poder Público reforça essa tendência de expulsão dos pobres das áreas mais bem localizadas, à medida que constrói os conjuntos habitacionais de seus programas habitacionais em terrenos mais baratos e periféricos, e — devemos acrescentar — são suas empresas elas próprias produtoras de irregularidades. Assim, além de se configurar uma expansão horizontal ilimitada sobre quaisquer áreas desabitadas, regular ou irregularmente, mas de todos os modos num espalhamento muitas vezes desestruturante e disfuncional, são as empresas públicas também enfatizadoras das relações centro-periferia e das dificuldades de ordenamento e locomoção oriundas dessa disposição.

Os efeitos nocivos dessa condição são a concentração das oportunidades de emprego e os serviços em setores centrais e concentração de habitação popular nas periferias precárias e cada vez mais distantes, avançando inclusive sobre territórios de Municípios vizinhos. A incidência dos custos do transporte tanto nos salários como nas contas públicas aumentam, já que as distâncias percorridas só ampliam, o que tem esgotado os sistemas de transporte e viário. As pressões sob o meio ambiente também são resultado desse processo, tanto diretamente, como é o caso das próprias populações sem saneamento que vivem sobre o próprio lixo e esgoto nos mangues, APP's, encostas e lixões, sujeitas à contaminação e deslizamentos, como indiretamente para a cidade como um todo, à mercê dos efeitos das enchentes, dos acidentes e da poluição. Por fim, o resultado dessa ilha de prosperidade é tanto um alto nível de especulação imobiliária no centro expandido, como um constante processo de gentrificação e expulsão das franjas entre a prosperidade e a periferia disfuncional.

2.2.2. Identificação e combate da irregularidade de interesse social

Na trajetória de produção do espaço, o que sofre maior resistência por parte dos grupos conservadores ligados ao mercado imobiliário é o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade. Contudo, ante o processo de adensamento e produção das cidades brasileiras, o que se verificou foi a formação de bolsões de prosperidade pontuados com diversos vazios especulativos que se apropriam da mais valia urbana. Segundo Fernandes (2008:53), há vários estudos que associam legislação,

planejamento, exclusão social e segregação espacial; e mais recentemente violência urbana. Como vimos no Item 1.2 do Capítulo I, os mecanismos da legislação são delineadores da irregularidade. E nessa apropriação da mais valia urbana, na exclusão do bolsão de alta valor imobiliário, a ilegalidade urbana deixou de ser exceção para se tornar a regra.

Segundo o mesmo autor (2008:53), há três aspectos do processo que precisam ser evidenciados: o primeiro é que há níveis de tolerância com a irregularidade, tanto com relação à fiscalização por parte das autoridades quanto da opinião pública, isso é principalmente associada à existência de documentos formais de propriedade precários, como nos mostra a história territorial; o segundo é que a irregularidade não é exclusividade dos pobres, havendo ocupação de recuos, áreas públicas e praias pelas elites e inclusive pelo Poder Público; e, por fim, prolifera as instâncias informais de justiça nas comunidades excluídas, enfraquecendo os padrões de organização sócio-política da Ordem Pública.

O que pode o que deve ser regularizado

A irregularidade deve ser combatida a todo custo. Esse é um ponto crucial sobre a questão. Ela impede a correção das irregularidades sociais, mina a presença eficiente do Estado e dificulta as transformações econômicas. Na maioria das discussões sobre o tema, assume-se que a população ocupante do imóvel irregular é o interessado e são as consequências da irregularidade para esses que devem ser combatidas. Isso é plenamente verdade. Contudo é uma parte da verdade. Muitos teóricos nos lembram das consequências para a cidade também. Essas considerações aparecem com sintonia à inclusão de parcelas da malha urbana que, na irregularidade, fragmentam os espaços públicos, criam guetos e fragilizam as relações sociais. Portanto, a regularização é importante para a cidade como um todo.

Todavia, podemos também acrescentar a essa explanação a importância para o Poder Público, principalmente a Municipalidade e para os órgãos responsáveis, pois é deles a competência prioritária. A primeira idéia que vem à cabeça é a da oficialização e, portanto, a incidência de imposto. Essa é até uma parte pequena da questão dos recursos. Mais do que arrecadar, economizar é o maior benefício. A regularização facilita o reconhecimento das características da população, auxilia na

governança, potencializa o retorno das políticas públicas. Essa consideração serve para todas as instâncias governamentais, otimizando os recursos empregados. Assim, regularizar é crucial para toda a sociedade.

As situações mais comuns que exigem regularização são:

- Imóvel irregular em assentamento habitacional, como loteamentos, condomínios, conjuntos habitacionais e favelas, sem aprovação municipal (e anuência estadual quando for o caso) do parcelamento do solo ou da construção das moradias.
- Imóvel sem termo de ocupação, no caso de parcelamento, ou habite-se, no caso da edificação, expedido pela Prefeitura Municipal.
- Imóvel sem título de propriedade válido, ou seja, devidamente registrado.
- Projeto do parcelamento do solo ou lote individualizado, ou ainda da construção junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Relembramos que o Estatuto da Cidade veio, então, como instrumento de transformação dessa ordem de fatores, delineando princípios fundamentais para a organização de metodologia de essência perene para a contenção e reversão do problema. E para a sua implementação, o Ministério das Cidades conduziu através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) dois movimentos simultâneos:

- 1º) uma ação curativa: a incorporação e requalificação da cidade marginal pela regularização dos assentamentos de baixa renda consolidados, através do Programa Papel Passado – Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável e no Programa de Gerenciamento e Remoção de Riscos.
- 2º) uma ação preventiva: o controle para evitar a formação de novos focos irregulares, congelando as áreas invadidas em processo de regularização e atuando no Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana, com a implementação dos Planos Diretores e a reabilitação dos centros.

Programa Papel Passado.

De acordo com Carvalho (2007:13), através de estudo realizado pelo Ministério das Cidades, em pesquisa realizada pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos, é possível constatar que existe mais de 12 milhões de domicílios irregulares habitados por famílias com renda de até cinco salários mínimos mensais. O mesmo órgão pôs em prática o Programa Papel Passado, dando apoio a Estados e Municípios,

associações civis sem fins lucrativos e defensorias públicas na implementação dos processos de regularização fundiária em áreas urbanas.

Esse programa foi financiado por recursos do Orçamento Geral da União e viabilizado também pela transferência para os Estados e Municípios de imóveis pertencentes a órgãos públicos federais, de modo a auxiliar na logística e reacondicionamento na transferência das famílias de áreas impróprias.

Segundo a autora, no biênio 2004-06, foram destinados R\$30 milhões do Orçamento Geral da União (OGU) para as outras esferas do poder público que resultou no desenvolvimento de ações de regularização fundiária em 592 assentamentos de 100 Municípios em 23 estados. As seguintes condições criterizaram o acesso aos recursos dispostos:

- 1) Magnitude do problema;
- 2) Número de famílias beneficiadas;
- 3) O processo de gestão democrática implementado;
- 4) Capacidade do proponente em desenvolver o processo;
- 5) Nível de urbanização do assentamento.

Programa de Fortalecimento da Gestão Municipal Urbana

Esse programa do Governo Federal, implementado através do Ministério das Cidades com recursos do Orçamento Geral da União operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, tem como objetivo geral capacitar as Administrações Municipais para a plena gestão territorial e urbana, através do subsídio Federal para a realização do Plano Diretor, com base nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade. Um objetivo específico desse programa é oferecer aos municípios brasileiros, e ao Distrito Federal quando for o caso, subsídios para a execução de um planejamento sistêmico e integrado, buscando o desenvolvimento urbano e o fortalecimento institucional, contribuindo para a eficácia da gestão urbana em paralelo à implementação de uma estratégia de descentralização da Política de Desenvolvimento Urbano do Governo Federal.

Pesquisa do Ministério das Cidades realizada entre outubro de 2006 e março de 2007 observou que 92,5% dos municípios já possuíam Planos Diretores aprovados, em aprovação ou em andamento, permitindo institucionalizar uma Política Fundiária

Urbana que possibilite a aplicação de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, interferindo na lógica de produção das cidades e reconhecendo o direito à moradia e a segurança da posse dos assentamentos consolidados. Segundo o site do Ministério das Cidades¹⁸, foram realizadas as seguintes ações para atingir tais objetivos:

- edital para selecionar projetos de Assistência Técnica para implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- edital para selecionar projetos de Capacitação para implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- articulação de uma rede para a avaliação e capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos;
- curso à distância Acesso à Terra Urbanizada para Todos, em parceria com a Secretaria de Educação à Distância da Universidade Federal de Santa Catarina;
- repasse de recursos diretos do Ministério das Cidades (Orçamento Geral da União) a municípios, governos de estado e entidades privadas sem fins lucrativos para ações de regularização fundiária e erradicação de riscos em assentamentos precários;
- convênios com Governos de Estado para promover a implementação dos Planos Diretores e a Regularização Fundiária.

Além do Plano Diretor, esse Programa tem também como foco não só a eficiência das instituições municipais como também o combate à má versação dos recursos públicos, ímproba ou não, à corrupção e ao fisiologismo. A fiscalização e a auditoria das atividades estaduais e municipais pela Controladoria Geral da União (CGU) visam tornar mais transparentes as contas públicas e facilitar as informações relevantes aos munícipes, fortalecendo os instrumentos de controle e autocontrole públicos. Como parte das incongruências nas contas públicas não derivem da improbidade ou da corrupção de gestores públicos, a CGU procura regulamentar, por meio da Portaria Nº528, o Programa de modo a tornar mais eficientes a administração e a destinação dos recursos públicos pelos entes federados através da capacitação de agentes públicos, evitando também a administração ineficiente e equivocada.

¹⁸Disponível em <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/descricao-do-programa/> consultado em 01/06/2009.

2.3. Conseqüências sócio-econômicas da irregularidade de interesse social e da regularização

Na situação de irregularidade, os prejuízos são gerais. Para o morador, a irregularidade o impede de obter empréstimos e recursos para a melhoria de sua condição de vida, além da falta de título de domínio na matrícula do imóvel, gerando insegurança jurídica e transtornos quando do inventário de sucessão. Para a sociedade, além do sentimento de insegurança, as situações de irregularidade geram perdas econômicas significativas, como o aumento dos mercados ilegais e a diminuição dos postos de trabalho formais. A eventual ausência ou deficiência de requisitos urbanísticos na disciplina do uso e ocupação do solo causam transtornos ambientais, falta ou deficiência na fruição dos benefícios gerados pelos equipamentos urbanos e comunitários, dificuldade na mobilidade em decorrência de problemas na articulação de vias públicas, entre outros. Ao poder público, os núcleos irregulares geram ônus financeiros e políticos, dificultando o acesso a dados essenciais para a elaboração de políticas sociais, urbanísticas e ambientais, dentre outras, e definição da destinação dos investimentos.

Segundo Rolnik (org, 2007:7), informais e sem crédito, tanto a população sem endereço reconhecido quanto os assentamentos irregulares não possuem acesso ao marco regulatório do sistema financeiro formal. Assim, se multiplicam em áreas improváveis de urbanização: Áreas de Proteção Permanente e Ambiental, insalubres, de risco, nos limites rurais do perímetro urbano, ausentes dos mapas e dos cadastros das Prefeituras, dos registros nos cartórios, das diretrizes das concessionárias. Portanto, identifica-se aí um ciclo vicioso. A irregularidade dificulta o crédito, a falta de crédito impede o financiamento de melhorias na edificação para inverter a condição de subnormalidade.

A regularização, tornando o imóvel e/ou moradia legalizada, de um ponto de vista mais pragmática, gera os seguintes benefícios de modo mais objetivo:

- Segurança jurídica, o que atribui o direito de uso e posse do seu imóvel, gerando uma proteção contra despejos forçados;
- A possibilidade de transferência de posse e propriedade a terceiros de modo formal e estendida aos descendentes;

- Utilização do imóvel como garantia para a obtenção de créditos e financiamentos para consumo e produção ou hipoteca, inclusive para melhoria do imóvel;
- Torna mais proporcionais os gastos com habitação e a renda da população;
- Integração do proprietário ao sistema econômico, tornando-a apto a participar do processo produtivo;
- Facilita a disponibilização dos serviços de infra-estrutura, contrapostos às dificuldades de oferecer condições adequadas, principalmente em áreas de produção;
- Melhorias técnicas nas condições de saúde e salubridade;
- Possibilidade de realização de políticas habitacionais para incluir grupos vulneráveis;
- Planejamento e adequação sócio-espacial para permitir o acesso às opções de emprego, racionalizado o transporte e demais condições básicas;
- Facilitação das políticas públicas para a valorização da diversidade cultural, usos e costumes das comunidades e grupos sociais.

Ceneviva (1994:32) já alertava que a regularização, como meio de incorporação sócio-espacial, melhorando as condições de habitabilidade, apresenta dois benefícios: permitiria uma redução do desgaste da força de trabalho e a introdução do trabalhador no mercado de consumo, na medida em que o torna apto a receber crédito. Portanto, esse financiamento não seria somente da construção, mas todos os equipamentos doméstico que ofereceriam conforto, segurança e otimizariam seu trabalho e seu tempo. Complementa a discussão esse trecho de Soto:

A maioria dos pobres já possuem os ativos que necessitam para produzir o sucesso do capitalismo. (...) Mas, eles detêm esses recursos de forma ineficaz, (...) lhes falta um processo para representar a propriedade e criar capital. (...) Eles têm casas, mas não os títulos de posse, isto é, a representação dos ativos em documentos de propriedade legal que lhes confere o poder para criar mais valia. (SOTO apud ROLNIK, 2005:154)

Ou seja, as habitações e os comércios informais são capital morto, que poderiam ser reavivados pelo poder público através da incorporação sócio-espacial, possibilitando o crédito formal investido nas áreas de baixa renda, gerando aquecimento da economia localizada, adquirindo os seguintes privilégios:

- Segurança para investir
- Segurança titulada
- Garantia de posse individualizada dos títulos

Por esse raciocínio, a questão do financiamento, por conseguinte, transcende a questão da habitação e associa elementos econômicos mais complexos, permitindo uma participação no processo produtivo como um todo. Podemos ver esse fenômeno tanto com desdobramentos simples, até singelos, como a possibilidade de abrir um negócio regular e poder emitir notas; e, portanto, oferecer serviços maiores, para condomínios e empresas, bem como participar de pequenas e, em consórcio, médias concorrências; mas, de modo difuso, com grandes conseqüências econômicas. Além de permitir que façam seguro das suas atividades, principalmente quando exigidos em editais de concorrência, podem oferecer serviços para empresas que se submetem a programas de certificação de qualidade, o que, na condição de informalidade, lhes é vetado. Mas há também a forma mais complexa na viabilização e financiamento de qualquer etapa do estabelecimento do negócio ou de qualquer fase da produção. A hipoteca também é um instrumento importante para a ampliação dos pequenos negócios, gerando maior mobilidade social.

Como o ônus é generalizado, o bônus também o deve ser. Devemos então comentar sobre os efeitos sócio-econômicos positivos da regularidade, que têm principalmente à relação entre a comunidade e o Poder Público a sua maior transformação. Devemos ter em mente que há uma correlação direta entre a defesa dos direitos da cidadania com o desenvolvimento social. A formalização converte lugares de ocupação em endereços de moradias. Produz, portanto, só por essa transformação, informações para a arrecadação de tributos, facilitando o planejamento dos investimentos públicos em serviços, como transporte, educação, saúde, lazer, etc. Além disso, a regularização impede a venda de lotes ou imóveis com falsos contratos; e nesse procedimento à luz da lei, podemos registrar também que a transferência oficial também gera recursos públicos na forma de impostos e taxas.

2.4. Classificação das irregularidades em assentamentos populares e categorização dos fatos geradores

A irregularidade fundiária assume diversas formas nas cidades brasileiras, sob o ponto de vista da legislação urbanística e registral: conjuntos

habitacionais públicos ou privados, favelas e ocupações e loteamentos clandestinos e irregulares. (Alfonsin, 2002:12)

Acreditamos que o fato gerador é um elemento de suma importância na estruturação dos processos de regularização, principalmente em se tratando da atuação estadual. Para as Administrações Municipais, o fato gerador serve para se definir principalmente a quem recorrer como interlocutor do assentamento. Contudo, numa visão mais panorâmica, o fato gerador pode ser um dos pilares do ordenamento de um plano de regularização municipal de médio ou grande porte, em Municípios entre 100.000 e 500.000 habitantes, ou de um programa de regularização estadual. A partir dessa dimensão de cidade, ou a depender da incidência da irregularidade, qualquer programa de regularização deve contemplar todas as categorias de fatos geradores.

Enquanto os programas de regularização se incumbem de desenvolver metodologias de abordagem sistemática dos processos de regularização, os planos de regularização, mais amplamente do que os primeiros, juntamente com as diretrizes infra-estruturais, incluem planos ambientais para as bacias ou micro-bacias, para os biomas ou para a formação natural, que pode ser uma floresta, uma baía, um manancial. O plano de regularização é, portanto, mais amplo e genérico, mas nem por isso abre mão das metodologias, podendo ser suportados pelos programas.

O fato gerador, nesse sentido, é aquela iniciativa primeva que estabelece as bases da ocupação do assentamento. Ela pode ser singular ou composta. A singular pode ser a ação do loteador ou até a construção de um conjunto habitacional por uma empresa pública. São esses os elementos que dão a partida no objeto da regularização e, portanto, garantem uma unicidade não só das condições técnicas, mas principalmente das jurídicas, que permitem tratar todos aqueles elementos como um único corpo regularizável.

As compostas, não perdem essa unicidade quanto ao objeto da ocupação, mas podem ser resultado de várias ações simultâneas, como por exemplo, a invasão de uma área específica por vários grupos com finalidades diferentes. De um lado um grupo erguendo moradias, do outro, os vizinhos de classe média avançam sobre as divisas. Tivemos esse exemplo no km27 da Rodovia Anhangüera, em 2001, quando os sem-terra rurais invadiram uma fazenda e fizeram fronteira com os sem-terra urbanos. Foi um

momento *suis generis*, pois criou-se uma situação em que os problemas territoriais urbanos e os rurais ficaram emblemática e simbolicamente frente a frente. Emblemático porque mostra o escasseamento das áreas livres na cidade; simbólico porque mostra o encontro de dois movimentos que tiveram a mesma origem territorial, mas que se distanciaram e agora se aproximam. Contudo, o encontro não foi nem fraterno, nem amigável, já que não importa a que grupo pertençam, disputas geram conflitos.

Parâmetros

Relembrando rapidamente os parâmetros para a aprovação de loteamentos, a Lei Federal Nº6.766/79 estabelece que as modalidades de parcelamento do solo possíveis são o loteamento e o desmembramento. Já comentamos esse conceito em trechos anteriores, sob diversas definições, jurídicas, urbanísticas e até ambientais. De acordo com essa lei, isso pode ocorrer em áreas urbanas ou de expansão urbana delimitadas pelo plano diretor, sendo proibido em terrenos inundáveis, aterros de material tóxico, terrenos com declividade igual ou superior a 30%, com formação geológica inadequada ou em áreas de preservação permanente ou ambiental. Lucas nos lembra que:

A infra-estrutura mínima exigida pela lei é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação. Para parcelamentos situados em áreas declaradas por lei como de interesse social deverão ser previstos, ao menos, vias de circulação, escoamento das águas pluviais, rede de abastecimento de água potável e soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar. (LUCAS, 2009:63)

Além disso, deve-se atender aos requisitos urbanísticos, no que tange ao estabelecido por lei municipal sobre o percentual de áreas públicas destinado ao sistema de circulação, às áreas institucionais, bem como espaços de lazer e áreas verdes. O lote, como parcela mínima, deve ser de 125,00m²; salvo em condições previstas em lei municipal para habitação de interesse social e regularização.

2.4.1. Categorias de fatos geradores de interesse social

Relembrando o fato gerador como a ação primeva de formação do assentamento irregular, devemos identificar as diversas categorias pelas quais se divide para melhor compreender a sua lógica.

Assentamento resultante de invasão de propriedade alheia

Os assentamentos resultantes de invasão são aqueles nos quais a população faz valer da sua condição de fragilidade social para impor o direito de moradia por sobre o direito da propriedade. Geralmente ocorrem em terrenos baldios e ociosos, que não cumprem a sua função social, mas podem também ser em lotes com construção desabitada. Nesse caso, a efetuação da oposição é o fator que servirá no fiel da balança para dar contrariedade à ação de ocupação. A sua inexistência respalda juridicamente o não cumprimento da função social.

Há também as invasões de edificações, mas não consideraremos essas no trabalho, por serem de outra amplitude, como é o caso das obras inacabadas de empresas públicas ou edifícios ociosos ou objeto de inventário, principalmente nos grandes centros.

As invasões em áreas ociosas podem ocorrer de forma espontânea ou organizada. Consideramos a primeira quando a população toma a iniciativa, seja por uma ou poucas famílias, ou grupos que não sejam representados por nenhuma entidade ou que não tenham liderança ativa. Nesse caso, a ocupação geralmente se dá num contínuo temporal, agregando mais famílias ou indivíduos, na medida em que se percebe a vulnerabilidade da área e o respaldo da iniciativa primeva. Já as iniciativas organizadas têm o respaldo ou instrução de alguma entidade, que sejam movimentos sociais ou associações, e em outras épocas, até partidos políticos. Possuem liderança ativa e, algumas, personalidade jurídica. A inexistência de fins lucrativos ou a não efetuação da venda dos lotes as diferencia da grilagem.

O objeto do assentamento pode ser terreno público ou privado, o que será determinante na contextualização da oposição. Ambos podem lançar mão dessa ação, contudo, moralmente, o Poder Público tem observado a relevância da solução do problema, salvo quando se trata de situação não consolidada em áreas específicas de segurança ou de proteção.

O litoral caracteriza-se por uma concentração de bens da União, tais como o mar territorial, as praias marítimas, as ilhas oceânicas e costeiras, os terrenos de marinha e seus acrescidos. Também é no litoral que se concentra a maior parte da população urbana brasileira e onde se observa a maior parte das irregularidades fundiárias em bens da União.

Tendo em vista as peculiaridades desta região, a regularização fundiária nesses locais deve considerar também leis específicas, como a Lei de Gerenciamento Costeiro, bem como parceiros específicos, como a Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca (SEAP), Capitania dos Portos e as instituições portuárias. Os instrumentos de regularização fundiária aplicados aos terrenos de marinha são os mesmos de todos os outros bens da União, com exceção da alienação. (SAULE Jr; FONTES coords, 2006:89).

Os imóveis da União são bastante suscetíveis, nesse sentido. A formação de favelas e palafitas se dá na sua grande maioria em ou imóveis da União ou em áreas de proteção ecológica.

Loteamento grilado de terreno público ou privado

A grilagem é a ação de venda das parcelas do terreno sem a autorização e conhecimento do proprietário, e como tal é uma atividade comercial, e assim como o parcelamento, é clandestina. A grilagem foi criminalizada pela Lei N°6.766/79 e lesa tanto o proprietário do terreno como os adquirentes dos lotes. Contudo, é fato que a maioria dos compradores sabe que não se trata de uma operação legal, mas ainda assim concluem o negócio. Segue um trecho de palestra ministrada pelo jurista Gilberto Valente da Silva, no Instituto de Registro Imobiliário do Brasil:

Por derradeiro, há os loteamentos executados criminosamente, por pessoas que não têm e nunca tiveram quaisquer direitos sobre a gleba loteada. São verdadeiros estelionatários, que prometem vender ou vendem imóveis dos quais nunca foram proprietários e sobre os quais nenhum direito real possuem. Para esses últimos loteamentos não há a menor possibilidade de regularização. (SILVA, GILBERTO VALENTE da 2003)¹⁹

Em contrário, o interesse nessa categoria é que o encaminhamento da regularização pressupõe a consideração da solução para o problema da propriedade do imóvel, primeiramente. Caso se trate de área pública, pode ser feita a desafetação nos termos da lei, a depender da utilidade a que se destina o imóvel. No caso de área particular, é possível efetuar um acordo, mediado pela Prefeitura, com a transferência do direito de construir para compensar ou minimizar os prejuízos do proprietário. O Poder Público pode ainda desapropriar a área mediante pagamento com títulos da

¹⁹ Encontro de SP no Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, Sala Temática: Regularização Fundiária, 13 de agosto de 2003. Disponível em <http://www.irib.org.br/salas/boletimel775a.asp>, consultado em 07/07/2009.

dívida pública, processo que se mostra lento, muitas vezes mais do que a ação de reintegração de posse.

As ações jurídicas contemplam diversos instrumentos para transformar a posse legítima — ou seja, contínua, sem oposição e destinada à moradia — em propriedade titulada. A primeira condição é ordenar prioritariamente as ações referentes à ocupação de propriedade particular ou de área pública. Para o primeiro caso, há a doação, mais incomum, mas pertinente para formalizar negociações que envolvam dívidas tributárias imobiliárias; a usucapião urbana, como nos explica Afonso e Norma & Lacerda (*in* Fernandes; Alfonsin orgs., 2006a) e Costa; Grazia et al.(2002), como meio de oficializar a posse consolidada, fazendo valer a função social sobre a propriedade subutilizada; e por fim, Costa; Grazia et al. (2002) nos esclarecem sobre a desapropriação e a compra direta ou em sistema cooperado.

Loteamentos privados em área de propriedade reconhecida (clandestino e irregular)

Figura 02-a Mogi das Cruzes: Loteamento particular em área de propriedade reconhecida. Agente promotor: Emílio Frederico Oliveira.

O loteamento e venda dos lotes realizados pelo proprietário em desacordo com a legislação pode estar em duas subcategorias: o parcelamento clandestino ou promovido sem anuência do Poder Público, através dos órgãos responsáveis, ou os irregulares, aprovados pelos órgãos públicos municipais e

estaduais responsáveis, quando for o caso, mas realizados em desacordo com as normas técnicas. Nessa categoria, o fato gerador não só é o fazer, mas pode ser também o deixar de fazer; como no primeiro caso é o de deixar de aprovar o projeto.

Figura 02-b Taubaté – Loteamento Chácara Dallas:
Empreendimento privado em área rural não consolidado.
Agente promotor: Geraldo Joaquim.

Assentamento promovido pelo poder público

Os assentamentos promovidos pelo poder público também são repletos ou completos de irregularidades. Essa condição se dá em praticamente todas as instâncias, tanto municipais como estaduais e federais. Todos em algum momento já ouviram falar de algum Prefeito de cidade pequena que distribui lotes, casas e material de construção em troca de votos em ano eleitoral. Pra não dizer que é uma ocorrência apenas em lugares afastados ou atrasados, a própria CDHU possui, só no Programa Cidade Legal, 565 empreendimentos irregulares no Estado de São Paulo, computando 153.368 unidades habitacionais ao todo.

Figura 02-c Mogi das Cruzes – Loteamento Piaã A:
Empreendimento promovido pelo Poder Público. Agente promotor Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes.

Figura 02-d Mogi das Cruzes – Loteamento Piatã A: Empreendimento promovido pelo Poder Público. Agente promotor Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes.

O fato gerador da irregularidade promovida pelo Poder Público surge pela impossibilidade da transferência da unidade habitacional para o beneficiário e porque os agentes promotores do empreendimento ou não possuem a propriedade do imóvel, não obtiveram a imissão na posse ou não concluíram os processos de desapropriação necessários, nos casos em que houve ocupação das unidades sem autorização, antes do habite-se. A distinção dessa categoria é que há uma propensão à regularização por todos os agentes envolvidos.

Figura 02-e Mogi das Cruzes – Loteamento Piatã B: Empreendimento promovido pelo Poder Público. Agente promotor Prefeitura Municipal de Mogi das Cruzes.

Assentamento de comunidades tradicionais

As comunidades tradicionais são uma categoria à parte, e a nosso ver, sequer deveriam estar incluídas em alguma categoria. São comunidades assentes em localidades consolidadas por décadas e até séculos, algumas anteriores a todas as legislações pertinentes ao tema, inclusive anteriores à Lei da Terra. São compostas por comunidades quilombolas, vilas de pescadores, grupos extrativistas, ilhéus isolados, populações ribeirinhas. A esses, a regularização deveria ser feita objetivamente pela demarcação técnica e regularização por ação judicial ou decreto. A discussão em torno dessas comunidades só pode caminhar na permanência e conservação das suas tradições. O Governo Federal já possui o Programa Brasil Quilombola que trabalha no tratamento da questão. Afirma Saule Jr. & Fontes (coords, 2006:107) que coordenado pela Secretaria Especial de Promoção de Políticas da Igualdade Racial (SEPPIR), por meio da Subsecretaria de Políticas para Comunidades Tradicionais, a União pôs em prática em 2004 um conjunto de ações integradas entre diversos órgãos governamentais a fim de implementar políticas públicas que atendam às peculiaridades das comunidade quilombolas. Falta um plano de regularização que atenda a todas.

Figura 02-f Areias – Bairro do Alegre. Remanescente de assentamento quilombola.

Assentamentos em áreas de proteção (parcelamentos privados e invasões)

A invasão de áreas de proteção é a categoria mais frágil e mais complexa. A fragilidade decorre da condição de serem áreas livres e, portanto, desprotegidas, não raramente havendo um agente contestador. Nessa condição de áreas livres, deve ser mesmo a legislação a mais rigorosa o possível para que se consiga de algum modo inibir as ações predatórias de elementos fundamentais para a composição das microbacias e em alguns casos das fontes de abastecimento das cidades. Decorre daí a sua complexidade.

Figura 02-g Mogi das Cruzes - Jardim Esperança: Assentamento espontâneo em área de APP

Nessa lógica, a legislação é tão rigorosa que exige a sua completa desocupação, assim, não há a possibilidade de se executar qualquer empreendimento em sintonia com a sua preservação. Essas áreas, então, tornam-se suscetíveis a ocupação apenas daqueles que não têm nada a perder. Ou seja, são áreas que têm como destino as ocupações com alto grau de impacto ambiental e nenhum recurso para adequação técnica. A Universidade de São Paulo possui terreno em área de manancial às margens da Billings. Lá não é permitida a construção de um museu, um centro cultural ou um centro de pesquisas; edificações que poderiam facilmente ser resolvidas tecnicamente e adequadas ao lugar. Contudo, a legislação obrigou a área a permanecer livre até que fosse invadida e lá erguido praticamente um bairro.

Soma-se a essa fragilidade a tradição portuguesa de ocupação espacial colonial desordenada, das margens dos córregos e à beira-mar, e temos uma cultura de apropriação do espaço que desconsidera os cursos e recursos naturais. Mais um elemento de incentivo às populações de baixa renda. Como comentamos, essa é uma componente da cultura da terra que opera no imaginário popular sendo um dos fatores do descaso com o ambiente.

2.4.2. Classificação da Irregularidade

Embora surjam a partir dos fatos geradores, as irregularidades não devem ser confundidas com aqueles. Um é o ato específico formado pela conjuntura, o outro é resultado do ato específico. São ligados, portanto, por uma relação de causa e efeito. Enquanto o fato gerador é objeto de uma ação investigatória e pode ser tratado como caso criminal, as irregularidades são condições fáticas que devem ser congeladas, mitigadas ou revertidas. Para diferenciá-las dos fatos geradores não utilizaremos o termo categorias, mas sim classes, dadas as diversas possibilidades de classificação. A maior consideração sobre essas classes é que a sua compreensão permite solucionar as etapas de quaisquer metodologias de abordagem da regularização, pois são as diversas classes que produzem as pendências processuais. Entraremos na questão das pendências no próximo Capítulo III, quando avaliarmos a metodologia empregada pelo RESOLO no programa Lote Legal.

Os desdobramentos dos fatos geradores podem ser de três ordens: as jurídicas, as urbanas e as ambientais.

As jurídicas apresentam as seguintes classes:

- Inexistência de titulação: são ocupações, geralmente antigas em terras devolutas ou locais que, por sua natureza, não oferecem registros, como APP's, mangues, etc.;
- Matrícula em desacordo: são aqueles terrenos que sofreram diversas ações, sejam de movimentação de terra, seja de ocupações além ou aquém das suas divisas, tudo servindo para que a geometria expressa na matrícula não coincida com a verificada de fato;
- Projeto sem registro no CRI: uma vez principiado o projeto de regularização, ele deve ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis e deve ser seguido à risca;

- Falta averbação de um, alguns ou todos os elementos: algumas exigências legais são da reserva de áreas de lazer, institucionais, públicas e verdes. Essas áreas precisam ser averbadas, ou seja, transfiguradas da personalidade privada para a pública;
- Falta de Habite-se, no caso de conjunto habitacional, ou do Termo de Conclusão de Obras, no caso de loteamento: são os documentos que atestam que as obras de construção, reforma ou mitigação foram realizadas conforme o projeto aprovado;
- Não há individualização da matrícula: uma vez finalizada as obras e emitidos ou o Termo de Conclusão de Obras ou o Habite-se, deve-se providenciar as matrículas individuais;

As urbanísticas apresentam as seguintes classes:

- Obras realizadas em desacordo: resultam em irregularidades técnicas;
- Inexistência de aprovação: são resultado de invasões e parcelamentos à revelia do Poder Público;
- Falta de infra-estrutura: cabe ressaltar que, para a regularização são exigidas no mínimo água, luz e acesso desimpedido, sendo aceita uma solução provisória para drenagem e para o esgotamento. São essas as infra-estruturas a serem consideradas:
 - água,
 - esgoto,
 - energia,
 - vias,
 - drenagem,
 - comunicação,
 - serviços
- Geometria adequada dos lotes e das áreas institucionais: tanto o lote deve estar de acordo com o projeto, quanto o seu desenho deve considerar o acesso às vidas, testada mínima e formato adequado para a implantação da residência, com os recuos necessários;
- Alinhamento das vias: as vias devem permitir a adequada circulação de pessoas e veículos, desimpedidas e com possibilidade de implantação do posteamento.

As ambientais apresentam as seguintes classes:

- Área de proteção invadida;
- Falta de reservação de áreas verdes, quando exigidas;
- Ocupação de áreas de risco, como encostas e aterros;
- Atuação danosa no relevo ou nos ambientes naturais, como erosões e voçorocas.

Figura 02-h Loteamento Jardim Planalto – Mogi das Cruzes:
invasão de APP por construções subnormais.

2.5. Os métodos utilizados para enfrentar a irregularidade:

A regularização não é um procedimento simples e exige grande esforço e paciência, tanto da comunidade interessada como do Poder Público responsável no encaminhamento dos processos. Por ser uma ação multidisciplinar e encontrando necessidades específicas em diversos campos, técnicos, jurídicos e sociais, exige profissionais não só gabaritados e especializados nas suas áreas, como também bastante erudição em todos os níveis do problema. O trabalho em equipe é o principal elemento de viabilização, seja de processos, programas ou planos de regularização. No

caso dos processos, um longo calvário com várias instâncias exige persistência no acompanhamento e no atendimento de todas as exigências. Exigências essas que passam da realização de obras para a retificação de matrículas. Daí percebe-se que o proponente deve estar atento para uma gama ampla de variantes.

No caso dos programas, o desenvolvimento de uma metodologia se faz obrigatória. As numerosas etapas, bem como as características diversas das atividades — como mencionamos —, multiplicadas por diversos processos simultâneos, mesmo que sejam na mesma área ou região ou adjacentes a essas, exigem uma sistemática de atuação bastante rigorosa. Uma das maiores dificuldades nesse caso é que, mesmo havendo classes de irregularidades e instrumentos de regularização, não há padrões amplos de regularização de larga escala, como demonstraremos no Capítulo IV. Ou seja, cada caso é específico, unificados única e exclusivamente por determinados fatos geradores. Ou seja, a única premissa que unifica os objetos a serem regularizados em processos individualizados é o fato gerador. Detalharemos melhor esse raciocínio no Capítulo IV.

2.5.1. Definição

A metodologia é a sistematização de um conjunto de etapas compostas que visam executar os procedimentos necessários para a regularização. Elas podem ser através da ação física sobre os assentamentos, ou seja, uma atuação espacial. Podem complementarmente, também, atuar juridicamente, produzindo ou retificando a documentação dos assentamentos.

Como a regularização é de competência do Município, ela se apresenta em uma relação íntima entre o objeto da regularização, as condições do seu fato gerador e a Municipalidade e suas características administrativas. Dessa forma, cada relação é própria das condições da máquina administrativa que abordará um fato gerador próprio. São as engrenagens da máquina administrativa, seja ela plena de recursos humanos e infra-estruturais como a Prefeitura Municipal de São Paulo, seja ela reduzida e carente, como dos rincões com 3 ou 4 mil habitantes. Independentemente do orçamento e da população do Município, é essa máquina administrativa que deve produzir a chave metodológica que se encaixe nos diversos casos específicos, decodificá-los e produzir os elementos urbanísticos e jurídicos necessários para a

regularização. Portanto, a metodologia deve atentar para esse encaixe possível entre a capacidade administrativa municipal e as classes de irregularidades incidentes no Município; obviamente condicionados pelos fatos geradores mais recorrentes.

Quando se implanta um programa de regularização num Município por iniciativa da própria Administração, essa questão é naturalmente enfrentada, pois o organograma funcional acaba por ordenar os departamentos e o corpo técnico de acordo com os desafios práticos que vão surgindo. No caso da PMSP, podemos perceber que é um método amplo e abrangente para dar conta de todas as possibilidades, já que o seu território possui todas as incidências, em todos os níveis e com os mais complexos graus de disfuncionalidades que podemos encontrar. Já nas cidades médias que possuem programas próprios, como é o caso de Osasco, esse foi sendo desenvolvido de modo já contextualizado pela maior incidência no Município, que é o caso da ocupação espontânea de áreas públicas municipais. Assim, a estrutura metodológica montada foi direcionada para esse fim.

Mas, para entendermos uma metodologia universal, cabível para a sistematização de um programa estadual, que não seja por demais complexa ou onerosa e não exija grandes implementos estruturais nas Prefeituras, devemos entender primeiro as categorias dos fatos geradores, as condições administrativas das Prefeituras, de modo a compor para cada caso a relação chave-fechadura que decodifique os processos de regularização necessários para cada caso.

A metodologia deve, portanto, estabelecer rotinas e sub-rotinas de ações visando, primeiro, identificar e compreender os efeitos urbanísticos e jurídicos dos fatos geradores e depois unificar as providências em relação a esses. A lógica da continuidade de um processo, visualizando-o como uma linha de montagem é pertinente e possível, apesar de muitos dos obstáculos exigirem rotinas específicas que requerem a sua reavaliação.

Comentaremos neste capítulo algumas metodologias mais próprias para cidades médias e fatos geradores específicos e no próximo a metodologia da PMSP.

2.5.2. Dificuldades enfrentadas para regularizar

Uma das maiores dificuldades para a regularização é a questão dos custos. Esses são compostos de obras, encaminhamentos e as custas das taxas e emolumentos. As Prefeituras Municipais têm entendido que é de interesse da Municipalidade financiar os processos de regularização de interesse social. Contudo, apesar de ser imenso, não é o mais difícil para se articular uma solução. Ainda ordenar uma metodologia sistemática que consiga desatar sistematicamente os nós técnicos nos meandros burocráticos e que consiga agilizar os longos processos é o maior entrave para se atingir os objetivos almejados. O obstáculo financeiro é grande na dimensão para uma iniciativa individual, mas requer apenas praticidade para as iniciativas em programas ou planos de regularização em larga escala.

Tal consideração se deve porque há maneiras de contornar a situação através da existência de várias linhas de financiamento federais e internacionais, e o Estado de São Paulo, como comentaremos no Capítulo III, oferece suporte técnico através do Programa Cidade Legal, além de possuir programas habitacionais específicos para obras. As principais linhas de crédito, internacionais como as do BID ou o Programa Minha Casa, Minha Vida, federal, oferecem recursos para a realização de obras de infra-estrutura e habitação. Às Prefeituras, e ao Governo do Estado quando for o caso, restam o gerenciamento dos recursos, a organização da população e o desempenho na parte burocrática do encaminhamento processual dos programas.

Segundo Celso Carvalho (2007:13), a questão das custas notariais para regularização já estava sendo enfrentada pela Lei Federal N°10.931/04, que estabeleceu a gratuidade do primeiro registro de títulos advindos de processos de regularização implementados pelo poder público. O Ministério das Cidades e a Anoreg – Associação dos Notários e Registradores do Brasil firmaram convênio que permitiu a associação de Prefeituras, Governos Estaduais e Cartórios de Registro de Imóveis para dinamizar os processos e garantir a gratuidade para famílias de baixa renda. A SNPU estipulou uma meta de iniciar o processo de regularização para um milhão de famílias a serem atendidas pelo programa no biênio 2004 a 06. Os dados apresentados pelo autor mostrando que até o início de 2006 havia 929.146 processos em andamento e apenas 64.676 com títulos concedidos, indicam a complexidade e morosidade dos

procedimentos para regularização, dadas as estruturas jurídicas e administrativas, além das condições urbanísticas dos assentamentos.

Isso se deve porque, apesar dos avanços, os instrumentos criados para a regularização ainda são de difícil aplicação e retorno lento. Elza Carvalho nos alerta que no princípio da década que:

A criação de zonas e legislação de interesse social, embora tragam instrumentos importantes de gestão participativa dos processos de urbanização de favelas, pouco tem contribuído para garantir aos moradores o ingresso ao sistema formal de propriedade. A transferência da propriedade pública para os favelados continua envolvendo um longo e complexo processo de regularização difícil de ser viabilizado.”
(CARVALHO, 2002:77)

E esse cenário não se alterou tão profundamente até o final da década. A burocracia e os meandros legais para se atingir as condições ideais para regularização são bastante complexas. As ZEIS têm, portanto, mais funcionado para conjuntos habitacionais e parcelamentos novos, do que propriamente para a regularização. Entretanto, ainda há a expectativa de que, com a experiência, haja uma calibragem e o aprimoramento das execuções.

Comentemos agora sobre algumas metodologias. Primeiro mostraremos o resumo de uma metodologia geral, constante do *Manual de regularização fundiária plena* (ROLNIK org., 2007:119), para entendermos as principais diretrizes. Depois mostraremos um modelo de abordagem de áreas públicas para cidades médias desenvolvido pela Prefeitura Municipal de Osasco. Como o fato gerador recorrente na maioria dos casos na cidade é a ocupação e edificação em área pública municipal, a PMO desenvolveu um plano específico para esses casos, que demonstraremos a partir do *Roteiro para áreas públicas ocupadas* (PMO: 2007:15).

2.5.3. Comentários sobre os instrumentos

Uma vez já citados anteriormente, vamos detalhar alguns instrumentos que são mais objetivos para o tratamento da questão da regularização. No que diz respeito aos instrumentos úteis tanto das áreas privadas quanto públicas, Aguiar & Borba (in ROLNIK et. al., 2007) e Costa; Grazia et al. (2002) indicam a utilização da Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), apesar de ser mais comumente executada para o segundo caso. Criada pelo Decreto-Lei Federal N°271/67, foi instituída no caso de bens públicos, para aqueles dominicais, ou seja, que não estejam destinados a algum uso

específico ou comum. Turra (2006) soma-se aos demais para definir que o instrumento é resolúvel, ou seja, vinculado ao uso de interesse social que o justifica; pode ser remunerada ou gratuita; com tempo determinado ou indeterminado; e passível ou não de transmissão inter vivos. Todas as variantes dependendo do contrato que se deseja estabelecer.

Contudo, devendo-se entender que se trata de concessão e não criação ou transferência de título, essa não cria direito de propriedade. Pinho (apud TURRA, 2006:38) afirma que a grande facilidade do instrumento se deve à sua elasticidade, já que comporta várias formas de contratação, além de comportar contratos individuais e coletivos. Weigand (2006), porém, contesta a utilização indiscriminada da CDRU, e alerta para a transformação dos seus princípios num mecanismo para se contrariar a limitação da aplicação da usucapião em bens públicos, sem ter o mesmo caráter permanente. Neste sentido, Turra (2006) classifica a CDRU como uma alternativa específica, voltada para a regularização, cujo benefício maior não seja oferecer um título de propriedade, mas de garantir a integração sócio-espacial e o conseqüente acesso à infra-estrutura para as áreas faveladas.

Isso corrobora com a perspectiva de Saule Jr.; Fontes coords. (2006), que ainda definem a pertinência da desafetação segundo uma divisão histórica e de natureza jurídica dos bens públicos, entre bens de uso comum, bens especiais e bens patrimoniais e dominicais. Nesse caso, os dois primeiros são classificados pela finalidade pública e os dois últimos por suas características de direito privado. Saule Jr. & Imparato (in ROLNIK, 2007) ainda afirmam que a nenhum dos casos cabe a aplicação da usucapião, por força do disposto no artigo 183 e artigo 191 da CF, e os patrimoniais e dominicais podem ser alienados por licitação para obtenção de melhor preço, motivado por razões de interesse público. Já aos públicos e especiais cabe primeiramente dissociar a afetação da utilidade pública.

No que tange o tratamento apenas das áreas públicas, Costa; Grazia et al. (2002) e Weigand (2006) indicam a Concessão Administrativa, o Direito de Superfície a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), a desafetação de bem público para fins sociais e a cessão de posse, para o caso de áreas em processo de desapropriação, mas que ainda não sejam de propriedade pública. A CUEM, segundo

Weigand, foi instituída pelo artigo 183 da CF, mas não aprovada na íntegra. Disposta, depois, na MP N°2.220/01, veio acalantar a preocupação com a proibição constitucional de aplicar a usucapião em áreas públicas.

As exigências básicas para a sua aplicação é o ocupante somar cinco anos (até junho de 2001) de posse do terreno para moradia com não mais do que 250,00m², sem ter sofrido ação judicial por parte do Poder Público de reintegração ou desocupação. Como efeito jurídico, esse pouco difere da CDRU e mantém basicamente todos os princípios quanto ao caráter optativo da temporalidade, da transferência e da remuneração, resguardando também a função social e podendo ser individual ou coletiva. Difere também, como a CDRU, da usucapião por se tratar de sentença declaratória e não judicial. Assim como quanto à CDRU ser alvo de polêmica em relação ao seu paralelismo com a usucapião, a CUEM sofre críticas por ser um instrumento injustificado por sua semelhança com a CDRU. Ficando assim a administração pública com uma lista ampla de instrumentos, mas de efeitos jurídicos e aplicabilidade pouco variados.

2.5.4. Metodologia geral

De um modo genérico, um método universal de regularização parte da definição de alguns conceitos e da sistematização de uma série de procedimentos. Demonstraremos resumidamente o ordenamento dessa sistemática. Devemos, porém, salientar que o processo de regularização é um procedimento curativo. Então, deve-se ter em mente que existem ações preventivas (que podemos chamar de pré-etapas) que evitariam a irregularidade.

Pré-etapas:

Uma vez aprovado um empreendimento, a PM deve fiscalizar a execução das obras, de modo a adequada implantação e o cumprimento do cronograma. Os principais itens a serem verificados são:

- sistema de drenagem;
- pavimentação,
- redes de água e esgoto,
- terraplenagem,
- alinhamento do sistema viário
- demarcação dos lotes,

- e preservação ambiental.

Como o descumprimento do cronograma de obras pode sujeitar o empreendedor à incidência de multas, a Administração Municipal tem um instrumento rigoroso para garantir que as obras estarão sendo realizadas e a contento. A importância dessa fiscalização deveria ser considerada mais atentamente, pois muitos dos desvios de conduta são irreversíveis. O interesse nessa ação, portanto, vai mais além do que apenas garantir o direito comercial dos compradores, mas também prevenir deterioração ambiental, erosão, enchentes, desmoronamentos. A fiscalização constante e sistemática detectaria imediatamente qualquer execução em desacordo e, além da multa, o embargo pode prevenir danos maiores. Daí, o prazo para a solução do problema é uma condição a ser negociada entre as partes, mas uma ação efetiva de repressão impediria a progressividade dos problemas e das disfunções no tempo e no espaço.

Decretação da Irregularidade

A decretação da irregularidade surge a partir da denúncia, o que pode ser feito por particular, pela Administração Pública, pelo Ministério Público ou pelo próprio morador. A decretação da irregularidade se dá por despacho do diretor do departamento responsável, pelo Secretário Municipal ou pelo Prefeito, e é o elemento jurídico que dá início ao processo de regularização.

Daí, os órgãos responsáveis devem dar publicidade ao fato e notificar tanto o Ministério Público, de modo que sejam tomadas as medidas judiciais cabíveis, inclusive no campo criminal, quanto ao proprietário, para que se cesse a venda dos lotes e o recebimento das parcelas restantes, bem como aos proprietários dos lotes, para que suspendam o pagamento, e o façam em juízo, de acordo com o artigo 38 da Lei nº 6.766/79. No Estado de São Paulo há um acordo judicial que permite à Prefeitura Municipal expedir os boletos através de um banco estatal. A PM garante assim o reserva dos recursos para a restituição dos custos das obras.

De acordo com o artigo 40 da Lei Nº6.766/79, no caso de o loteador se recusar a cumprir com a sua obrigação de realizar as reparações e conclusões, bem como de providenciar a retificação da documentação, a PM pode realizar a regularização em *Ex-Officio*. Por esse procedimento, a PM realiza todas as exigências

urbanísticas e documentais, de modo a atender a necessidade da população, e depois aciona judicialmente o empreendedor para que sejam ressarcidos os custos da regularização aos cofres públicos.

Se o loteamento estiver em desacordo com o projeto original, a Prefeitura poderá adequar as plantas encaminhadas ao CRI, realizando a sua retificação. Tal procedimento só poderá se dar caso não haja prejuízo para o proprietário do lote. Então a PM deve encaminhá-lo ao Cartório de Registro de Imóveis para que esse realize as alterações registrárias devidas. Caso contrário, o proprietário deve ser notificado e na ausência de acordo, a regularização deverá ser realizada por decisão judicial. A finalização dessa etapa se dá com o registro do título de propriedade individual.

Loteamentos Clandestinos

A denúncia deve automaticamente gerar um procedimento averiguatório, que pode gerar um processo administrativo. A Prefeitura é obrigada, então, a realizar uma vistoria para a elaboração de um laudo técnico identificando os seguintes elementos:

- a área onde se encontra o parcelamento,
- o zoneamento,
- o nível de consolidação: estágio da obra
- o grau de ocupação: número de construções e proporção de ocupações.

Os promotores devem ser notificados e devem ser tomadas medidas para o congelamento das vendas, das obras e ocupações. Caso o empreendedor se comprometa a regularizar, pode ser firmado um acordo com o estabelecimento do escopo e cronograma de obras. Caso contrário, a Prefeitura pode assumir as obras em *Ex-Officio*.

A regularização se inicia mediante a avaliação por parte da Prefeitura da irreversibilidade do assentamento e da consideração sobre a viabilidade de se realizarem remoções. Caso seja consolidado e não seja área de risco, de proteção ambiental, a Prefeitura pode iniciar os procedimentos de regularização. Caso contrário deve haver o embargo e serem tomadas as medidas administrativas no sentido de impedir a implantação do loteamento.

Caso seja feita a opção pela regularização, a Prefeitura deve caracterizar o loteamento de modo a determinar quais são as interferências necessárias, tanto físicas

quanto documentais. Deve-se então realizar todas as peças técnicas, como projetos, memoriais, laudos e relatórios, de modo a registrar todas as características técnicas exigidas. Então o loteamento deve ser submetido à avaliação de modo obter o licenciamento dos órgãos técnicos competentes. Por fim, o projeto deve ser registrado no CRI, o que permite o início das obras.

2.5.5. Plano para Municípios médios: o caso de Osasco

Osasco, Município da RMSP que faz divisa a capital na Zona Oeste, possui 65,1km² e apresentava 100% de taxa de urbanização em 2000. Apesar de a renda per capita média ter aumentado de R\$354,1 para R\$390,4 no período de 1991 para 2000, a proporção de pobres aumentou de 9,5% para 12,8%, segundo dados do PNUD (2003). Fato que se explica pela queda da apropriação da renda pela camada dos 20% mais pobres, 4,1% para 3,0%. A PMO levantou cerca 170 assentamentos irregulares em ocupações de terrenos públicos municipais.

Administrativamente, a PMO possui organização funcional e corpo técnico para desenvolver autonomamente as regularizações no seu território, tendo estruturado o Departamento de Habitação de Interesse Social subordinado à Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Esse Departamento lançou o Programa de Regularização da Prefeitura do Município de Osasco (PRPMO) com o específico objetivo de implementar processos de regularização nessas áreas públicas ocupadas. Para dar início ao programa, foram cadastradas 31 das 170, compostas por 6.000 famílias e 30.000 pessoas, aproximadamente.

O método desenvolvido pelo PRPMO foi estipulado em dez etapas, divididas sistematicamente nos principais procedimentos que devem ser considerados para chegar até a obtenção da matrícula individualizada no CRI. Essas dez etapas foram planejadas para fazer a interface com a população e são apresentadas passo a passo, servindo também para orientar a equipe técnica formada, a exemplo do Programa Lote-Legal, por urbanistas, advogados e assistentes sociais, além da consultoria de profissionais do setor notarial.

Passo a passo em Osasco

1º Passo: Identificação, mapeamento e seleção dos assentamentos informais

Realiza-se a identificação através de estudos e mapeamentos, de modo a identificar as condições para regularização. As principais informações a serem levantadas:

- A identidade do proprietário do terreno onde se localiza cada assentamento;
- Pesquisas nos Cartórios de Registro de Imóveis para identificar a natureza do terreno, público ou particular;
- Características sociais do assentamento;
- O tempo de ocupação;
- O nível de consolidação do assentamento;
- Áreas de risco ou de proteção ambiental.

2º Passo: Garantia de participação da população nos processos de regularização

Nessa etapa, há um esforço na criação do maior número possível de canais para a participação popular, como o Fórum de Regularização Fundiária da PMO a exemplo do Orçamento Participativo e dos Conselhos Municipais.

- Garantir a publicidade e o acesso às informações;
- Acompanhar o processo de regularização
- Esclarecimento das dúvidas;
- Acompanhamento do desenvolvimento;
- Facilitar o cadastramento das famílias;
- Auxiliar nas etapas referentes aos Cartórios de Registro de Imóveis, Corregedoria, Ministério Público, órgãos estaduais e federais, Câmara Municipal etc.

3º Passo: Projeto de Lei autorizando a desafetação das áreas públicas ocupadas

A desafetação das áreas públicas mediante lei aprovada pela Câmara Municipal possibilita a transfiguração dos terrenos municipais, caracterizados como bens dominiais ou bens de uso comum do povo, para que possam ser destinados à regularização.

4º Passo Projeto de Lei delimitando as áreas ocupadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

A instituição de Zonas Especiais de Interesse Social, mapeadas e aprovadas na Câmara Municipal, com índices específicos serve para criar áreas de facilitação do parcelamento, edificação e regularização de moradias para as populações de baixa renda. O Plano Diretor do Município de Osasco, Lei Complementar nº 125/04, criou três categorias de ZEIS para a cidade:

- ZEIS-1: Terrenos vazios ou subutilizados, privados ou públicos.
- ZEIS-2: Favelas, invasões ou loteamentos sociais, em áreas públicas ou de interesse público.
- ZEIS-3: Loteamentos populares, incompletos ou carentes de infra-estrutura urbana, pendentes de regularização fundiária, assim como loteamentos irregulares ou clandestinos.

5º Passo Realização do Levantamento Planialtimétrico Cadastral (Lepac)

A elaboração do Lepac com o mapeamento da área a ser regularizada é importante para o registro gráfico da habitação e das condições urbanísticas da ocupação, o que facilita o georreferenciamento posterior. Deve conter as seguintes informações:

- tamanho da área;
- localização da área dentro da cidade;
- localização e dimensões das ruas e vielas;
- localização e tamanho dos lotes e moradias;
- localização da infra-estrutura urbana ;
- existência de equipamentos institucionais dentro da área;
- descrição do lote a população ocupante do lote;
- áreas públicas do loteamento.

6º Passo Realização do cadastro sócio-econômico e coleta de documentos pessoais que comprovem o tempo de posse

Nessa etapa, identifica-se dentro da família o responsável pela posse da área ocupada, que será o interlocutor em todas as ações que exigirem presença dos moradores. Deve-se levantar:

- Existência de documentos que comprovem o tempo da posse;
- Composição familiar;
- Condições da moradia;
- Número de famílias por lote.

7º Passo Registro das áreas municipais nos CRI's

Procede-se na realização do registro do projeto de regularização do parcelamento nos Cartórios de Registro de Imóveis. Simultaneamente, efetua-se a solicitação junto aos Cartórios de Registro de Imóveis da abertura das matrículas das áreas incluídas no Programa de Regularização (matrículas-mãe).

8º Passo Definição dos instrumentos a serem aplicados em cada situação, elaboração da Planta de Concessão e dos Memoriais dos Lotes

Realiza-se uma análise jurídica da situação territorial para se identificar o instrumento jurídico a ser utilizado.

- CUEM
- CDRU
- Autorização de Uso: para empreendimentos não habitacionais

Em composição com Lepac, realização da Planta de Concessão, indicando:

- O perímetro da área a ser regularizada;
- Os lotes individuais ou frações ideais;
- Os tipos de concessão ou autorização para cada caso;
- As áreas não-regularizáveis
- Memorial descritivo de cada lote.

9º PASSO Assinatura do Termo de Concessão

Realização do Termo de Concessão de Uso: um contrato estabelecido entre a Prefeitura e o ocupante da área pública com valor de escritura pública.

10º Passo Registro dos Termos de Concessão nos Cartórios de Registro de Imóveis

A etapa derradeira consiste da realização do registro do contrato individual de concessão junto ao devido Cartório de Registro de Imóveis.

2.5.6. Terras da União

A nova ordem urbanística firmou um marco legal que permitiu aplicar a legislação patrimonial da União de forma integrada com o Estatuto da Cidade. Os imóveis da União ocupados por assentamentos informais de baixa renda também necessitam ser regularizados, de modo a não serem as áreas públicas destoantes das políticas impostas às particulares. A medida provisória N°292/06 reordenou a aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e Concessão de Direito Real de Uso para os bens da União.

As áreas públicas que são destinadas a um uso determinado são denominadas afetadas; por exemplo, aquelas indicadas como áreas verdes, institucionais, as vias públicas, as praças e parques. Algumas doutrinas entendem que se a ocupação em determinadas áreas públicas já está consolidada, há um processo automática de desafetação do uso a que se destinava, e, portanto, não seria necessário aprovar uma lei específica para desafetá-la. Entretanto, outras vão na contramão dessa análise, assumindo uma posição legalista, pela qual a área só deixa de ser afetada pela aprovação da lei.

Como a CUEM é um instrumento novo, a controvérsia dessa questão, em essência, trata das tecnicidades do direito e deve caminhar para uma solução em breve. Contudo, a discussão ainda polariza os atores que, obviamente, defendem pontos de vista diversos. A população, o Ministério Público, as entidades da sociedade civil, os movimentos pró-moradia e os ambientalistas possuem visões específicas que compõem a questão. Esses, querendo defender o direito adquirido por tempo de ocupação, aqueles visando recuperar as áreas livres e verdes, e os outros atentos às questões legais. O fato é que o instrumento permite uma transfiguração territorial fundamental para regularizar os espaços da cidade. A definição do objeto, os requisitos e as condições devem ser tomadas visando as prioridades do Município e caso a caso com relação à ocupação.

Em associação a esse instrumento, a legislação estabelece ainda que a outorga de títulos sobre bens públicos pode ser dispensada pela lei de licitação, nos seguintes casos:

- alienação;

- aforamento;
- concessão de direito real de uso;
- locação;
- ou permissão de uso de bens imóveis construídos, destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social, por órgãos ou entidades da administração pública.

O Projeto de Lei N°7.529/06, que veio substituir a Medida Provisória N°292/06 trouxe ainda as seguintes medidas para facilitar a regularização fundiária dos assentamentos informais de baixa renda:

- a. o alargamento das isenções de foros, de taxas de ocupação e laudêmos para as famílias com até cinco salários mínimos;
- b. a possibilidade de transferência gratuita de direitos enfitêuticos cedidos aos Municípios para fins de regularização fundiária;
- c. a possibilidade de anistiar dívidas das populações que tenham sido indevidamente inscritas na Dívida Ativa;
- d. a ampliação das possibilidades de doação de imóveis da União a empresas públicas, a sociedades de economia mista e a fundos públicos, de forma a contribuir com os programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social; e
- e. a possibilidade de dispensa de licitação, quando se tratar de transferência de direitos sobre imóveis no âmbito de programas de regularização fundiária de interesse social e para os casos de aforamento. (SAULE; FONTES coords, 2006: 89-100)

Instrumentos específicos

Além dos instrumentos recorrentes, como a instituição de ZEIS, para a criação de áreas de facilitação da regularização, a CDRU, a CUEM, reconhecendo que a temporalidade gera direitos sobre bens públicos, e a Usucapião para bens particulares, ainda existem outros instrumentos que podem ser utilizados, como especificados a seguir:

1) Autorização de Uso

A Medida Provisória N°2.220/01 também abre a possibilidade para o Poder Público conceder autorizações. Gratuitas, essas são destinadas a ocupações para fins comerciais. Para esses casos, a concessão da autorização deveria seguir os requisitos e os procedimentos da CUEM. A saber:

- 5 anos de posse ininterrupta;
- imóvel público em área urbana;

- sem oposição;
- área inferior a 250m².

2) Cessão

No caso da regularização fundiária, o Poder Público pode conceder pelo regime da Cessão. Podem ser beneficiários os Estados, o Distrito Federal e Municípios, entidades sem fins lucrativos, bem como pessoas físicas ou jurídicas que exerçam aproveitamento econômico de interesse público. Será gratuita quando destinada a empreendimento de interesse social, mas pode ser onerosa para empreendimentos lucrativos. Nesse caso, a contrapartida não precisa ser em pecúnia, determinada a contrapartida pela Secretaria de Patrimônio da União, conforme análise do objetivo da concessão.

3) Inscrição da ocupação

Não gerando direito sobre o bem e sendo um ato administrativo precário, a Inscrição da Ocupação apenas permite o aproveitamento do terreno pelo ocupante até que ele comprove a posse nas determinações dos requisitos da CUEM ou da Usucapião. Essa posse será permitida mediante o pagamento de taxa. A Inscrição é um ato resolúvel e, caso não sejam comprovados os requisitos a SPU declarará a situação irregular e tomará as providências para recuperar a posse do bem. Nesse caso, incidirá indenização de 10% do valor do bem. Vedadas, porém, para ocupações após 15/2/1997, em áreas de uso comum, de segurança nacional, de preservação ambiental, das reservas indígenas, das ocupadas por comunidades tradicionais, das vias federais de comunicação e das reservadas para construção de hidrelétricas.

4) Aforamento

O aforamento é o ato que permite à União atribuir os domínios sobre o imóvel mediante pagamento de pensão anual, denominada foro, equivalente a 0,6% do valor do terreno. Porém, esse instituto pode ser oferecido também de forma gratuita, que beneficiaria especificamente comunidades em situação de fragilidade jurídica.

5) Alienação

A União pode também se desfazer dos seus bens quando avaliar que não são mais necessários por meio da venda, permuta ou doação. Esse mecanismo é denominado alienação. Feita na forma da Lei Federal Nº8.666/93, a Lei de Licitações, na modalidade de concorrência ou na utilização de programas habitacionais ou de regularização fundiária de interesse social. Por se tratar de bem público, a alienação deve se fundamentar no interesse público e, assim, função socioambiental.

No caso da doação de imóveis da União, é permitida apenas em benefício dos Estados, Distrito Federal e Municípios, fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais. Por se tratar de doação de bem público, o donatário fica impedido de vender o imóvel, a não ser quando essa tenha por finalidade a habitação de interesse social.

2.5.7. Meio ambiente

As classes de irregularidades referentes ao meio ambiente são de grande incidência e de difícil solução nos processos de regularização. Mas, mais do que os obstáculos inerentes ao próprio contexto da legislação ambiental, principalmente ao Código Florestal, o caráter controverso característico das diversas e opostas das diretrizes indicadas pelas estratégias para abordar a questão é elemento de maior potencialização das dificuldades a serem enfrentadas no tocante à sugestão de uma ação universal para os conflitos ambientais. Portanto, é improvável no curto prazo que se indique uma solução que atinja um termo claro e consensual determinando um método convergente de atuação para um resultado inconteste.

Tais conflitos são oriundos da dualidade presente nas maneiras possíveis de abordar as irregularidades geradas a partir da ocupação de áreas destinadas a reservas ambientais nas suas diversas personalidades jurídicas — sejam essas Áreas de Proteção Permanentes ou Áreas de Proteção Ambiental, hortos, parques ou áreas de mananciais — e a necessidade inexorável de atender à demanda por espaço e habitação para as populações em áreas de conflito, principalmente no que se refere aos custos próprios e

públicos. Em síntese, a questão gira principalmente na questão da remoção e recuperação das áreas reservadas e a permanência, principalmente em áreas consolidadas; o que nos remete à consideração de todas as especificidades que contextualizam fatos geradores, irregularidades e geografia. A compreensão dessas especificidades é de suma importância, pois são essas as áreas mais vulneráveis das cidades, portanto apresentando um alto grau de incidência e cuja legislação específica quando não permitia formas de flexibilização era inoperante, agora que considera algumas noções contextuais é bastante questionada.

Mesmo que, para alguns casos, sugira alguns tipos de permutas, ainda assim, esses são muito difíceis de serem equalizadas em determinadas situações. Muitos Municípios, como o exemplo de Osasco que utilizamos, não possuem mais áreas disponíveis para que os danos ambientais sejam compensados *quid pro quo*. Alguns, não por estarem urbanizados, mas por já possuírem grande parcela do território em áreas protegidas. Neste sentido, um caso interessante é o de Arujá, cujas sentenças determinando compensações para a regularização dos loteamentos indicados para o Programa Cidade Legal impuseram a aquisição de novas áreas de igual dimensão para retribuir a falta de destinação de áreas verdes. Ora, o Município já possui o seu território totalmente dividido entre a ocupação urbana, intensamente apropriada, e a área de preservação. Não há espaços livres. Desse modo, a permuta só é viável com a compra de terrenos em Municípios vizinhos. Então muitos paradoxos se estabelecem: Isso é juridicamente viável? E quando o processo for de ocupação de área pública e na qual a Municipalidade é a gestora dos procedimentos de regularização, pode uma Prefeitura comprar terreno em outro Município? Esse território tem qual personalidade jurídica? Essa área em outro Município serviria para os objetivos de compensação ao Município de Arujá? Esse recurso não seria melhor empregado no investimento do saneamento e da recuperação florestal dentro do próprio núcleo ou núcleos adjacentes? Há uma forma de mensurar distâncias válidas e a eficiência dessas compensações? Esse é o tipo de controvérsia que a legislação ambiental suscita.

Especificidades do Processo de Regularização em Áreas de Preservação Permanente

Lucas (2009:97) nos mostra, porém, que além das questões referentes à proteção, as relações entre os elementos ambientais e as condicionantes para

regularização ou aprovação são mais amplas. Uma questão imediata para a regularização é que a adequação das matrículas à situação de fato depende da identificação dos marcos de divisas. Caso estejam em desacordo, é preciso proceder na retificação das matrículas.

Depara-se então com a situação em que todos esses marcos são elementos naturais que se evidenciam na paisagem. Os cursos d'água são os preferidos, mas podem ser matacões, pedreiras e outros elementos sólidos, e até uma fileira de árvores. Assim que as glebas são parceladas, a eleição de elementos artificiais torna a titulação mais segura, pois ruas, avenidas e muros tendem a ser conservados. Mas, os elementos naturais são facilmente alterados. Os cursos d'água de pequeno calha sofrem com as terraplenagens. Para regularização, portanto, faz-se necessária a revisão das dimensões originais. A questão se agrava ainda mais quando se trata de área pertencente a dois Municípios. Quando a regularização envolver áreas limítrofes ou em dois Municípios, os processos tornam-se mais complexos. O procedimento imediato deveria ser a formação de duas matrículas por decisão judicial para todos os casos existentes, mas não constatamos nenhuma movimentação nesse sentido.

Lucas (2009:101), nos mostra ainda que a regularização fundiária em APP esteja prevista na Resolução CONAMA N°369/06, que “dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, de interesse social ou de baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP”. No seu artigo 2º, inclui a regularização fundiária sustentável em área urbana como uma das possibilidades de aprovação pelos órgãos ambientais; mediante a comprovação da inexistência de alternativa técnica e locacional, e não ser essa causa de efeito danoso futuro.

Soma-se a esse procedimento o disposto no artigo 5º, que prevê que a indicação das medidas compensatórias e mitigatórias será estabelecida pelo órgão ambiental competente. E o artigo 9º estipula os seguintes requisitos para que seja permitida a regularização:

- I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;
- II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social - ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

- III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:
 - a. possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada: malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;
 - b. apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;
- IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP:
 - a. nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea "a", do art. 3º da Resolução CONAMA Nº 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA Nº 302, de 2002, devendo ser respeitadas faixas mínimas de 15 metros para cursos de água de até 50 metros de largura e faixas mínimas de 50 metros para os demais;
 - b. em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA Nº 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;
 - c. em restingas, conforme alínea "a" do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA Nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 metros a partir da linha de preamar máxima;
- V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória Nº 2.220, de 4 de setembro de 2001;

Além disso, as áreas devem estar definidas pelo Plano Diretor como ZEIS, devendo ser apresentado pelo Poder Público Municipal um *Plano de Regularização Fundiária Sustentável*, seguindo as exigências do artigo 9º, item VI, que garantem a implantação de instrumentos de gestão democrática e monitoramento ambiental, bem como congelando a ocupação.

São requisitos para o Plano de Regularização:

- Levantamento da sub-bacia em que se encontra a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais;
- Caracterização físico-ambiental, social, cultural e econômica.
- Identificação de recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente; 72 De acordo com o definido no artigo 2º da Resolução CONAMA 302.
- Especificação da infra-estrutura existente;
- Indicação das faixas que devam resguardar características típicas de APP, em função de condicionantes físicos e ambientais;
- Identificação de áreas de risco;
- Medidas para preservação, conservação e recuperação das APP's não passíveis de regularização;
- Comprovação de melhoria das condições de sustentabilidade e habitabilidade;
- Garantia de acesso livre aos cursos d'água;
- Realização de audiência pública. (LUCAS, 2009:102)

Como as questões referentes ao meio ambiente são essencialmente no sentido da consideração de fluxos e de comunicabilidade, acreditamos que a realização de um plano geral, não só de regularização, mas de manejo ambiental, poderia traduzir essas questões não mais de maneira pontual. Assim, em alguns lugares, realmente permitidas e outros até proibidas, mas com um panorama de uma bacia ou sub-bacia e a perspectiva de integração de biomas diversos. A Resolução CONAMA N°369/06 está sendo reavaliada e devem ser apresentadas alterações em breve.

Termos de Ajustamento de Conduta – TAC e as ações mitigadoras.

Os termos de ajustamento de conduta são vistos principalmente como instrumentos para mitigação ou recomposição ambiental. Contudo, eles podem servir para todos os procedimentos de adequação urbanística também. São instrumentos que respaldam principalmente as regularizações por decisão judicial, pelas quais se compreende a impossibilidade de uma adequação documental numa situação consolidada. As metodologias que assumem a primazia jurídica têm como instrumento definitivo de complementação curativa esses Termos de Ajustamento de Conduta. Como nos esclarece Costa; Grazia et al. (2002), esses compromissos firmados em declaração de concordância ou imposição de obediência legal garantem que os planos de obras promovam a adequação urbanística à legislação em período determinado.

Mas, para os Municípios médios e pequenos, esses são os mecanismos mais viáveis até para regularizações em procedimentos normais, pois garantem a seguridade jurídica imediata, procedimento fundamental para transformar a relação das populações com a moradia, e transfere para uma agenda futura e contínua as adequações urbanísticas necessárias. Assim, serão consolidadas num longo processo de readequação, que exige grandes somas de recursos para serem revertidas ou adaptadas.

As metodologias que adotam a primazia urbana como condicionante, dependem do aporte de recursos, mais demorados e burocráticos, sob pena de não conseguirem desenvolver o processo. A postergação da atenção documental, que pode ser agilizada burocraticamente com custos muito mais modestos, fica atrelada a um processo mais amplo, caro e lento. O Termo de Ajustamento de Conduta liberta,

portanto, a regularização documental da condicionante das obras. Formam-se um ato imediato e um cronograma a longo prazo, mas já reconhecida a regularização.

2.6. Considerações

Há de se melhor qualificar a conceituação de irregularidade, diferenciando o que é o fato gerador e o que é a irregularidade. Para frisar essa distinção, procede-se na consideração das categorias de fatos geradores e na classificação das irregularidades. As primeiras devem ser tratadas no âmbito da fiscalização, ação social ou ação penal, a depender da motivação das estratégias. As últimas, por outro lado, são as formadoras específicas das pendências processuais que devem ser solucionadas pela metodologia.

Sobre estas duas, no âmbito das políticas públicas, deve estar a ação do Município e até dos entes Estaduais ou Federal, quando for o caso. Sendo o Federal onipresente e o Estadual abrangente, são as especificidades das administrações municipais que firmam as diferentes concepções de abordagem da questão. São elas que podem ler e traduzir as especificidades locais, de modo a compreender a realidade local e ditar a dinâmica caso a caso. Paralelamente, sua capacidade administrativa e sua funcionalidade ditarão os alcances e as eficácias da sua atuação. A primeira sendo o modo como se estrutura a máquina administrativa, a segunda como esse Poder Público interage com a dinâmica urbana no Município e na região e criam os padrões espaciais.

As sobreposições desses parâmetros determinam as especificidades da metodologia adotada, traduzida principalmente no instrumental mais adequado, considerando as abordagens urbanísticas, jurídicas e ambientais. O próximo capítulo tratará de um modo mais técnico da questão da metodologia, mostrando a sua dinâmica no Município de São Paulo, o primeiro a organizar um procedimento sistêmico.

Capítulo III

Atuação do Poder Público na regularização fundiária urbana de interesse social no Estado de São Paulo

Introdução

O Município de São Paulo apresentava, conforme levantamento do Censo Demográfico de 2000, 612 grandes favelas, com 875 mil habitantes; o que equivalia a 8,75% da população da capital. Nesse número não foram computadas as pequenas ocupações em viadutos, nucleações e habitações precárias isoladas. Segundo Carvalho (2002:1), em referência ao levantamento FIPE/SEHAB de 1993, foi identificada a existência de 24 mil cortiços com aproximadamente 600 mil habitantes.

No mesmo trecho, Carvalho (2002:1) ainda nos alerta que a outra face do problema da irregularidade é delineada pelos dados da SEHAB/RESOLO que identificou no mesmo período um total de 2.866 loteamentos irregulares, espalhados em 338,80km² e representando 22,5%, da área urbana do Município, sem computar os transbordos para a Região Metropolitana. Segundo estimativas da SEHAB-RESOLO (2003b:3), esse universo era a realidade de 3 milhões de pessoas, sendo que mil daquelas unidades irregulares se encontravam em áreas de proteção ambiental. Os problemas ambientais, porém, não se limitam aos danos causados à natureza, mas também repercutem nos níveis de poluição e conseqüentemente nas questões de saúde pública. O resultado é que 90% das mortes de crianças brasileiras com menos de 10 anos são em decorrência de doenças causadas por falta de saneamento básico e ocupação de áreas de lançamento de esgotos.

Em contrapartida, o mesmo Censo de 2000 indicou a existência de 420 mil habitações vagas na região central da capital, com acesso a toda a rede infra-estrutural, concebida e dimensionada para atender uma população residente que se apresenta incompleta. Portanto, registrando ociosidades não só em relação ao meio implantado,

mas com capacidade para um adensamento maior, possibilitaria um processo de revitalização das áreas centrais, hoje bastante destinadas ao comércio e aos serviços, e pouco destinadas à moradia. Tanto isso é notório que a Administração Luiza Erundina aprovou novos índices de ocupação de modo a promover um maior aproveitamento dos terrenos e utilização da infra-estrutura existente, e, em parceria com a Associação Viva o Centro, requalificar o ideário dos diversos setores e camadas sociais da cidade sobre o centro.

Como vimos no Capítulo I, o cenário hoje apresentado vem se formando num longo processo que teve a legislação urbana como mecanismo de ordenamento e segregação das classes na cidade e foi um instrumento a serviço do capital econômico na segregação que objetivava a valorização e capitalização do espaço pela burguesia. O resultado disso foi um desenvolvimento dicotômico da cidade, dividida numa cidade ideal e outra irregular. O desafio que hoje se apresenta é como reverter esse processo. A iniciativa de tornar essas áreas irregulares e incorporá-las ao tecido urbano. Contudo, a idéia de regularização não é nova e sua implementação sequer é recente. Vem de longa data, desde 1936, com a primeira anistia geral, que visava legalizar grande parcela da cidade. Depois disso, mais de 30 anos se passaram e o problema se agravou. Foi só na década de 70 que iniciativas mais efetivas foram sugeridas, mas a dimensão do problema já se tornara crônico e não se tinha conhecimento de um método adequado para abordar a questão.

Grostein (1987:40) divide a história da evolução da regulamentação do parcelamento do solo no Município de São Paulo em três períodos:

- De 1900 a 1934
 - Criação da Secretaria de Obras na PMSP em 1900;
 - Promulgação da Lei N°1.666/16 estabelecendo formas de controle do processo de arruamento, consolidando as vias existentes através do Ato N°972/16;
 - A Lei N°2.611/23 determina a exigência de reserva de 5% do parcelamento para áreas verdes, a largura mínima das vias, a concordância com as diretrizes do sistema viário e a liberação dos cursos d'água;
 - A Lei N°3.427/29 (Código Arthur Saboya) normatiza o parcelamento, o arruamento e as construções.
- De 1934 a 1972

- O Ato N°663/34 consolida o Código Arthur Saboya, incorpora a legislação de 1923 e, nos artigos 762 a 787 configura os primeiros princípios para regularização.
- A análise de Carvalho (2002:93) indica que o conflito gerado entre o Poder Público e os loteadores, entre a situação e a legislação que perduraram por quatro décadas, foram responsáveis por permitir uma nova modalidade de clandestinidade que desenhava o perfil da periferia que conhecemos hoje.
- De 1972 a 1987
 - Com a promulgação da Lei Municipal N°7.805/72 (Lei de Zoneamento) e a Lei Lehmann de 1979, modifica-se os princípios e os instrumentos para o Poder Público ordenar o parcelamento e reverter os processos de produção disfuncional do espaço urbano;
 - É um período marcado pela busca de procedimentos, reordenação administrativa e metodologias técnico-jurídicas para se promover a regularização. Nesse sentido, três iniciativas foram fundamentais:
 - Criação do GT001/73 na Administração Figueiredo Ferraz,
 - Promulgação do Decreto Municipal N°15.764/79 na Administração Olavo Setúbal,
 - Criação dos Colegiados na Administração Reynaldo de Barros, dando origem à SERLA, em 1981.

Dos três períodos, os dois primeiros foram caracterizados por um processo de acirramento da legislação quanto ao rigor normativo para os trechos mais valorizados da cidade e um afrouxamento dos padrões construtivos para as periferias e os bairros mais populares. Isso, somado a um processo de fiscalização permissivo e uma política habitacional ineficiente, formam um longo processo de constituição de grandes áreas de irregularidade e ilegalidade. O terceiro período é de revisão da legislação, da instituição de políticas de reversão desse processo e da criação de metodologias para se implantar programas de regularização eficazes para transformar o espaço e evitar novas incidências. Porém, os primeiros passos nesse sentido estavam mais voltados para a produtividade do que para o rigor jurídico e técnico, propriamente. Assim, o que se almeja era a regularização em série e em massa, de qualquer situação consolidada, a qualquer custo.

O quadro 03-a a seguir mostra o resumo da história dos programas e órgãos instituídos para promover a regularização na cidade de São Paulo. Contudo, essa narrativa pode ser atualizada, considerando as iniciativas mais recentes através de

verdadeiros programas de regularização. Esse capítulo então traça um panorama desse processo, que nos permite entender a motivação do Município de São Paulo no tratamento da questão da irregularidade.

3.1. Origens da regularização: da SERLA ao RESOLO

Quadro 03-a										
Síntese dos Órgãos Municipais Envolvidos										
na Regularização de Loteamentos: 1947-1986										
Característica\Ano		1947	1965	1972	1973	1975	1977	1979	1981	1986
Controle Normativo Central		URBI 3		SCUOS (COAR)		SCUOS (COGEP)	PARSOLO			PARSOLO INTERURB
Regularização	Físico Urbanística (aprovação e aceitação) Art. 762	URBI 32 e Obras		AR's	Grupo Intersecretarial GT01/73	AR's	PARSOLO	Grupo Intersecretarial Colegiado	SERLA	PARSOLO 1
	Jurídico Administrativa (averbação)	PATRI (SNJ)				PATRI (SNJ)			(aprovação, aceitação e averbação)	PATRI (SNJ)
Instrumento Disponíveis		Art. 762 (Ato N°663/34)						Lei Fed. N°6.766/79 Dec. N° 15.764/79		

(GROSTEIN, 1987:468)

Narra-nos Silva (1990:43) que, à época do Prefeito Figueiredo Ferraz²⁰ no início da década de 70, apesar de o número de habitantes ser menor, já o mesmo percentual de 25% da cidade de São Paulo se encontrava em situação de irregularidade ou clandestinidade; e, de acordo com o quadro síntese COGEP DIPLAN apresentado por Grostein (1987:478), a mesma condição correspondia a cerca de 60% da área de algumas Administrações Regionais. Segundo a autora (1987:443), é nessa administração que se enfatizará pela primeira vez os aspectos técnicos da gestão pública, procurando utilizar os instrumentos normativos para o ordenamento do espaço urbano. Enquanto a cidade se expandia nessa condição, tornava-se cada vez mais difícil

²⁰ José Carlos de Figueiredo Ferraz, de 8 de abril de 1971 a 21 de agosto de 1973, prefeito nomeado pelo Governador Laudo Natel.

a execução de obras e a expansão dos serviços para atender às propostas do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), aprovado sob a Lei Municipal Nº7.688/71.

O máximo que se realizara até aquele momento sobre regularização era uma anistia de edificações sem nenhum critério e o reconhecimento de ruas, ficando o parcelamento numa ordenação à revelia da cidade legal. De acordo com Grostein (1987:427) o período de 1972 a 1977 (passagens das administrações Ferraz/Colassuono/Setúbal) foi de reorganização administrativa da PMSP, indicando transformações na política de uso, ocupação e parcelamento do solo. Através da formação do Grupo de Trabalho GT01/73 — que teve como incumbência a centralização das análises processuais, antes desarticuladas em URBI 32 e depois dispersas nas Administrações Regionais (AR's), para a proposição de soluções — a questão da regularização entrou definitivamente para a pauta das questões sociais prementes.

Segundo Ceneviva (1994:), vinculado à Comissão Permanente do Código de Obras da assessoria urbanística do Gabinete do Prefeito, o GT01/73 levantou por volta de 6.000 processos classificados em várias categorias, dos clandestinos (sem licença prévia) aos irregulares (com licença, mas em desacordo com a legislação); indicando assim também formas diferenciadas de encaminhamento e tramitação. O GT01/03 tem papel fundamental na estruturação administrativa da Prefeitura Municipal de São Paulo, pois associado à Coordenadoria Geral do Planejamento, originou a criação da Supervisão Normativa do Parcelamento do Solo – SNPS. Também é dele o mérito de ter promovido o primeiro esforço na tipificação e identificação de padrões para regularização, de modo que se acompanhasse com mais eficiência o desenvolvimento dos processos de regularização de cada assentamento.

Paralelamente a esse período, além da criação da Região Metropolitana de São Paulo e da promulgação da Lei de Zoneamento de 72, houve o enrijecimento da legislação e a instituição legal de áreas especiais, o que serviu para gerar novas configurações e tipificações de irregularidades. É desse período:

- a Lei 7.805/72, que passou a exigir toda a infra-estrutura cabível para a abertura de loteamentos; e

- a criação da Zona de Proteção de Mananciais, que impedia a ocupação de empreendimentos viáveis, delimitando uma área oficialmente desocupada e desprotegida, sujeita a todo tipo de invasão.

Além de novas tipificações, um surto de clandestinidade promovido pela acelerada expansão da malha urbana ocupou os vazios restantes da periferia do Município de São Paulo, produzindo o transbordo para os Municípios vizinhos e a conseqüente conurbação que obrigou a criação da RMSP.

O resultado técnico burocrático da composição desses fatores é que foi necessária a consideração da especificidade do processo de regularização em relação ao de aprovação, surtindo na revisão do método de encaminhamento dos processos, trabalhando com a situação fática e consolidada, determinando uma mudança administrativa fundamental na ação de regularização: o órgão deixa de ser um núcleo de trabalho isolado e, congregando os demais departamentos responsáveis nas instâncias do processo regularizatório, passa a trabalhar em conjunto com as AR's para aperfeiçoar os métodos de regularização. À época, eram os seguintes departamentos responsáveis no encaminhamento dos processos:

- Departamento de Rendas Imobiliárias (RI),
- Departamento do Patrimônio Municipal (PATRI),
- Departamento Judicial (JUD).

Contudo, por desatenção da própria Administração Municipal, os resultados dessa reordenação não foram os esperados e uma nova ordenação foi proposta. Depois das regularizações voltarem para a coordenação das AR's em 1975, em 1977, com a instituição da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município (SEHAB), este núcleo deliberativo se tornou o Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas (PARSOLO), órgão subordinado à SEHAB e responsável pela aprovação dos processos de parcelamento e regularização do solo do Município de São Paulo.

Na administração Colassuono²¹, nada de efetivo foi realizado nesse sentido. Além da criação da Coordenadoria Geral do Planejamento (COGEP) — resultante do aperfeiçoamento das metodologias do Grupo Executivo de Planejamento (GEP), criado

²¹ Miguel Colasuonno, de 28 de agosto de 1973 a 16 de agosto de 1975, prefeito nomeado pelo Governo Laudo Natel

à época de Figueiredo Ferraz —, em 75, no final da administração Olavo Setúbal²², foi promulgado o Decreto N°15.764/79, que sob o termo de regularização, ao reduzir as exigências quanto às condições técnicas urbanísticas, realizou mais uma ampla anistia para os parcelamentos implantados anteriormente a 1972. Também é dele a instituição de um novo órgão com o status de Diretoria de Parcelamento do Solo (PARSOLO²³), como uma iniciativa no sentido de reestruturar a Administração Municipal para se criar um método processual de aprovação e simultaneamente reconhecer o problema da regularização.

Contudo, foi na administração Reynaldo de Barros²⁴, ao constituir através da Portaria N°76/79 um núcleo de colegiados formados por representantes das Secretarias das Administrações Regionais (SAR), da Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) e das Finanças e Negócios Jurídicos, realizou os maiores avanços na reestruturação burocrática para a especialização no encaminhamento das regularizações fundiárias urbanas. Essa reestruturação se deu com a formação de um Colegiado Piloto, sediado na SAR — que atuava na sua coordenação — e cinco Colegiados Regionais, sediados nas Administrações Regionais:

- AR-FO – Regionais da Freguesia do Ó, Vila Maria, Vila Guilherme, Pirituba-Perus e Santana
- AR-ME: Regionais de São Miguel, Ermelino Matarazzo e Itaquera-Guaianazes
- AR-SA: Regionais de Santo Amaro, Campo Limpo e Vila Mariana
- AR-BT: Regionais do Butantã, Lapa e Pinheiros
- AR-MO: Regionais da Moóca, Ipiranga, Penha, Sé e Vila Prudente.

Contudo, apesar da dimensão da reestruturação, o método aplicado se mostrou ineficaz, e nos 16 meses de vigência dos colegiados, até janeiro de 1981, só foram regularizados 142 assentamentos dos 6.000.

Porém, o cenário político está em grande transformação e esse período de final da década de 70 e início dos anos 80 contempla tanto a aprovação da Lei N°6.766/79, como também as primeiras movimentações pela redemocratização,

²² Olavo Setúbal, de 17 de agosto de 1975 a 11 de julho de 1979, prefeito nomeado pelo Governador Paulo Egídio Martins.

²³ Mesma sigla do Departamento de Parcelamento do Solo e Intervenções Urbanas.

²⁴ Reynaldo de Barros, de 12 de julho de 1979 a 14 de maio de 1982, prefeito nomeado pelo governo Paulo Salim Maluf.

concretizada inicialmente pela transição do processo de indicação para Governador pela Assembléia Legislativa para as eleições diretas a serem realizadas em 1982. Já as eleições para Prefeito só foram realizadas em final de 1985, mas as movimentações políticas já se principiaram a partir das eleições para o Governo do Estado.

A redemocratização de princípios da década de 80, que culminou com a campanha para as Diretas Já e com a Constituição de 1988, trouxe para o espaço urbano a possibilidade e inspiração para uma nova organização social. Concordamos com a autora quando afirma que:

Pode-se admitir que a regularização de loteamentos correspondeu a uma estratégia de dissipação de tensões sociais não originárias de conflitos trabalhistas, mas de conflitos que escapavam ao controle imediato do capital e das relações de produção. Além disso, o loteamento, por se modo de produzir a cidade, está intimamente ligado à forma de reprodução política do Estado, tornando as classes políticas locais mais sensíveis aos seus problemas. (CENEVIVA, 1994:31)

A redemocratização, então, obrigou a administração pública a se aproximar novamente das questões referentes às lideranças comunitárias que representavam os interesses das populações de loteamentos irregulares. A representação política dessas organizações passa a ser fundamental no processo eleitoral. Essa confluência de eventos foi essencial para respaldar as manifestações populares efetuadas com o intuito de criarem pressões políticas para chamar a atenção para as condições da habitação nas periferias. Foi sob esse domínio jurídico-político que o Prefeito Reynaldo de Barros então promulga o Decreto N°17.163/81, instituindo a Supervisão Especial de Regularização de Loteamentos e Arruamento (SERLA).

Essa iniciativa traduziu uma preocupação institucional para a solução da questão da irregularidade e clandestinidade, tanto de denúncias novas quanto dos processos há décadas parados nos meandros burocráticos dos órgãos protocolares. Para dar visibilidade política e dinâmica nos trabalhos, a SERLA é vinculada diretamente ao gabinete do então Prefeito Reynaldo de Barros e com muito mais apoio administrativo que a antiga congregação.

Ceneviva (1994:32) afirma que a gestão Reynaldo de Barros foi pioneira, mas principalmente motivada pela auto-preservação, ao perceber a necessidade e o benefício político de alavancar os processos de regularização, aproveitou o mote de que

muitos loteamentos não haviam sido regularizados pela ausência de uma política mais eficaz e concentrou-se no gerenciamento dos trabalhos. A primeira estratégia foi de formar um conjunto de processos mais rápidos e menos problemáticos. No início, até davam a entender que até seria possível transformar a cidade para uma situação de regularidade, mas sua percepção maior foi usar a regularização para dissipar as tensões sociais que pudessem se manifestar no espaço e se voltarem contra a administração municipal. Os processos menos problemáticos, nesse sentido, serviu emblematicamente para divulgar a imagem que a Administração Municipal estava dando uma solução para a questão.

Se por um lado a promulgação da Lei Lehmann foi um avanço, também impôs uma série de dificuldades, tornando mais lenta a aprovação e encarecendo o processo de parcelamento; o que afastou o capital da produção de loteamentos populares, direcionando-os para o mercado imobiliário de alta renda. Em contrapartida, a regularização que se tornava possível, lançou uma série de novos espaços de legalidade e liquidez seguras no mercado, o que não chegou exatamente a compensar a situação, mas foi um acalento.

O princípio administrativo da SERLA se deu de modo bastante centralizador, o que refletiu diretamente na metodologia adotada. De modo pioneiro, porém, se cria um órgão específico e independente, somente para o tratamento da questão da regularização, cuja função específica também era de organizar, segundo uma fragmentação linear do processo de análise do loteamento, uma metodologia de abordagem da questão; e dessa maneira estruturar um setor de análise técnica, equipar um setor de vistorias, respaldar um setor de análise jurídica e instrumentalizar um setor de elaboração de plantas. O objetivo era respaldar as medidas coercitivas, de emissão de autos e despachos e de depósitos judiciais. Porém, como veremos, apesar de haver um esboço de sistematização, e a *lacto sensu*, houve uma proposta de método, porém não uma avaliação crítica desse, o que nos obriga a avaliar que não houve avanços metodológicos.

Uma das primeiras críticas que podemos traçar é que o fato de o órgão possuir plenos poderes a distanciou das questões eminentemente locais. Só a SERLA tratava das questões referentes à regularização no Município de São Paulo e todas as

questões referentes à regularização em todos os níveis deveriam passar por ela. Essa visão não levou em conta a extensão do problema e as especificidades de cada setor ou região da cidade. A SERLA possuía plenos poderes para atuar, sem seguir nenhuma das diretrizes da Secretaria de Planejamento (SEMPLA), por um lado, ou para contratar obras de infra-estrutura para determinados assentamentos em áreas plenamente urbanizadas, sem consultar a Administração Regional, por outro, e, portanto, sem um planejamento conciliatório, por fim.

Isso somado ao fato de que o plano de trabalho tão pouco considerava um método, mas somente um cronograma político referente aos interesses partidários relacionados às eleições estaduais, não houve de fato uma criterização das etapas, do *modus operandi*, do cumprimento das necessidades físicas e documentais e da dinâmica dos encaminhamentos dos processos. Apenas houve uma ação discricionária, regularizando simbolicamente, mas não alterando as condições sócio-espaciais e registrárias.

Esse sistema centralizador e autoritário, também se mostrou um tanto quanto arbitrário, pois, a pretexto de agilizar os processos, facilitou para os loteadores a liberação de áreas questionadas pelo corpo técnico. Assim, com resultados de eficácia quantitativa, mas qualitativamente insuficientes, Silva (1990:46) nos mostra que os dois primeiros anos corresponderam a 73% do total loteamentos regularizados e a 65% do total da área a ser regularizada, porém sem nenhuma alteração positiva das condições infra-estruturais e urbanísticas. Contudo, como metodologia pioneira, a SERLA foi de grande contribuição, pois revelou problemas, deu números às contradições e alimentou de informações as iniciativas subseqüentes para o desenvolvimento de um método de abordagem da questão.

Como desfecho, a SERLA esteve ainda diretamente ligada ao Gabinete do Prefeito até 1983, depois passou a subordinação da SEHAB e, em 1986, suas funções voltaram a ser de responsabilidade do então reclassificado Departamento de Parcelamento do Solo e Interferências Urbanas – PARSOLO.

3.1.1. Do GT01/73 à SERLA: esboço de uma metodologia

Uma das principais contribuições da formação do GT01/73, se não foi uma metodologia plena para a abordagem dos procedimentos regulatórios, ao menos foi a ordenação dos elementos básicos de análise físico-documental que serviram para ilustrar a problemática da irregularidade. Num primeiro momento, houve um processo de tipificação das irregularidades, onde se identificou as principais chaves de decodificação da questão.

Os tipos de irregularidades levantados pelo GT01/73 e registrados por Grostein (1987:460) são os seguintes:

- 1) Arruamentos executados sem licença prévia, denominados clandestinos
 - a. sem ação fiscalizadora e desconhecidos oficialmente da municipalidade;
 - b. multados e intimados, mas que não respondem às ordenações do Poder Público para regularização;
 - c. Com pedido de regularização e aguardando uma solução;
- 2) Arruamentos executados com licença prévia, denominados irregulares
 - a. Executados por completo e faltando as formalidades jurídicas como doação, registros ou averbação no CRI;
 - b. Executados, mas não aceitos por faltas de formalidades jurídicas ou problemas técnicos;
 - c. Executados em parte, faltando completar as obras;
 - d. Com termo de compromisso de obras, cumprido ou não, faltando as formalidades finais;
 - e. Sem termo de compromisso de obras ainda e dependente de obras de adequação;
 - f. Executados em desacordo com o projeto.

A legislação aplicável era o Decreto N°15.764/79, a Lei Lehmann, N°6.766/79 para os loteamentos anteriores a 72 e, sem consenso, a Lei N°7.805/72 e a Lei N°9.413/81 para os posteriores.

No caso do Decreto N°15.764/79, a sua formulação deixou uma série de imprecisões sobre as condições de realização das adequações necessárias no espaço físico, além de permitir a regularização de assentamentos sem a infra-estrutura adequada, não atendeu às especificidades encontradas em campo. No caso da Lei Lehmann, é mais do que notório o seu papel, tanto pela definição dos princípios da irregularidade, como pela tipificação da contravenção, a personificação das

responsabilidades, estabelecendo os parâmetros da defesa do direito do comprador e simplificando os trâmites registrários. A confluência dessas duas legislações, discrepantes e com filosofias contrárias foi o que fundamentou o arcabouço das primeiras iniciativas de ordenação regularizatória.

Assumindo os processos em trâmite no PARSOLO e nas AR's, primeiramente os trabalhos foram organizados de modo a separar os diversos tipos de processos: alguns de aprovação de loteamentos já executados, outros de regularização propriamente; uns com autorizações para melhoramentos e desdobros não executados; alguns muito antigos e com diferentes estágios de tramitação, outros com pedido de providências e alvarás caducos. Uma das concepções interessantes da ordenação da SERLA foi associar os diversos processos que pudessem ser formados para um assentamento que já tivesse um específico de regularização em tramitação como processos "acompanhantes"; e aquele tratando dos aspectos técnicos e jurídicos referentes à regularização, com título de propriedade definido, com proprietário(s) identificado(s), como o principal.

O principal cargo de supervisão da SERLA sempre foi exercido por profissionais da área do direito. Esse cargo contava com uma Assessoria Jurídica e uma Assessoria Administrativa, mas não havia um suporte na área urbanística e os arquitetos e urbanistas responsáveis pela fiscalização e análises não possuíam nenhuma especialização técnica urbanística ou infra-estrutural específicas para procedimentos de regularização fundiária.

Para a ordenação das tramitações processuais, havia um setor de Controle Operacional, Protocolo e Complementação de Dados. Já o exame dos processos se dava sob a seguinte ordem, como nos esclarece Silva (1990:57):

- Setor Técnico: arquitetos e engenheiros exerciam as funções de análise técnica, vistoria e elaboração de plantas.
 - Análise técnica:
 - verificação da submissão às condicionantes da Lei Nº15.764/72;
 - divulgar parecer sobre a Aceitação Técnica (no caso de loteamentos já aprovados) ou emissão do Auto de Regularização quando as condições correspondessem às exigências legais;

- ...ou, lavrar o Termo de Obrigação, determinando as obras e o cronograma que o loteador deveria acatar de modo a cumprir os requisitos para regularização.
- Vistoria:
 - examinar as condições técnicas das vias, das áreas livres, se adequadas às exigências de acordo com o T.O., e registrá-las nas Fichas de Vistoria, acompanhadas de relatório fotográfico e anotações em planta.
- Elaboração de Plantas:
 - execução da Planta AU, necessária para acompanhar o título do loteamento, para a averbação dos logradouros, para o registro das escrituras ou dos contratos de venda e compra nos CRI e também utilizados pelo Departamento de Rendas Imobiliárias para o desdobro e lançamento do IPTU.
- Setor Jurídico: advogados responsáveis pela regularização jurídica e pela emissão de pareceres sobre as divergências na interpretação documental em decorrência das análises técnicas, com as funções de:
 - providenciar as provas de domínio das áreas;
 - encaminhamento dos processos de um modo geral.
- Setor de Medidas Coercitivas:
 - programar e executar a suspensão do pagamento direto ao loteador;
 - cadastrar os lotes para a transferência dos pagamentos, via carnês, para Caixa Econômica do Estado de São Paulo.

Esse método, salvo algumas pequenas modificações, foi utilizado na íntegra até 1985. Contudo, apresentava algumas inconsistências operacionais que minavam a qualidade técnica da regularização. Em primeiro lugar, cada técnico era responsável apenas por uma atividade ou etapa e ninguém era responsável pelo processo. Assim, não havia uma visão do todo e nem da síntese. Os vistoriadores não conheciam o processo e não interagiam com os moradores, com as lideranças ou com os responsáveis pelo parcelamento. O supervisor e sua assessoria, responsáveis por determinar as ordens de serviços para a realização das obras, não visitavam o loteamento, baseando suas decisões exclusivamente nas informações dos técnicos sem especialização. Quem fazia o atendimento ao público não conhecia o processo como um todo e os parâmetros específicos daquele para regularização, e sequer o local a que se referia. A fragmentação e diluição das responsabilidades impedia um acompanhamento efetivo da população e dificultava a fiscalização sobre as questões de

seu interesse. No geral, os setores se comunicavam mal, sendo que as informações eram passadas por anotações sumárias feitas nas folhas dos processos, denominadas “cotas” — e a ausência de um responsável pelo processo apenas potencializava a desinformação.

Por mais que esse método pareça não produzir efeito, do ponto de vista operacional, a sua superficialidade fazia sentido, pois a ordem geral era evitar quaisquer controvérsias surgidas por um exame mais minucioso, descortinando problemas e obstáculos que serviriam de entraves para obstruir o ritmo das regularizações. Assim, sem grandes alterações no cenário, criava-se um efeito teatral superficial e inodoro, através basicamente de efeitos sonoros. A estratégia, portanto, pode ser traduzida como uma rotina de execução do método sem criar metodologia. Com a pouca transformação da realidade, evidentemente não devemos classificá-la como uma regularização urbanística, porém, com as inúmeras discrepâncias entre a realidade urbanística e a registrária, e o descaso para solucionar tais divergências, nem tão pouco podemos classificá-la como uma regularização jurídica. Pelo caráter pouco técnico e muito pirotécnico, quando muito, podemos apenas visualizar uma terceira via de regularização etérea: a regularização política.

Como vimos, se o modelo de regularização proposto não contemplava a dimensão da transformação sócio-espacial, tal condição se refletia também na organização administrativa para implantação e desenvolvimento do método de trabalho, traduzido na divisão do trabalho técnico e no critério de atribuição de processos. Contudo, podemos nos aprofundar na questão avaliando também como os técnicos atuavam diante das situações diversas que surgiam nas etapas sob sua responsabilidade. Em primeiro lugar, é interessante frisar que os técnicos recebiam os processos não por grupos categorizados por localidade ou período, ou qualquer outro critério de agrupamento. Nem mesmo o fato de haver vários processos decorrentes de um mesmo loteador criava algum tipo de criterização. Assim, desdenhando da localidade e da titularidade, o método proposto praticamente desconsiderava a presença do técnico analista como sujeito de vistoria e avaliação em campo, já que suas análises abraçavam áreas distantes entre si e com agentes promotores variados, difíceis de contatar.

Além disso, as considerações que se fariam hoje usuais não eram sequer sugeridas pelo método de abordagem da SERLA na primeira etapa mais produtiva: quando o assentamento foi implantado; quais as condições das áreas abertas; grau de consolidação; condições de urbanização; quais alterações se faziam necessárias; qual o embasamento legal para se regularizar; e quais exigências a serem responsabilizadas ao loteador; por exemplo, não compunham uma sistemática passo a passo para se visualizar o panorama geral sobre o que deveria ser encaminhado. Mesmo que após os dois primeiros anos tenha se mudado a postura quanto aos encaminhamentos, tornando os técnicos mais cuidadosos nas análises, o método permaneceu o mesmo e muitas imprecisões surgiram daí.

Silva (1990:62) nos mostra ainda que a análise de cada loteamento principiava pelos parâmetros jurídicos e técnicos dos processos, considerando que aqueles elementos processuais representavam a realidade plena; mas, principalmente se encerrando em si mesmos, não mostravam a relação com o entorno e sua integração com a cidade. As transposições externas compunham um processo à parte, nem vinculado ao processo principal ou aos acompanhantes, não sendo de fácil visualização a sua acessibilidade. As vistorias eram feitas sem instrumentos técnicos para avaliar declividade ou a resistência do solo e, no máximo, se media as dimensões das vias e se registrava as suas condições físicas. Contudo, as principais informações não eram registradas em mapas, mas apenas nas fichas e acompanhadas de fotografias aleatórias.

Quanto às obras realizadas, não havia a preocupação de se avaliar quem, quando e por que as realizou. Não havia uma avaliação do projeto urbano referente ao traçado das vias e à geometria dos lotes. E, baseada numa avaliação tão superficial, as exigências feitas ao loteador não eram através de uma articulação com as AR's ou com outros órgãos de planejamento, mas apenas de modo sumário e sem especificações para realização que garantissem um padrão de qualidade mínimo. Somente nos casos mais graves de risco iminente é que se utilizou de convênio com Instituto Paulista de Tecnologia (IPT) para que realizasse estudos para a realização de laudos técnicos.

Por trás da opção pela não identificação dos fatos geradores dos assentamentos e pela não associação dos loteamentos referentes ao mesmo loteador,

parece ter trabalhado a Administração Municipal no sentido de não responsabilizar os grandes loteadores. Caso tenha sido uma estratégia pensada ou não, não é possível determinar agora. Mas parece claro que a responsabilização como determinada pela Lei Lehmann tornaria os processos mais extensos e dificultaria a negociação das obras a serem exigidas. Por outro lado, não se levou em conta que a imposição desse ônus ao responsável contribuiria na despressurização das contas públicas, já tão exigidas com amplas necessidades físicas e ainda mais sobrecarregadas com essas despesas decorrentes de atividades privadas que foram muito lucrativas.

Outra consideração que Silva (1990:64) nos chama a atenção é que a Municipalidade tratava com o mesmo rigor e com o mesmo desinteresse o pequeno proprietário que subdividiu o seu lote de 2.000m² quanto o Banco Francisco Munhoz, com milhares de lotes espalhados por toda a cidade. Além disso, não se impedia um loteador atuado num processo de regularização de aprovar outros no PARSOLO. Um loteador poderia abrir quantos loteamentos quisesse em glebas inferiores a 40.000m² — limite para a obrigatoriedade de destinação —, que ainda assim não precisaria doar nenhuma área verde à cidade. Como se não bastasse, não se cobravam áreas ou obras devidas em um loteamento em regularização através de outras áreas que o mesmo loteador realizasse no momento, e o reconhecimento dos bens do proprietário não implicavam na cobrança de reparações ou multas.

Narra-nos ainda a autora (SILVA, 1990:65), que a estratégia de agilização a qualquer custo somada ao princípio de que tudo o que fora implantado deveria ser regularizado teve como resultado um baixo nível de exigência na seleção dos loteamentos a serem regularizados com pouco condicionamento nos critérios. Qualquer elemento que caracterizasse a abertura de uma passagem, mesmo que não houvesse a comprovação da venda dos lotes ou se seria uma passagem para outra gleba, já servia como prova de consolidação. Não se questionava quanto do loteamento ainda estava em propriedade do loteador para se exigir um projeto mais adequado à cidade e não se preocupava em questionar a morfologia geral dos projetos não consolidados por ocupações edificadas. Em outros casos, aceitava-se até comprovantes de venda e compra sem autenticação em Cartório, desde que apresentassem data anterior à vigência da Lei N°7.805/72. Ou seja, tanto a planta de aprovação de qualquer época

— no caso dos loteamentos irregulares —, ou a planta utilizada para a venda clandestina dos lotes, ou por fim, qualquer tipo de desbravamento da gleba ou terreno à revelia da Municipalidade era o que ficava formalmente sacralizado no processo como base documental para regularização.

A questão da produção das peças gráficas ainda possuía outro fator crítico. Para registrar um parcelamento é exigida uma planta em escala 1:1000 de todo o loteamento para que seja feita sua averbação, a quantificação da doação das áreas devidas à Municipalidade e a liberação para o registro e desdobro dos lotes dos compradores. Como muitos loteadores não as realizavam, a Prefeitura assumiu a tarefa de produzi-las, de modo a suprir a exigência dos cartórios. Contudo, como mencionado, essas plantas foram realizadas com base em plantas oferecidas pelo loteador — salvo quando fosse necessário retificar a matrícula — e com base em revisões feitas por vistorias superficiais; na maioria sem sequer averiguar as condições técnicas das vias propostas e morfológicas dos terrenos desbravados e quase na totalidade sem verificar os contratos de venda e compra e sua articulação com a planta proposta. As incongruências surgidas desse método acabavam por travar o

Tabela 03-a
Importância da Área Irregular em 1981

Fonte: São Paulo, No1.745, 1981; COGEP DIPLAN, 1981
(GOSTEIN, 1987:478 apud SILVA, 1990:46)

*Administração Regional	Número de Loteamentos	Área Irregular (hectares)	** Área Total (hectares)	Porcentagem (%) da AR Irregular
BT - Butantã	165	1.234	5.000	24.7
CL - Campo limpo	236	3.544	8.700	40.7
FO - Freguesia do Ó	239	1.759	5.730	30.7
IG - Itaquera/Guaianazes	307	4.218	12.300	34.3
IP - Ipiranga	154	677	3.200	21.2
LA - Lapa	96	929	3.960	30.4
ME - E.Mataraz/S.Miguel	267	2.426	4.800	50.5
MG - V.Maria/V.Guilherm	175	728	3.930	18.5
MO - Moóca	264	1.189	4.430	26.9
PE - Penha	388	2.144	5.200	40.7
PI - Pinheiros	85	265	2.700	9.8
PP - Pirituba e Perus	165	3.279	5.600	58.8
SA - Santo Amaro	513	6.253	53.400	11.7
SE - Sé	24	34	2.800	1.2
ST - Santana/Tucuruvi	271	888	7.500	11.8
VM - Vila Mariana	93	116	4.940	2.3
VP - Vila Prudente	134	1.494	2.600	57.5
Total	3.567	31.147	135.890	22.9

* Divisão das Administrações Regionais em 1986

** Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985

processo no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), que não podia averbar plantas divergindo da documentação apresentada.

Porém, o pior se dava na contraluz, quando era realizada a averbação, pois o CRI não possuía base, conhecimento e técnicos para identificar se estava regularizando ruas tecnicamente inviáveis, que daí por diante passariam para a responsabilidade da Municipalidade juntamente com todo o ônus da sua adequação ou remodelação.

Diante das exigências feitas aos loteadores, a sua disposição em realizá-las era diretamente proporcional ao quanto ele ainda tinha por receber dos compradores ou o quanto ele próprio ainda possuía do loteamento. Nisso, a Lei Lehmann abriu uma ampla frente de pressão, na medida em que permitiu a transferência dos pagamentos pelos compradores à Caixa Econômica do Estado de São Paulo, mediante carnê confeccionado pela SERLA. Porém, por outro lado, essa medida acabou por promover ainda mais a centralização das atividades na SERLA, e conseqüentemente a inibição das iniciativas dos moradores.

Deve-se frisar que a regularização jurídica e o registro das Plantas AU realizadas nos métodos da SERLA — promovida sem a exigência da completa realização das obras — favorecia em demasia os loteadores, pois os liberava das exigências e penas da Lei Lehmann. Quando o loteador possuía ainda muitos lotes para serem vendidos, podia ser notificado; contudo, a fiscalização não foi ágil nessas intimações e nas punições devidas. Os loteadores então raramente cumpriam o cronograma estabelecido. Aponta Silva (1990:68) que, em 1985, havia mais de mil processos na Procuradoria do Município (JUD).

Com poder demais e critérios de menos, no método implantado pela SERLA, com o intuito de desburocratizar os processos para atender à agenda política, foram feitas interpretações da Lei N°6.766/79 e de diversos provimentos, como o 9/80 e o 2/82, possibilitando a Prefeitura executar os atos sem cumprir todas as exigências legais. Que o processo de regularização deve ser um capítulo à parte, diferindo em nível de exigências dos processos de aprovação, se tornou consenso ao longo da experiência acumulada nas diversas metodologias implantadas pelo país afora; contudo, no caso da SERLA, esse diferencial atribuído pela centralização e pelos poderes adquiridos pelas

provisões e portarias não foram utilizados para exigir obras complementares aos loteadores, nem compensações para a municipalidade. Serviram tão somente para cumprir a agenda política cenográfica para as eleições para Governador de 1982 e para Prefeito de 1986; e quando muito para dar segurança jurídica ao direito de propriedade dos compradores. Porém, sob quais condições de propriedade? As mínimas. Mas com apenas essa parte textual da regularização, também minimamente se inibiu emocionalmente a insatisfação das populações das periferias, amortecendo as reivindicações imediatas.

Tabela 03-b Quantidade e Área de Loteamentos Averbados 1979-1985 Fonte: Colegiado SERLA (GOSTEIN, 1987:518)		
Administrações Regionais	Número de loteamentos averbados	Área (m ²) Regularizada
BT - Butantã	97	9.979.275
CL - Campo limpo	200	14.899.814
FO - Freguesia do Ó	185	9.552.972
IG - Itaquera/Guaianazes	187	8.925.656
IP - Ipiranga	55	2.430.466
LA - Lapa	32	1.679.026
ME - E.Mataraz/S.Miguel	158	9.881.796
MG - V.Maria/V.Guilherm	331	2.737.111
MO - Moóca	102	5.220.244
PE - Penha	136	4.876.637
PI - Pinheiros	23	358.434
PP - Pirituba e Perus	85	5.555.791
SA - Santo Amaro	388	32.815.206
SE - Sé	3	13.332
ST - Santana/Tucuruvi	164	3.808.833
VM - Vila Mariana	96	1.507.749
VP - Vila Prudente	108	6.914.741
Total	2.350	121.157.083

3.1.2. Efeitos e resultados do processo de regularização da SERLA

O que a Prefeitura denominou por “Regularização Jurídica” — que, como vimos, devido ao seu aspecto propagandístico, aos erros e vícios processuais e da desarticulação registrária com a estrutura fundiária real, deveríamos chamar de “Regularização Política” —, teve como resultado a regularização de 286.426 lotes, entre 1979 e 1985, numa área de 132,5km²; dados obtidos em SEHAB/PARSOLO em 1985 por Silva (1990:75). Foram 2.431 loteamentos ao todo, sendo que na gestão Reynaldo de Barros, regularizados por Ato Administrativo e averbados no Cartório de Registro de Imóveis, foram 1.635 entre 1981 e 1982, correspondendo a 67% de tudo que foi aprovado em 6 anos.

Essas informações correspondem ao apogeu da SERLA na Administração Reynaldo de Barros, dirigida nesse período por um juiz. A estratégia de colocar um

magistrado para dirigir o órgão vinha com intuito de facilitar a denominada “Regularização Jurídica”. Contudo, com a desarticulação sistemática acabou por permitir uma regularização fundiária incoerente do ponto de vista técnico, socialmente desigual, exemplarmente nociva e arbitrária; metodologicamente inócua e urbanisticamente inconseqüente; onerosa aos cofres públicos e até juridicamente equivocada.

Na Administração Regional de Santo Amaro e Campo Limpo (AR-AS), por exemplo, foram regularizadas as maiores extensões em área de todo o Município; só que grande parte em áreas de mananciais. Divulgava-se dentro da SERLA que seriam regularizados todos os lotes irregulares do Município, mas de fato, só conseguiram nesse sistema 50% dos loteamentos e 42,5% da área estimada pela COGEP; justamente aqueles menos problemáticos. Obviamente, isso não foi pouco. Contudo, ante os problemas gerados e as distorções fundiárias eternizadas, talvez tenha sido até demais. Como vemos na Tabela 03-a, um terço das AR's tiveram regularizadas por volta de 20% da sua área, como na Administração Regional do Butantã (AR-BT), 20%, do Campo Limpo (AR-CL), 17,1%, da Freguesia do Ó (AR-FO), 17,4%, de Ermelino Matarazzo e São Miguel (AR-ME), 20,6%, e de Vila Prudente (AR-VP), 26,6%, segundo dados de Silva (1990:75).

Destarte, os estragos urbanísticos foram de grandes proporções e a sensação de impunidade serviu como um mau exemplo a ser explorado, pois, além de deixarem livres grileiros e loteadores clandestinos, não foram eficientes em cobrar as custas dos processos e das obras realizadas. A própria SERLA divulgava que, dos 396 loteamentos averbados em 1983, 55 tinham obras infra-estruturais pendentes para serem realizadas; dos 165 de 1984, havia 32 com pendências físicas; sendo que os que ficaram sem as transformações urbanísticas necessárias representavam 23% dos lotes averbados. Segundo quadro apresentado por Grostein (1987:529), dos 2.350 processos regularizados pela SERLA posteriormente à Lei Lehmann, 10,98% tinham averbação anterior à finalização das obras de adequação urbanística e 13,53% permaneceu com pendências na regularização físico-urbanística.

Agrava esse cenário uma característica marcante do método da SERLA: o fato de que ele não foi vinculado a nenhuma política de planejamento mais abrangente para a cidade, nem a uma ação urbanizadora das Secretarias Municipais ou das Administrações Regionais. O que se viu foi um programa sumário de emissão documental. E nem isso se deu de modo plenamente técnico. Serviu, contudo, para incluir essas áreas no mercado imobiliário formal, o que repercutiu para a elevação dos preços do solo na periferia. Como não houve rigor na exigência e na cobrança de compensações aos devidos responsáveis, o efeito econômico colateral em larga escala foi a capitalização pelos loteadores e grileiros dos investimentos públicos. Mais uma reprise da ópera bufa que as elites encenaram na primeira metade do século XX.

Em essência, o pior da regularização política realizada foi que o objeto da aprovação não foi o loteamento, mas a planta documental apresentada para o processo de regularização. Algumas plantas propunham vias que não existiam, mas nem por isso o Poder Público obrigou a sua abertura. E nesse sentido, não importou a qualidade do

Gráfico 03-a: Realizado a partir da tabela de Tempo de Tramitação de processos abertos até 2002 (CARVALHO, 2002:133)

projeto, o estado do loteamento real, as divergências entre essa planta e a matrícula, as relações do projeto com o entorno, a cidade e o meio ambiente; apenas se considerou o desenho como sendo a representação de algo que seria consolidado e incorporado à cidade. Algumas dessas áreas eram zonas rurais que simplesmente foram alçadas ao zoneamento Z9, outras de mananciais tiveram sua urbanização consolidadas e se tornaram praticamente irreversíveis. Neste sentido, cabe frisar que uma das considerações mais importante sobre a regularização é que, uma vez realizada, se torna muito difícil a reversão do dano consolidado. Uma regularização inconseqüente traz danos permanentes.

Se por um lado, a qualidade da regularização é bastante questionável, do ponto de vista quantitativo pode-se afirmar a objetividade da iniciativa. Principalmente levando-se em conta que dos 2.350 loteamentos supracitados, cerca de 40% tramitaram entre 10 e 25 anos e 4,8% tramitaram 30 anos ou mais. (GROSTEIN, 1987:530) Essa informação explica a necessidade ancestral por uma solução para a questão territorial urbana, decorrente do descaso histórico das políticas habitacionais e da falta de planejamento econômico e urbano; condição, porém, que não justifica a improbidade administrativa praticada intensivamente por meia década.

Na gestão Mário Covas²⁵, a SERLA deixa a vinculação direta ao gabinete e passa à subordinação da SEHAB. Focando as questões metodológicas, alterou determinadamente a qualidade do trabalho, tanto do ponto de vista interno como externo. Organizou um grupo de trabalho repleto de profissionais relacionados à Universidade e à pesquisa, buscando uma racionalidade metodológica nos processos conduzidos pelo estado-gerente.

Com a preocupação no conteúdo, porém, a SERLA perdeu a conectividade com o social e com ela os dois instrumentos que a tornavam mais dinâmica:

- A averbação direta no CRI passou a ser feita através da Vara dos Registros de Públicos; e
- A representação judicial passou para Secretaria de Negócios Jurídicos.

Assim a SERLA perdeu a capacidade de atuar como limitadora ou compensadora das desigualdades sociais, pois não possuía mais autonomia executiva e

²⁵ Mario Covas, de 11 de maio de 1983 a 1 de janeiro de 1986, prefeito nomeado pelo Governador André Franco Montoro.

a administração passou a priorizar um programa: o Programa de Regularização de Lote (PRL). Esse deixa de agregar a regularização urbanística e os problemas da consolidação fática e passa a priorizar a questão registrária da propriedade. Com a revogação do Provimento da Corregedoria Geral de Justiça, SERLA perde então a autonomia para regularizar o loteamento diretamente no CRI, obrigando-a a realizar a solicitação da regularização registrária ao Juiz da Vara de Registros Públicos, como qualquer procedimento usual. Como só a Secretaria dos Negócios Jurídicos tem poder para representar a Prefeitura no encaminhamento dos processos junto ao judiciário, a SERLA perdeu autonomia, agilidade, instrumentos e recursos nos processos de regularização.

Por outro lado, metodologicamente, o experimento que trouxe grandes ganhos foi na ampliação das fases dos procedimentos regularizatórios, que na gestão anterior trabalhavam no contexto do loteamento, ficando a obrigação de levar ao Registro de Imóveis para o proprietário do lote. A SERLA muda essa estratégia que liberava — e, portanto, privilegiava — o loteador e passou a beneficiar o proprietário do lote.

Em 1986, na administração Jânio Quadros, a regularização não era prioritária; a SERLA foi extinta e a equipe incorporado ao PARSOLO pelo Decreto Nº21.843/86, departamento subordinado à SEHAB. Essa gestão ficou mais marcada com a remoção de favelas do centro expandido e marginais, principalmente na região oeste, de alta renda, como na ponte do Morumbi. Algumas poucas ações administrativas foram executadas, mas apenas em pontos específicos de interesse político regido pelo poder econômico. Ante a sua desarticulação de 1986 a 1988, o que significou a extinção do órgão, o programa de regularização da Prefeitura ficou estagnado e, só a partir de 1989, com a Administração Luíza Erundina, houve nova iniciativa que visou principalmente realizar uma revisão metodológica geral dos procedimentos regularizatórios.

3.2. A Administração Erundina e o Departamento de Regularização de Parcelamento do Solo - RESOLO

A administração Luiza Erundina²⁶, cujas bases eleitorais se dividiam entre as periferias organizadas e a elite contestatória, teve como principal marca de identidade a retomada das políticas públicas de regularização de loteamentos, para enfrentar 2.160 casos existentes em PARSOLO. O Decreto N°28.607/90 criou o Departamento de Regularização de Parcelamento de Solo (RESOLO), subordinado à SEHAB e herdando parte da estrutura da Coordenadoria de Regularização de Arruamentos, Loteamentos e Passagens. Com uma estratégia de priorizar o atendimento às periferias, houve extrema preocupação com a estruturação do órgão, viabilizando sua atuação com o aumento do quadro técnico, a criação de metodologias específicas para regularização e dotação dos recursos orçamentários necessários; dando nova vida à política de revisão das dinâmicas de regularização.

Carvalho (2002:98) resume as competências delegadas ao RESOLO da seguinte forma:

- Promover a regularização fundiária e urbanística de loteamentos;
- Proferir despacho final nos processos relativos a parcelamentos irregulares;
- Expedir Auto de Regularização para parcelamentos adequados;
- Encaminhar tratativas junto ao Ministério Público, visando a promoção de ações legais;
- Encaminhar tratativas junto ao Departamento Judicial da Procuradoria Gera do Município (PGM) visando promover as medidas cabíveis na esfera civil;
- Encaminhar tratativas junto aos órgãos municipais ou estaduais, visando promover a ação fiscalizadora.

O modelo adotado pela SEHAB entende o enfrentamento da exclusão social em ação distinta da exclusão territorial, como diretrizes diversas e ações próprias. Assim, a construção da metodologia de abordagem participativa e integrada foi estruturada em quatro campos de modo a cumprir as etapas de investigação, proposição e intervenção:

- o jurídico-fundiário

²⁶ Luiza Erundina, de 1 de janeiro de 1989 a 1 de janeiro de 1993, Prefeita eleita por voto direto.

- o urbanístico-ambiental,
- o socioeconômico,
- o sócio-organizacional.

No todo das metodologias desenvolvidas em diversos Municípios que se espelharam na metodologia do RESOLO, os três primeiros são bastante difundidos e comumente propostos. Enquanto os dois primeiros são elementarmente técnicos, o socioeconômico é qualitativo; dividido entre a ação compensatória ou de desenvolvimento, proposta pela articulação interinstitucional. Já o quarto campo, o sócio-organizacional, é o que ofereceu uma visão diferenciada, pois o modelo participativo de gestão distinguiu nas associações, nas ONG's e representações populares, as lideranças capazes de acompanhar os projetos e as obras, fiscalizarem os investimentos e produzirem documentos funcionais para os processos. Muitas das associações, aquelas que tinham corpo técnico, produziram uma parte do material encaminhado. Esse é, por exemplo, o caso da Associação dos Trabalhadores sem Terra de São Paulo (ATST-SP).

Tal visão se dá em confluência com outras estratégias diferenciadas que buscam no mesmo sentido organizar a sociedade civil de modo compartilhado e educativo, como o Orçamento Participativo, as Conferências de Habitação e o Plano Diretor Participativo. Do mesmo modo, foi uma diretriz promover e consolidar o que o RESOLO denominou como marcos da intervenção integrada e intersetorial, através de um diagnóstico Integrado, do Plano de Ações Integradas e o Planejamento Integrado da Execução.

Como vemos no fluxograma a seguir, um novo método de trabalho — diferente dos setores formados a partir da fragmentação linear do trabalho — foi implantado, promovendo uma divisão de setores segundo uma base geográfica, segundo a qual a um analista era atribuída uma região, e um técnico designado acompanhava o processo de regularização de toda área de sua responsabilidade, em todas as fases do processo. Criou-se então um vínculo com a população, que reconhecia no técnico um interlocutor oficial representando o Poder Público e, principalmente, a quem recorrer imediatamente para dirimir quaisquer questões.

Nesse período a Lei Lehmann já completava 10 anos e os seus desdobramentos já estavam bem claros. Os instrumentos em vigor que permitiam a regularização eram dois:

1º Como vimos, o Decreto Nº15.764/79, aprovado simultaneamente à Lei Federal Nº6.766/79, foi promulgado seis anos após a classificação e análise feitas pelo GT01, instituído por Figueiredo Ferraz. Essa lei tinha como objetivo servir de instrumento para a regularização de loteamentos e passagens implantados anteriormente a 1º de novembro de 1972. Permitiu a emissão de Autos de Regularização baseados no artigo Nº762 do Ato Nº663/34 do Código Arthur Saboya e se fundamenta em levantamentos aerofotogramétricos da EMPLASA para identificar os assentamentos consolidados no período.

A Administração Erundina, então, propõe nova lei:

2º A Lei Nº11.775/95, projetada na Administração Luiza Erundina, só foi promulgada pelo Prefeito Paulo Maluf, ampliando o período para inclusão no plano de regularização do RESOLO de 2 de novembro de 1972 para 31 de dezembro de 1994. O planejamento da atuação para dar suporte operacional aos termos dessa lei foi a motivação principal para criação do Programa Lote Legal.

Posteriormente, foi aprovada a alteração da Lei Nº 11.775/95 pela Lei Nº 13.428/02²⁷, e juntamente com suas regulamentações posteriores permitiram que não só os loteamentos implantados até 1995 — como ditava a primeira —, mas também aqueles até 30 de abril de 2.000 pudessem ser regularizados.

A retomada da frente de regularização exigiu revisão metodológica e também correções de rumo. Foram cassados vários autos de regularização emitidos nas administrações anteriores. Instituiu-se também uma ação preventiva sintetizando as possíveis ações administrativas e congregando os agentes responsáveis, de modo a

²⁷ Lei Nº13.428/02 que altera a Lei de regularização de parcelamento do solo para fins urbanos, que previu em seu artigo 12º nova redação para o artigo 39º da Lei Nº11.775/95, criando o Grupo Especial de Fiscalização e Contenção de Loteamentos Irregulares. GEFIC, que será coordenado pela Secretaria das Sub-Prefeituras, com a atribuição de integrar as ações da Prefeitura na contenção da implantação ou expansão de loteamentos irregulares ou clandestinos.

tornar a fiscalização mais eficiente, viabilizando as ações mitigadoras. Eram os seguintes os órgãos e instituições participantes:

- O órgão estadual de proteção de mananciais,
- A Polícia Florestal,
- A Polícia Civil,
- O Ministério Público,
- A Defesa do Consumidor

Contudo, mesmo com essas ações, esse período foi marcado por um novo alastramento da irregularidade como não se via havia décadas, devido às estratégias dos movimentos pró-moradia organizados sob as palavras de ordem: invadir, ocupar, construir sem aprovação e pressionar os poderes públicos por melhores. A própria base partidária era formada por grupos organizados no intuito de promover invasões e loteamentos clandestinos, como o caso do Vereador Henrique Pacheco pelo Partido dos Trabalhadores, que dividia sua rotina entre a defesa da legislatura e a liderança de grupos de invasores juntamente com Marcos Zerbini, que seria ele também vereador posteriormente pelo Partido Social Democrata do Brasil (PSDB), com o apoio e muitos votos dos membros da ATST-SP. Apesar de dar início a uma fiscalização à implantação de loteamentos clandestinos mais contundente, a promessa da Administração de resolver os problemas da população passou por cima das condicionantes fundamentais da sociedade. Prometendo infra-estrutura a quaisquer loteamentos abertos irregularmente na sua Administração, a Prefeita Luiza Erundina acabou por incentivar a expansão de novas irregularidades. Essa estratégia também fez agravar os problemas ambientais. (BENTE, 2004:77)

A Prefeita então se viu dividida entre a responsabilidade do cargo e os compromissos políticos firmados para se eleger, pois fora respaldada e incentivada por vereadores que tinham bases eleitorais na periferia, atendidas pelos processos anteriores ou na expectativa de novos processos. Essa contradição acompanhou toda a Administração Erundina, o que limitou uma ação preventiva mais eficaz. De acordo com Ceneviva (1994:36), porém, a gestão Erundina padeceu de inexperiência e pela resistência interna da máquina administrativa. Identifica ainda que a principal mudança de estratégia foi a participação popular e a adequação da máquina pública organizando o atendimento ao público, para que todos fossem ouvidos. As dificuldades

de extinção do problema motivaram uma outra estratégia de estruturação das organizações e representações locais para pressionar os diversos órgãos e instâncias de maneira que os processos ganhassem dinâmica.

Contudo, os ganhos metodológicos foram os maiores até então promovidos, deixando os alicerces para o maior programa de regularização realizado por um Município no país até então: o Programa Lote Legal.

3.2.1. O Programa Lote Legal e os programas nele inspirados

Herdando a estrutura do RESOLO e intimado pelo Ministério Público, na Administração Paulo Maluf é aprovada a Lei Municipal N°11.775/95, ampliando o universo de abrangência da regularização para aqueles loteamentos implantados até 1994. De acordo com Carvalho (2002:98-101), em paralelo, o Prefeito lança o Projeto Cingapura, de construção de habitações verticalizadas num programa de desfavelização financiado pelo BID. Esse financiado trouxe atrelado como exigência a reservação de uma parcela de unidades que chegassem à regularização fundiária, transmitindo a propriedade titulada aos moradores. Para enfrentar a dificuldade de realizar a desafetação para regularizar os assentamentos em áreas de uso comum ou a desapropriação em áreas particulares, foi instituído em 1995 um programa específico vinculado ao RESOLO, denominado Lote Legal.

O Lote Legal foi o piloto, mas depois foram propostos outros programas, como Lote Legal 2, o Bem Legal e o Bem Legal com Remoção. Os Programas de regularização do RESOLO são filiados ao 'Bairro Legal', da SEHAB.

O 'Bairro Legal' é um programa de desenvolvimento de ações integradas de qualificação habitacional e urbana, regularização fundiária e acesso aos serviços e equipamentos sociais, áreas verdes e de lazer, alinhado às políticas e aos programas sociais das diversas áreas de governo, desencadeadas de forma articulada com Subprefeituras e mecanismos de gestão compartilhada com a sociedade organizada." (SEHAB/RESOLO, 2003a:7)

Nesse contexto, foi contratada uma consultoria técnica para implementar uma reestruturação que adequasse a máquina administrativa aos princípios metodológicos da regularização, de modo a atender as seguintes diretrizes:

- Utilização de um sistema de informações georreferenciadas em rede para subsidiar o planejamento e monitorar a evolução dos assentamentos;

- Formalização e normatização administrativa dos fluxos de tramitação dos processos administrativos;
- Implementação de um Programa de Pós-Urbanização nos loteamentos do programa “Lote Legal” através de uma metodologia eficiente e da gestão participativa de modo a criar conhecimento sobre regularização fundiária;
- Intervir por grupos de loteamentos e contextualizadas, desse modo envolvendo subprefeituras, movimentos sociais, órgãos, com o intuito de determinar o modo de intervenção quanto a:
 - contrapartidas,
 - recursos,
 - assessorias técnicas,
 - captação de recursos.
- Formatação dos métodos de intervenção de modo a constituir nova sistematização, implementando:
 - a abordagem integrada,
 - a padronização de procedimentos e
 - o ordenação dos encaminhamentos,
- Reordenação administrativa do RESOLO visando uma política global de intervenção com gerenciamento de Grupos de Trabalho, divididas em áreas específicas agrupadas em Comitês, mas com atuação integrada e multidisciplinar para atendimento ao público ou análises processuais:
 - Comitê I: reestruturação do sistema de informação para disponibilização dos dados sobre processos e loteamentos, cujas funções eram:
 - atualização constante do cadastro,
 - georreferenciamento das informações territoriais;
 - Comitê II: consolidação, normatização e formalização da tramitação dos processos de modo a aprimorar o sistema;
 - Comitê III: atuação na pós urbanização, discutindo iniciativas para manutenção e ampliação das melhorias realizadas nos programas de regularização, através de novos programas de capacitação, geração de renda, melhoria habitacional, ação pró cultura e lazer;
 - Comitê IV: projeto de novas metodologias, objetivando criar padrões diferenciados de regularização dos loteamentos, integrando procedimentos técnicos à participação comunitária e a programas de desenvolvimento sócio-econômico, como Renda Mínima, Saúde da Família, Banco do Povo, Incubadora de Cooperativas, Horta Comunitária, Morar Melhor, entre outros, como incubadoras de cooperativas de ofícios;
 - Comitê V: planejamento da estratégia de intervenção, estipulando o alcance dos programas e, dentro destes, a hierarquia e o cronograma das ações.

- A própria estrutura departamental do RESOLO foi reordenada, formando os seguintes órgãos:
 - RESOLO 1: Urbanística,
 - RESOLO 2: Obras,
 - RESOLO 3: Informações,
 - RESOLO 4: Jurídica,
 - Além de um setor social.

Os loteamentos utilizados como modelo para testar o funcionamento da nova metodologia foram o Jardim da Conquista e o Jardim Mauá. A partir desse experimento e com os ajustes necessários, em 2003, os programas do RESOLO passaram a atuar a pleno vapor.

Podemos definir os programas de regularização do RESOLO do seguinte modo: o Lote Legal é um programa de regularização plena, urbanística e jurídica, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, originado a partir do Bairro Legal da SEHAB. Composto, inicialmente, por 69 loteamentos em diversas regiões do Município de São Paulo e posteriormente expandido para mais 85 loteamentos, na definição do RESOLO:

O 'Lote Legal' é um programa de ação integrada que visa a reabilitação e a qualificação habitacional e urbana de áreas territorialmente definidas, em territórios contínuos e delimitados, ocupados por população predominantemente de baixa renda. (SEHAB: 2003,27)

Tabela 03-c				
Estimativas da População Residente em Habitações Subnormais				
Componentes do Déficit Habitacional	Fontes e Dados			
	FIPE 1993*	Contagem IBGE 1996	Censo IBGE 2000	Estimativa SEHAB 2002**
Favelas	1.901.892	748.455	909.628	-
Cortiços	595.110		117.167	-
Moradias improvisadas	-	-	-	-
Loteamentos irregulares	-	-	-	2.000.000

* Dados do documento Perfil Socioeconômico do Município de São Paulo. Sempa, 200/2001, fascículo 3.

** Dados do relatório Diagnóstico dos Loteamentos Irregulares. RESOLO/SEHAB, 2002.

<p>Quadro 03-b</p> <p>Quadro comparativo entre as diretrizes dos Programas Lote Legal e Bem Legal</p>	
PROGRAMA LOTE LEGAL	PROGRAMA BEM LEGAL
Direcionado aos loteamentos de grande porte, tanto no sentido da sua extensão territorial ou número de lotes quanto à complexidade de suas características físicas, exigindo grande volume de recursos e intervenções reestruturadoras com elevado grau de relações de interdependência ou de subordinação entre as ações.	Direcionado aos loteamentos com pequenos problemas físico-ambientais, em geral de pequeno e médio porte, exige um conjunto de intervenções mais simples, sem um elevado grau de subordinação entre as ações.
As relações de interdependência e o porte das ações, além de requisitarem grande porte e o menor grau de complexidade permitem uma intervenção gradual de aporte de recursos, exigem uma intervenção concentrada no tempo.	desde que subordinada a um plano que indique o seu termo. Conseqüentemente, requisita um aporte de recursos mais diluído no tempo.
Requer um grande suporte do Município, principalmente no que tange à captação de recursos e gerenciamento da execução. O gerenciamento jurídico-físico-social compromete em alto grau os recursos gerenciais do Departamento, mesmo com a perspectiva de terceirização de alguns segmentos do trabalho.	Necessita de um aporte diferenciado do Município, focado principalmente no planejamento e suporte técnico e, especialmente, na capacitação das comunidades para a gestão do processo de regularização, inclusive captação dos recursos para a realização de obras. Compromete em menor grau os recursos gerenciais do Departamento, à medida que fortalece as comunidades para um papel protagonista no processo.
Pode levar, anualmente, à regularização de um número menor de loteamentos, devido à complexidade inerente a suas ações.	Pode levar, anualmente, à regularização de um número maior de loteamentos.
A concentração no território é uma estratégia do programa, buscando a potencialização de suas ações.	A estratégia do programa é desenvolver-se sobre o potencial de organização das comunidades, portanto o critério de concentração espacial não é o mais importante no momento da definição de prioridades.

(SEHAB/RESOLO, 2003:)

Já o Bem Legal, composto inicialmente por 96 loteamentos, é um programa de ação conjunta do RESOLO com as organizações comunitárias e tem por objetivo a regularização gradual, também urbanística e jurídica, porém de modo progressivo através de Planos Locais Integrados. As principais diretrizes sobre cada programa podem ser comparadas no Quadro 03-b.

A regularização proposta pelo RESOLO/SEHAB, diferentemente de todos os programas anteriores, significou urbanizar os loteamentos, implantando a infra-estrutura essencial, somada também às remoções de áreas de risco, à implantação de áreas comunitárias e à construção de creches, escolas e postos de saúde.

É nesse período que se toma consciência da máxima ainda hoje em vigor de que a regularização de fato possibilita a inserção do assentamento no Mapa Oficial da Cidade, oficializando o endereço, desmembrando o IPTU, permitindo a regularização também das atividades comerciais e principalmente criando vetores de desenvolvimento social. Também quanto à regularização jurídica complementarmente, toma-se consciência da necessidade de garantir a segurança da propriedade dos imóveis. Essa simples combinação do ideário que hoje rege a regularização em todos os cantos do Brasil se consolida da teoria para a prática nesse período.

Cabe lembrar que essa realidade não se mostrava favorável, e a questão da irregularidade já havia abandonado a relação com o crescimento populacional. Segundo do Censo 2000, São Paulo apresentou um saldo migratório negativo na última década do século XX. Contudo, como nos mostra a Tabela 03-c, os números ainda eram muito desfavoráveis, pois os processos de ocupação irregular da periferia ainda continuaram se expandindo. As populações faveladas, encortiçadas ou adquirentes de terrenos em loteamentos irregulares que eram entorno de um quarto na gestão Figueiredo Ferraz, agora representavam um terço da população residente no Município. Mesmo residências em condições construtivas adequadas se encontravam em situação de irregularidade.

Objetivando a viabilização técnica de um programa eficaz, sua implantação foi alicerçada num amparo legal composto da legislação em vigor e de uma nova legislação específica que determinavam seus parâmetros funcionais, entre eles os requisitos mínimos necessários para participação, assim dispostos:

- Amparo legal:
 - Lei Federal Nº6.766/79;
 - Lei Municipal Nº11.775/95.
- Requisitos:
 - ter sido implantado entre 1972 e 1994;
 - não estar localizado em área de mananciais;
 - possuir 70% de lotes com edificação permanente;
 - possuir despacho em Ex-Offício;
 - possuir título de domínio da gleba loteada registrada no Cartório de Registro de Imóveis em nome do loteador ou compromisso de venda e compra não registrado, desde que filiado a Título de Domicílio devidamente registrado no CRI.

Excluam-se, além daqueles implantados em áreas de mananciais, os loteamentos nas seguintes condições:

- implantados em áreas de aterro;
- construídos em terrenos alagadiços ou inundáveis;
- construídos em terreno sem condições geológicas adequadas;
- executados em áreas de risco.

Como o universo da irregularidade era muito amplo e difundido em toda a cidade, foi necessária a ordenação dos trabalhos, classificando as possibilidades efetivas de regularização imediata ou mais rápida, priorizados em relação àqueles processos mais complexos e dispendiosos. Priorizaram-se, então, aqueles loteamentos que possuíam as seguintes características potencializadoras:

- maior número de lotes ocupados por habitações;
- maior déficit de infra-estrutura;
- disponibilidade de 35% da área para uso público;
- área média dos lotes variando entre 68m² a 125m²;
- loteamentos com mais de 50 lotes.

As 67 áreas selecionadas foram divididas em cinco lotes, de maneira a regionalizar e a compor uma divisão das ordens de serviços por volume de trabalho, constantes de processos de licitação específicos. Os projetos e as obras de cada lote foram realizadas pelas empreiteiras vencedoras.

- Setor I:
 - Subprefeituras de Itaquera e Guaianases
 - 18 loteamentos
 - 647.326,96m²
- Setor II

- Subprefeitura de São Miguel Paulista e Freguesia do Ó
 - 11 loteamentos
 - 607.550,53m²
- Setor III
 - Subprefeitura do Jaçanã e Tremembé
 - 13 loteamentos
 - 772.099,20m²
- Setor IV
 - Subprefeitura de Pirituba, Jaraguá e Perus
 - 13 loteamentos
 - 1.428.070,80m²
- Setor V
 - Subprefeituras de São Mateus, Vila Prudente, Aricanduva e Formosa
 - 12 loteamentos
 - 1.417.366,96m²

O Plano de Ação Integrada (PAI) realizou simultaneidade relatório para identificar os diferentes problemas a serem enfrentados em cada loteamento, analisando os seguintes parâmetros:

- consistência da documentação,
- quantidade de remoções necessárias para implantação das obras,
- porte do loteamento,
- o volume de serviços exigidos,
- a proximidade geográfica entre aqueles que receberiam obras similares e simultâneas, e
- necessidade de obras a serem executadas por terceiros, como SABESP, SIURB, etc..

As ocupações em áreas antes destinadas a reservas ambientais, áreas de lazer e áreas institucionais impossibilitaram a configuração regulamentar dos loteamentos e a implantação de alguns equipamentos fundamentais, o que obrigou a revisão e redimensionamento dos projetos. Analisando o escopo das obras, bem como os custos, podemos concluir que:²⁸

- os loteamentos do setor III e IV (norte) do Município foram os mais carentes em infra-estrutura básica;
- A região oeste não possui muitos loteamentos irregulares

²⁸ As planilhas completas se encontram no Anexo 03.

- A região sul, possui grande número, porém com predominância de loteamentos em áreas de proteção de mananciais e ambientais.
- nos demais houve grande diversidade de estágios de implantação da infra-estrutura.

Na Administração Marta Suplicy²⁹, o Programa foi mantido e a equipe jurídica foi ampliada de um procurador para dez advogados. Frisando que os anos de 2002 e 2003 foram especialmente importantes para o Programa Lote Legal, pois foi nesse período que se consolidou o *modus operandi* com a definitiva delimitação do objeto e aplicação plena da metodologia de trabalho, para resumir o histórico da ação municipal na regularização, mostramos que o cronograma de implantação respeitou a seguinte seqüência:

- O departamento de RESOLO foi criado pelo decreto N°28.607/90;
- 1995: Elaboração do Programa de Regularização Fundiária Lote Legal, emissão do auto de infração dos loteamentos irregulares e assinatura do Termo de Compromisso para Regularização da ATST-SP;
- 1997: início da atuação prática;
- Junho de 1999 foi aberta a concorrência para a contratação das empresas de urbanização;
- 2001: um ano de paralisação com apenas a inclusão de dois loteamentos;
- 2002: inclusão de mais dois loteamentos;
- 2003: pleno desempenho em todas as frentes.

3.2.2. Demonstração do universo da irregularidade na cidade de São Paulo

De acordo com o Plano de Ação para Regularização de Loteamentos 2003/2004 (SEHAB/RESOLO, 2003a:13-14), através do Sistema de Processos de Regularização de Loteamento (SISPREL) do RESOLO, podemos entender a dimensão da questão da irregularidade para o Município de São Paulo na virada do milênio, traduzidos nos seguintes dados:

- Em 2002 havia 4.692 processos administrativos em tramitação:
 - 55% objetivavam a regularização de loteamentos;

²⁹ Marta Suplicy, de 1 de janeiro de 2001 a 1 de janeiro de 2005, Prefeita eleita por voto direto.

- O sistema registrava o estágio de andamento de 1.805 processos;
- 5,5% concluíram as duas etapas de regularização;
- 5% concluíram a regularização urbanística;
- 61% em estágio anterior à regularização urbanística;
- 28,5% estavam em uma das fases intermediárias da regularização urbanística;
- Para 3.169 o tempo de tramitação superava os 10 anos;
- Havia 1.119 autuados entre 2 e 10 anos;
- 8% havia sido autuado há menos de 2 anos.

Surge então a percepção de que havia necessidade de se aprimorar a metodologia de trabalho, pois a organização interna acabava por favorecer uma tramitação labiríntica dos processos, dificultando as definições para conclusão ou finalização.

A equipe multidisciplinar formada evidenciava a priorização de uma regularização urbanística sobre a jurídica, pois fora composta por assistentes sociais, arquitetos e urbanistas, técnicos e engenheiros, principalmente especializados em infraestrutura urbana. Assim, as questões jurídicas eram relegadas ao segundo plano. Nas suas próprias análises:

As ações do Departamento não eram pautadas por uma abordagem integrada em termos metodológicos e de planejamento como exige a complexidade do objeto — a extensa massa de loteamentos. (SEHAB/RESOLO, 2003a:15)

Carvalho realizou um estudo em 2002 no qual analisou 100 processos e identificou o universo da regularização na Prefeitura de São Paulo com os principais problemas a serem enfrentados. Observa ela também diversas condições sobre prazos, tramitação e andamento dos processos, além de entraves, prioridades e contradições. A visualização desses estudos nos permite entender muito sobre o impacto da regularização no Município de São Paulo.

Como a criação do Programa Lote Legal se deu a partir da junção de um Programa Habitacional e um Programa de Regularização, o escopo dos trabalhos foi dado pelo acúmulo dos processos de regularização implantados antes de 1972 e mais a ampliação decretada para incluir os assentamentos implantados entre 1972 e 1994. Assim, acumularam-se vários tipos de loteamentos, já que a legislação vigente tornou-se mais rigorosa, gerando novas concepções de irregularidade e exigindo a fundamentação legal para aplicação dessa legislação no período específico. Do mesmo

modo, como os processos encontravam-se em estágios diversos e com métodos de abordagem distintos, foi necessária uma adequação sistemática aos parâmetros desenvolvidos pela metodologia que havia sido desenvolvida por uma consultoria contratada. Carvalho (2002:113) identificou que alguns problemas metodológicos a serem enfrentados pelo RESOLO no momento da organização dos processos a partir de 1995 foram os seguintes:

- as instruções contidas nos processos de regularização possuíam informações jurídicas insuficientes, desatualizadas ou indisponíveis, ou ainda, sem análise;
- os documentos anexados aos autos referentes a outro loteamento distinto daquele do processo;
- informações das vistorias desatualizadas;
- algumas instruções não eram embasadas em fundamentações técnicas;
- desatualização das informações no sistema de armazenamento de dados, Sistema PROC, inacessível à população e até aos técnicos;
- as ações judiciais não são acompanhadas, as informações dos cartórios não ofereciam parâmetros para novas atuações, as vistorias realizadas anteriormente estavam desatualizadas e as notificações não foram realizadas simultaneamente nos termos e prazos exigidos pelos processos.

No todo, conclui-se que a falta de uma normatização dos procedimentos processuais não permitiam aos técnicos uma visualização do processo como um todo, portanto não tendo claro para qual setor encaminhar, quais as considerações mínimas a serem cumpridas e quais as informações que seriam avaliadas a seguir. Esse é um problema ao qual as Administrações de grandes Municípios devem se ater, pois a complexidade do organograma funcional da Prefeitura pode se tornar uma armadilha burocrática difícil de se vencer. A busca da gestão plena também significa um aumento da complexidade e, portanto, requer um maior cuidado na organização protocolar.

Acrescente-se a isso o fato de que a ausência de um setor administrativo ordenado dificultava o cumprimento dos prazos e a inexistência de critérios para abertura de processos para a instrução, para o ordenamento da documentação e para controlar o protocolo gerou diversos problemas operacionais; desde o extravio até a montagem errônea dos processos.

Paralelamente, os processos de regularização além de implicarem em alto custo para a população, também impõem dificuldades exageradas. Aposto ao custo — segundo Carvalho (2002:115) —, o conteúdo da legislação não estava em sintonia com a realidade da população de baixa renda, de modo que as etapas necessárias, os documentos exigidos e o encaminhamento das soluções burocráticas dificultavam em demasia a tramitação dos processos; incentivando os moradores a permanecerem na irregularidade ou ilegalidade. Podemos ainda acrescentar que nem todos têm clara a vantagem da regularização, pois para muitos reina a visão de que a oficialização poderia chamar a atenção do Poder Público para problemas cujas soluções poderiam ser imprevisíveis e desfavoráveis à população residente, tais como a reintegração de posse, a gratuidade no abastecimento de água, a captação clandestina de eletricidade ou a obrigatoriedade do pagamento de impostos.

Os 100 processos constantes da listagem inicial estipulada pelo RESOLO para constarem do Programa Lote Legal/BID foram escolhidos segundo critérios internos de atuação. Se por um lado a análise de Carvalho é bastante profícua na compreensão do conceito da irregularidade, por outro algumas conclusões ficaram prejudicadas pela escolha desse universo de amostragem utilizado na pesquisa. Como o Programa Lote Legal (PLL) eliminou do seu objeto de atuação os assentamentos implantados em áreas de mananciais, por se tratar de área impossível de ser regularizada nos princípios legais vigentes, isso tirou do foco espacial um imenso conjunto de loteamentos na Região Sul da capital, onde concentram os principais reservatórios. Mantendo o universo estipulado pela estratégia de ação do PLL, a autora perdeu a possibilidade de caracterizar estatisticamente os padrões da irregularidade no Município, sendo possível apenas caracterizá-los em relação ao próprio universo do PLL. Assim, toda a análise feita em relação à quantificação, distribuição espaço-temporal, periodização da área parcelada por Administração Regional (AR) ou no Município e pendências físicas e jurídicas por região não oferecem um panorama municipal exato, mas apenas do próprio conjunto eleito pelo RESOLO, por questões de tamanho e possibilidade de regularização. Ela, porém, tira algumas conclusões com uma visão de âmbito municipal. Ainda assim, o trabalho é bastante produtivo no que diz respeito à relação dos assentamentos irregulares com o próprio Poder Público.

Resultado da análise

É interesse, na análise do âmbito da PMSP, perceber que os dados levantados pela autora indicam que 56% dos 100 loteamentos por ela estudados, foram conhecidos oficialmente pela Prefeitura mais de 6 anos após a sua implantação. Desses, em 19% dos casos foi dada entrada nos processos de regularização 10 anos após sua implantação, 13% depois de 20 anos e 9% somente após 30 anos. E por fim, ao menos 3 loteamentos tiveram os processos iniciados por volta de 60 anos depois da sua abertura. (CARVALHO, 2002:132-134) Divididos em dois grupos: aqueles implantados antes de 1972, num total de 36, e aqueles implantados de 1972 a 1994, num total de 64, percebe-se que, no primeiro grupo, apenas um teve tempo de tramitação entre 1 e 5 anos. Mas apenas aquele loteamento cujo processo foi principiado em 1997, já constando 25 anos de espera entre a implantação e a abertura do Processo Administrativo. Nos demais, 11%, entre 6 e 10 anos, 20% entre 11 e 15 anos, 25% entre 16 e 20 anos e 41% entre 21 e 25 anos de tramitação. Já no segundo conjunto, dos loteamentos implantados entre 1972 e 1994, 9% tramitavam entre 1 e 5 anos, 37% entre 6 e 10 anos, 25% entre 11 e 15 anos, 7% entre 16 e 20 anos e 20% entre 21 e 25 anos.

Com relação às principais pendências encontradas nos processos, o estudo de Carvalho (2002:143) nos oferece algumas evidências interessantes, principalmente por ilustrar um panorama das principais ocorrências, que, divididas entre jurídicas e urbanísticas, delimitam o quadro de entraves físicos e legais que dificultam e prolongam os processos de regularização. Mas num olhar mais atento, como as pendências são resultado da contraposição da análise da realidade através das lentes normativas da legislação, nos dão também um quadro de como o filtro da metodologia se comporta, evidenciando as principais dificuldades que serão encontradas em todos os processos de regularização.

Do ponto de vista jurídico, percebe-se uma incidência maior de categorias de pendências nos loteamentos implantados entre 1972 e 1994. Isso se deve principalmente a dois fatores: o primeiro, uma legislação mais rigorosa em vigor a partir da década de 70, quando principalmente a questão ambiental é tratada com mais agudeza; e a segunda se traduz na questão temporal, com relação ao extenso período

decorrido como o julgamento de uma ação de usucapião, a atenção a uma ação civil pública, a retificação de uma matrícula, etc.

Ainda assim, alguns elementos chamam a atenção como, por exemplo, o grande número de processos pós-72 que se encontram com ações de reintegração de posse, que pelo fato de serem ocupações mais recentes, ainda não foram julgadas. 17 loteamentos dos 64, ou seja 26,5%, se encontravam ainda com ações em julgamento. Além disso, a ocupação de áreas de mananciais e o fato de estarem sem amparo legal praticamente estagnou os processos. Também chama a atenção o fato de os processos terem tramitado por décadas na Prefeitura e ainda assim em 14% faltava notificar os responsáveis, incluindo aqueles pré-72. No geral, o grande número de lotes com divergências ou imprecisões entre as informações cartorárias e as dimensões do loteamento, 23 no total, bem como a ausência do título de propriedade total ou de parte da área em 15 loteamentos, implica na necessidade do encaminhamento de Ação Judicial para que se efetue a regularização.

As ações necessárias para solucionar as principais pendências são: Expropriatória, de Manutenção de Posse, de Despejo, Ação Criminal, Inventário, Ação Civil Pública, de Usucapião, Cautelar, Ação Ordinário (de obrigação de fazer), Reivindicatória de Posse, Falimentar, Ação para Depósito Judicial e Ação de Retificação da Matrícula.

Quanto às pendências urbanísticas, também podemos justificar que o tempo é a principal condição para que os problemas infra-estruturais apareçam em menor incidência do que em loteamentos mais recentes, mas ainda assim é o maior fator em pendência, pois à medida que o tempo passa é mais comum que os problemas infra-estruturais ganhem alguma solução definitiva. Em contrapartida, com a consolidação do loteamento, também aumentam os casos de ocupações em áreas livres e reparcelamento dos lotes. Nos loteamentos mais recentes, a ocupação de áreas de risco é um fator relevante e de alto grau de incidência, surgindo também as ocupações de áreas de proteção de mananciais como condição urbanística crítica. Com relação à caracterização dos processos de regularização que tramitam na Prefeitura, vale registrar que, nos loteamentos implantados no período pré-72, todos tiveram o conhecimento da Prefeitura no mínimo 6 anos após a sua implantação. Ainda assim, a abertura de

processo só foi efetuada após uma década em 83% dos casos e 67% dos processos tramitaram por mais de 15 anos.

Uma questão que nos salta à vista também é o fato de a tramitação não ser linear, mas sim elíptica; sendo a rotina metodológica executada tantas vezes quantas forem necessárias até que as pendências sejam todas atendidas.

Pendências Jurídicas

Com relação aos loteamentos implantados posteriormente a 1972, como a lei que rege a regularização fundiária daqueles implantados nesse período é mais rigorosa, os processos em questão somam o maior número de problemas e pendências. Em 63% dos casos, os loteamentos irregulares tiveram o conhecimento do Poder Público no período de 5 anos após sua implantação, mas há casos de loteamentos em que a Prefeitura só tomou conhecimento entre duas e três décadas depois. E, ainda assim, mesmo com o grande número numa faixa de constatação precoce, 70% deles tramitaram entre 6 e 25 anos; sendo que, desses últimos, 20% tramitaram mais de duas décadas.

Também apresentamos aqui os custos dos programas do RESOLO, que demonstram a dimensão dos investimentos necessários para se promover uma regularização plena. Esse volume de investimentos se dá pela quantidade de empreendimentos irregulares num Município do tamanho de São Paulo. Outras capitais e Municípios como Campinas provavelmente enfrentarão a necessidade de aporte de recursos dessa monta. Como vemos na tabela a seguir, todas as considerações que fizemos sobre custos exigem da capacidade orçamentária do Município, principalmente porque podemos considerar um custo médio aproximado de R\$3.000,00 a R\$4.000,00 por lote para se efetuar a regularização plena.

<p>Tabela 03-d Custos dos programas de regularização desenvolvidos pelo RESOLO Fonte: SEHAB/RESOLO (2003)</p>							
Programa	Área da gleba (m²)	Nº de lotes	Nº de pessoas	(R\$) Valor do empreendimento	(R\$) Custo/Lote	(R\$) Orçamento Remoção	(R\$) Orçamento Atend. Hab.
Lote Legal / BID	6.567.990,93	31.824	157.211	103.476.187,00	3.252,00		
Lote Legal II	9.313.258,81	39.770	196.464	174.344.761,18	4.383,83		
Bem Legal	4.952.914,21	21.428	105.854	10.075.032,10	410,18		
Bem Legal c/ Remoção	5.007.734,07	19.950	98.553	5.456.487,77	* 273,51	15.589.280,31	36.527.714,32
TOTAL	25.841.898,02	112.972	558.082	293.352.468,05	* 2.596,68		** 3.058,01

* custo sem remoção de unidades habitacionais em favelas

** custo por lote com remoção e realocação

Municípios médios não se vêm tão acossados por tais impactos territoriais e, apesar de apresentarem uma quantidade de assentamentos irregulares em menor número, proporcionalmente, isso pode significar um percentual maior, tanto em relação à área quanto em relação ao orçamento municipal. De acordo com informações colhidas junto à Prefeitura Municipal de Itaquaquecetuba, na grande São Paulo, a estimativa que a Secretaria de Planejamento é de que a incidência da irregularidade se dá em 75% dos lotes em área urbana. Esse número é alarmante, se pensarmos que, apesar de pertencer à RMSP, não se trata de um Município com um orçamento avantajado e que enfrenta problemas de cidade grande.

3.2.3. As etapas metodológicas do processo de regularização fundiária

A definição de loteamentos irregulares ou clandestinos amadurecida pela evolução da legislação e da jurisprudência não difere quanto ao conceito de regularização: adequação física e documental dos assentamentos e reconhecimento e registro junto aos órgãos públicos. Para tanto, alguns procedimentos oficiais e extra-oficiais são ordenados de modo a encadear as seguintes etapas:

- Denúncia por moradores, vizinhos ou interessados em instância:
 - simples: por telefone,
 - oficial: processo administrativo;
 - pode entrar por via das Administrações Regionais, quando há constatação tratar-se de loteamento irregular quando o morador pede Licença de Alinhamento Predial,
 - Fiscalização técnica em campo ou análise aerofotogramétrica;
- Vistoria para constatar a implantação do assentamento e levantar os dados relevantes quanto a:
 - elaboração do Relatório Urbanístico sobre a irregularidade e
 - encaminhamento para abertura de Processo Administrativo;
- Identificação da data de implantação e precisão da localização para:
 - encaminhamento à equipe jurídica para levantar documentação sobre titularidade,
 - caso não encontrado no loteamento, consulta ao Cartório de Registro de Imóveis solicitando dados sobre o proprietário,
 - elaboração do diagnóstico jurídico;
- Análise urbanística e jurídica para identificação das irregularidades indicando:
 - propostas de correções,

- obras a serem realizadas,
- ações da Defesa Civil;
- Caso haja o comparecimento do loteador ao RESOLO, ele deve:
 - assinar o Termo de Compromisso de Regularização, se comprometendo a realizar as correções ou suprir os documentos faltantes,
 - apresentar o cronograma de obras;
- No caso do não comparecimento ou desconsideração do prazo, o processo é realizado em *Ex-Offício* promovendo:
 - a notificação do Ministério Público e dos moradores sobre a inércia do loteador
 - o depósito judicial das parcelas restantes, caso haja, para quitação do lote em juízo³⁰, dando início:
 - ao cadastramento dos moradores e
 - à confecção de carnês para depósito na Nossa Caixa.
 - a realização pela Prefeitura das obras necessárias para a adequação física do loteamento às exigências das normas urbanísticas,
 - a remoção das famílias para adequar à legislação ambiental ou em situação de risco,
 - o ressarcimento dos investimentos realizados para regularização, de modo que a Prefeitura possa:
 - sacar o valor depositado em juízo,
 - cobrar o valor do loteador acrescido de 100% a título de multa;
- Após correção das irregularidades, realiza-se uma vistoria por parte do RESOLO das obras necessárias ponderando sobre aceitação ou nova convocação nos seguintes termos:
 - caso não aceitas, são realizadas novas convocações dos responsáveis,
 - caso aceitas ou realizadas pela Prefeitura, emissão do Auto de Regularização com:
 - elaboração da Planta AU,
 - desdobro do IPTU em CASE,
 - averbação das áreas públicas em PATRI
 - abertura de processo para a Corregedoria dos Registros Públicos para averbação da Planta AU no CRI;
- Averbação do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis;

³⁰ Procedimento aprovado pela Corregedoria dos Registros Públicos no Provimento N°98/85.

- Encaminhamento para o registro individual dos lotes no Cartório de Registro de Imóveis com:
 - assessoria específica para regularização individual através do Programa de Regularização do Lote (PRL) segundo condicionantes de acordo com a tipificação dos contratos segundo os seguintes critérios:
 - regular e registrável,:
 - » compromissos de venda e compra quitados,
 - » instrumento de Cessão de Direitos com origem,
 - regular não registrável:
 - » instrumento de Cessão de Direitos sem origem,
 - não registrável:
 - » recibos diversos,
 - » documentos sem validade legal;
- Em caso de haver ação de reintegração de Posse, a Prefeitura interrompe o processo e orienta os ocupantes a negociarem com o proprietário.

**Fluxograma das principais etapas da tramitação
dos Processos Administrativos de loteamentos irregulares
quando o loteador atende à notificação**

(fonte: CARVALHO,
2002:106)

A seqüência acima demonstra o percurso linear dos processos. De acordo com SEHAB/RESOLO, os diagramas desenvolvidos pela empresa de consultoria contratada (ver anexo 03-1), representam as tipologias dos processos administrativos, de modo a estabelecer sistemáticas para a gestão integrada dos procedimentos, instituindo Grupos Gestores interdisciplinares que acompanham todas as etapas até a obtenção dos Termos de Regularização. Além de acumularem a responsabilidade de instruir à

direção do departamento através de pareceres para o estabelecimento dos marcos de decisão fixados no fluxograma, os Grupos Gestores respondem com os esclarecimentos aos representantes oficiais dos assentamentos. Os fluxogramas foram divididos, então, nas seguintes etapas:

- Denúncia,
- Regularização Urbanística e Registrária,
- Processos Ex-Offício.

A metodologia então explicitada nos fluxogramas foi implantada passo a passo, de modo a criar sub-rotinas algorítmicas que pudessem ser geridas

contextualmente ou individualmente.

As áreas sob intervenção passarão a adotar marcos do processo de trabalho integrado: Diagnóstico, Propostas Integradas e Planejamento Integrado da Execução. Cada um deles estará instruído em procedimentos dos quais fazem parte a definição de temáticas, técnicas e instrumentais dos campos disciplinares socioeconômico, jurídico-fundiário, urbanístico-ambiental e sociorganizativo. (SEHAB-RESOLO, 2003:46)

O Sistema informatizado de Banco de Dados contendo os dados cadastrais de 3.000 loteamentos veio substituir o PROC, permitindo o acesso e atualização em diferentes fases de análise. O cruzamento do cadastramento do SISPREL com as

informações georreferenciadas foi de fundamental importância para a produção de diferentes tipos de análises quanto ao monitoramento do andamento da urbanização e no congelamento das novas investidas da clandestinidade.

3.2.4. Considerações sobre a metodologia dos programas do Município de São Paulo.

Como o pioneiro no desenvolvimento de um programa de regularização plena, o RESOLO serviu como inspiração e referência para o transbordo da questão da regularização para diversas outras esferas. A sua metodologia serviu como ensaio para diversas outras iniciativas nas demais capitais, mas também para a disseminação da cultura da regularização por todo o Estado de São Paulo. Contudo, não só o experimento, mas, principalmente, a crítica a ele foram fundamentais para essa influência positiva nas diversos níveis em que a irregularidade se manifestava.

Logo de iniciou a avaliação metodológica e a identificação de padrões específicos para regularização foi aventada. A primeira consideração feita pelos teóricos do método é que um programa de regularização deveria obrigatoriamente buscar a regularização fundiária. De acordo com SEHAB-RESOLO (2003b:43), essa visão se distinguia das iniciativas anteriores mais recentes que haviam abandonado a regularização “política” pela tão somente regularização urbanística; se dando por satisfeitos com a realização da infra-estrutura e a configuração da geometria espacial.

Contudo, isso não queria dizer que se deveria contentar com a regularização jurídica apenas, como eram as metodologias utilizadas para amortecer as pressões sociais invocadas no bojo das relações políticas, como no caso das iniciativas da administração Reynaldo de Barros uma década antes. Com a metodologia do RESOLO, a regularização tem como fim ideal a regularização do domínio em benefício daquele que detém a posse, sendo o Lote Legal o primeiro programa a implementar no Estado de São Paulo a regularização nos termos específicos das garantias que haviam sido estabelecidas na Constituição de 1988.

Isto não quer dizer, contudo, — e devemos frisar — que se deixou a regularização urbanística de lado, pois ela passou a ser considerada uma etapa intermediária para se atingir a regularização plena. O cumprimento da fase urbanística

era atestado pelo Auto de Regularização Técnica, o que consolidava a fase de adequação física e permitia a análise dos títulos de propriedade. Obviamente, os critérios de pré-avaliação para a inscrição no programa já identificavam os níveis de consolidação, o tempo e o meio da posse, o que permitia que a avaliação das matrículas se desse com a certeza da aplicabilidade dos instrumentos constitucionais para regularização registrária, com a averbação do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis. Além disto, o sistema de seleção considerava as seguintes condições:

- existência de título,
- data da implantação
- estar ou não em tramitação em “Ex-Offício”
- existência de ação judicial.

No total, 330 loteamentos foram avaliadas e 67 foram incluídas inicialmente na primeira fase do programa.

Se, no princípio, a metodologia parava no momento da averbação do loteamento, com a evolução dos programas, os convênios e as regulamentações legislativas criaram facilidades para que cada adquirente obtivesse o título individualizado do lote, bem como fosse isentado do pagamento das taxas para transcrição, desde que apresentasse o contrato de negócio e os comprovantes de quitação hábeis.

A questão jurídica, entretanto, é a que sempre abriga as maiores dificuldades burocráticas, devido às surpresas de percurso e aos trâmites normais nos ambientes processuais. Ante tal obstáculo, o Programa Lote Legal teve como premissa a seleção de assentamentos que aparentavam poucas dificuldades registrárias, o que nem sempre se revelou correspondente. Para otimizar os procedimentos e suprir as exigências elementares, o RESOLO abriu duas frentes de trabalho, incumbindo um grupo de advogados responsáveis para análise dos processos administrativos internamente e outro, através de plantões nas localidades, para atender aos moradores em campo, coletar a documentação necessária de cada lote e avaliar sua viabilidade, negociando com os loteadores e aditando os contratos quando exigido. Internamente, eram analisados os processos buscando-se identificar os loteadores, os proprietários da gleba e a categoria do fato gerador que deu origem ao assentamento.

Segundo SEHAB-RESOLO (2003b:45), os contratos apresentavam as mais diversas formas. Entre elas:

- contratos de locação,
- usufruto,
- promessa de cessão,
- recibo de pagamento,
- recibo de reserva de Imóvel,
- E até recibo de compra de título de clube de campo.

Essas informações foram pertinentes para a identificação da responsabilidade sobre o ônus da regularização, que deveria recair sobre o loteador. Contudo, quando o fato gerador é uma invasão ou uma ocupação espontânea de gleba adquirida por contrato de venda e compra, mas cuja implantação se deu de modo irregular, a Municipalidade assumia integralmente a iniciativa da realização da infra-estrutura, bem como financiava a constituição do processo jurídico. Além disso, pelos parâmetros do artigo 40 da Lei Lehmann, quando o loteamento é realizado por particular de modo clandestino ou irregular, porém comprado de boa fé pelos adquirentes, o Poder Público tem autonomia para realizar as regularizações urbanística e fundiária, e depois, de modo imperativo, cobrar o custo das obras do(s) proprietário(s) da gleba. Essa atuação é denominada regularização em “Ex-Offício”, e se aplica para que não haja mais prejuízos para os adquirentes ante a omissão do loteador e para que se torne mais rapidamente reversível a condição de clandestinidade ou irregularidade.

Todavia, o grande número de assentamentos e os diversos estágios de consolidação, assim como a imperfeição e imprecisão dos títulos não permitiram a agilização que se pretendia. Em algumas glebas, as divisas eram indicadas nas matrículas por linhas de eucaliptos plantados, cercas, porteiras e córregos. Os eucaliptos já haviam sido cortados, as cercas derrubadas e o córrego assoreado e mudado de curso havia décadas. Paralelamente, a dimensão metropolitana do problema exigiu uma enorme quantia de investimentos, como demonstrado nas tabelas em anexo. Deste modo, o Programa Lote Legal priorizou aqueles loteamentos que haviam recebido o despacho para prosseguimento em “Ex-Offício”, autorizando a SEHAB a atuar para compensar as inconformidades e as situações inacabadas. Já os recursos para a realização das obras foram levantados junto ao BID, com contrapartida do Poder Público em assistência técnica e respaldo administrativo e legal.

Neste respaldo técnico e jurídico, nos casos mais graves cujas imprecisões e inconformidades se mostraram muito divergentes das matrículas, a solução foi propor uma ação de usucapião coletiva em benefício da comunidade. Do mesmo modo, no trabalho para confecção das Plantas de Regularização — peças gráficas denominadas AU e necessárias para a averbação do loteamento junto ao CRI — se procurava compatibilizar à situação de fato quando apresentava domínio menor ou discrepante em relação à matrícula, obrigando os técnicos a compor nova geometria e retificá-las no título, casando ambos com a colcha de retalhos dos contratos individuais. Nos casos em que a área consolidada era menor do que o registro a situação não era menos complicada, pois nesses também era necessário o aval dos confrontantes que, por inércia ou indisposição, não se movimentavam para adequar a situação documental.

Paralelamente, os promotores da regularização buscavam ordenar a documentação para aplicar o dispositivo do artigo 41 da Lei Lehmann, o que permitiria em muitos casos tratar os registros de venda e compra dos lotes como instrumentos de segurança jurídica equivalente às escrituras públicas, sem a necessidade do cumprimento das exigências da Lei de Registros Públicos. Além disso, cabia aos técnicos desembaraçar e negociar os processos judiciais de reintegração de posse ou contra os loteadores clandestinos. Contudo, nem sempre a realidade era tão exemplar como descrito nos procedimentos, como ilustra a seguinte hipótese relatada:

Em outros casos, no entanto, as ações são mais uma forma que loteadores e proprietários encontraram para lesar a população em busca de lucro fácil. O loteador, preposto do proprietário, parcela a terra como se fosse sua. Consolidando o empreendimento, o titular do domínio propõe ação na Justiça alegando que sua terra foi invadida e requerendo a reintegração. O pior é que, na maioria das vezes, consegue a medida liminar autorizada pela lei.

Intimidados pela decisão judicial, os moradores, com medo de perderem as casas já construídas e sem terem outra opção de moradia, negociam com aquele que se diz proprietário para permanecerem na área, pagando mais uma vez pelos terrenos que haviam sido alienados pelo loteador.

Em algumas situações, face ao problema social que a remoção de centenas de famílias provocaria, a Prefeitura negocia com o proprietário a permanência das famílias, decretando a área Zona Especial de Interesse Social e pagando indenização pela terra. (SEHAB-RESOLO, 2003b:47)

Soma-se às obras infra-estruturais em processos “Ex-Offício” e à impossibilidade de alcançar o(s) proprietário(s) — obrigando a Prefeitura a assumir também o ônus que seria de responsabilidade do loteador, mas que se encontra

“foragido” — o fato das leis brasileiras serem permissivas e ineficazes quanto a devedores, que não possuindo bens nos seus nomes, conseguiam burlar a cobrança, resultando em mais uma forma de lesar a Municipalidade. Nesse sentido, a criminalização veio moralizar a situação, dando uma via de imposição penal para a questão.

Voltando á questão da metodologia do RESOLO, um grande ganho, sem dúvida, foi a compreensão da necessidade de se realizar uma abordagem social. O trabalho social foi introduzido conjuntamente com o trabalho dos advogados que explicavam os programas, enquanto os assistentes sociais colhiam informações censitárias sobre a situação sócio-econômica e sobre o potencial organizativo das comunidades. Complementarmente, a atuação social incentivava a formação de entidades representativas naquelas que ainda não as possuíam e identificavam lideranças capazes de integrar as Comissões de Controle e Fiscalização, para acompanhar a realização das obras de infra-estrutura. Os convênios com as ONG's, com as secretarias e autarquias responsáveis pelos programas sociais, as informações quanto à importância da desocupação das áreas verdes e de proteção permanente, sobre os trâmites dos processos de desdobro e do IPTU, a necessidade de se manter as ruas e calçadas livres e respeitar os limites dos lotes eram também tarefas da equipe social.

No acompanhamento do processo de remoção das famílias das áreas de risco, de proteção ou de servidão “*non aedificandi*” fez-se necessário o contato com as famílias, o esclarecimento sobre as indenizações e o auxílio na busca por uma nova moradia, algumas vezes com o auxílio dos programas de moradia da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – COHAB. Nesse sentido, o trabalho social serviu em muito como interlocutor entre a população e o Poder Público, mas também internamente entre as próprias instâncias da Administração. Mas, mais do que tudo, também foi um instrumento para que o Poder Público conhecesse a população que atendeu.

Segundo o trabalho de Negreiros; Aulicino; Abiko (2008:7) que uma pesquisa sócio-econômica com um universo de amostragem de 20% do total dos moradores, realizada pelo RESOLO, em abril de 2003, com o intuito de caracterizar a

população dos loteamentos irregulares que seriam abordados pelo Programa Lote Legal mostrou que a renda média era de R\$720,00, aproximadamente 56% possuíam o 1º grau incompleto e 75% dos entrevistados possuíam alguma ocupação profissional.

A maior incidência das ocupações ocorreu a partir da década de 90 e 90% dos terrenos foram comprados e já estavam quitados; 52% haviam comprado de uma empresa ou loteador e 46% de segunda mão. Metade dos entrevistados tinha consciência de que o lote era ilegal no momento da realização do negócio e 68%, porém, supõem que a propriedade era irregular exclusivamente por não possuírem a escritura; sendo que entorno de 61% acreditava que a Prefeitura era a responsável pela irregularidade. Além disso, 68.3% dos moradores eram proprietários da casa em que moravam, com apenas 11% em imóveis alugados e 13% habitando em outras condições de ocupação. No geral, as residências possuíam entre 3 e 4 dormitórios, sobrepondo às poucas com até 2 dormitórios — nesses casos mais em função do tamanho reduzido do lote.

Outra questão importante a ser debatida é que, diferentemente do que acontece no restante do país, por conta do Provimento 58/89, da Corregedoria Geral de Justiça, é exigida a anuência prévia da Secretaria de Estado da Habitação para a regularização dos assentamentos em todos os loteamentos do Estado de São Paulo. Apesar de o termo utilizado ser “anuência”, o processo administrativo realizado era similar a um processo de aprovação, inclusive com alguns complicadores, como a submissão a diversos departamentos, órgãos, autarquias e concessionárias, e o registro na documentação vinha com o emblema carimbado: “APROVADO”.

Não havia, à época, no nível estadual, uma legislação específica para a regularização, sendo aplicadas as mesmas exigências feitas para projetos por serem implantados. Esse procedimento, portanto, assumiu todas as dificuldades, entraves e reveses de um processo burocrático de aprovação. Se considerarmos que os assentamentos irregulares quase nunca conseguem cumprir as exigências legais na sua totalidade, daí conclui-se o grau de dificuldade que foi enfrentado. Destarte, se concluiu pela necessidade de instituição de um outro núcleo deliberativo para se reconfigurar os procedimentos processuais, donde se criou o GRAPROHAB em 1991, composto pela Secretaria da Habitação, Secretaria da Saúde, Secretaria do Meio Ambiente,

Procuradoria Geral, CETESB, ELETROPAULO, COMGAS, CESP, CPFL, EMPLASA e pelo Corpo de Bombeiros³¹; histórico que narremos mais adiante.

Uma vez implantado e atuante, o colegiado, foi obrigado a se assumir como parte constitutiva do problema — autocrítica que os vários órgãos dispersos não realizariam — e se viu também obrigado a avaliar os métodos empregados na aprovação e a propor um programa de regularização uniforme para os demais Municípios da RMSP e do interior do Estado. Esse órgão, inclusive, veio para unificar os encaminhamentos e acabar com a multiplicidade de análises e interpretações, evitando, por exemplo, que a análise feita pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente fosse revista pela anuência da Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

O questionamento dos parâmetros para regularização, tanto no nível municipal quanto estadual, concluiu que não é cabível que os mesmos parâmetros aplicados aos projetos em aprovação fossem aplicados aos processos de regularização dos assentamentos consolidados. Por base, deve-se compreender que a regularização é um processo mitigatório dos danos urbanos e ambientais causados pela ocupação desordenada no rastro dos conflitos sociais, diferentemente de um projeto de construção do espaço, que traça uma perspectiva futura ideal, geralmente voltada para o mercado imobiliário. A solução temporária, até a regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF e a revisão da Lei N°6.766, pela Lei N°9.785/99, foi a aplicação apenas do artigo 13 da Lei Lehmann, nos casos de regularização. Dessa forma, a anuência passou a ser exigida apenas em casos especiais, para loteamentos na divisa do Município, para glebas acima de um milhão de metros quadrados e para assentamentos ocupando áreas de proteção de manancial ou ambiental. Trataremos dessa questão nos próximos itens.

³¹ Participam também das reuniões do GRAPROHAB um representante de órgão de classe, um representante das associações ligadas à área habitacional (AELO/SECOVI) e um representante do CREA, devidamente credenciados e sem direito a voto.

3.3. O Programa Pró-lar e a intervenção estadual nos Municípios: o papel da Secretaria de Estado da Habitação / GRAPROHAB

Com a criação do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB) pelo Decreto Lei Estadual Nº33.499, de 10 de julho de 1991, no Governo Luiz Antonio Fleury F^o.³², procurou-se agilizar a análise dos processos encaminhados junto às Prefeituras Municipais para aprovação de parcelamentos do solo e conjuntos habitacionais. Para tanto, a formação do Grupo visou especificamente reunir e concentrar todos os doze órgãos e empresas estaduais incumbidos de deliberar quanto à outorga de Certificados de Aprovação ou expedição de Relatórios de Indeferimento. São Paulo é o único estado brasileiro que exige essa fase extra-protocolar de instância estadual para a aprovação de projetos de loteamentos e conjuntos habitacionais. Quando verificamos os procedimentos de tramitação nas Prefeituras, do menor Município à capital, vemos que é exigida uma etapa em que o processo deve ser retirado do protocolo e enviado para a Secretaria de Estado da Habitação para que receba o aval em nível estadual. Só então, depois da aprovação de todos os órgãos que compreendem o Grupo, é que a tramitação volta para as rotinas protocolares das Prefeituras, de modo a seguir o fluxo específico de cada uma, que pode variar de municipalidade para municipalidade.

Antes do GRAPROHAB, o procedimento era ainda mais complexo e sujeito a grande morosidade: os processos eram encaminhados em paralelo ou seqüencialmente pelos diversos órgãos e empresas de modo disperso e desarticulado, como processos independentes. As críticas com relação a essa sistemática eram as mais diversas, principalmente quanto ao modo difuso e ilógico que se manifestava, obrigando o interessado em aprovar um parcelamento ou um empreendimento de grande porte a circular com um projeto de Secretaria em Secretaria, de empresa em empresa, cada uma exigindo um protocolo, um prazo ou uma documentação específica e, segundo sua própria sistemática, fazendo exigências que, de outra forma, poderiam ser mais racionalmente ordenadas. Essa sistemática imprecisa tornava a etapa estadual quase tão demorada quanto a municipal, dobrando o tempo de aprovação dos projetos, já que a

³² Luiz Antônio Fleury F^o: de 15 de março de 1991 a 1 de janeiro de 1995, Governador eleito por voto direto.

rotina burocrática municipal só poderia voltar a ser executada uma vez que houvesse a anuência estadual. Eram os seguintes, os órgãos e empresas responsáveis pela deliberação em instância estadual concentrados no GRAPROHAB:

- I. Secretaria da Habitação;
- II. Secretaria da Saúde;
- III. Secretaria do Meio Ambiente;
- IV. Procuradoria - Geral do Estado;
- V. CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental;
- VI. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP;
- VII. ELETROPAULO - Eletricidade de São Paulo S/A;
- VIII. Companhia de Gás de São Paulo - COMGAS;
- IX. CESP - Companhia Energética de São Paulo;
- X. Companhia Paulista de Força e Luz - CPFL;
- XI. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo - EMPLASA;
- XII. Corpo de Bombeiros da Polícia Militar.

Conforme o Decreto Lei Nº33.499/91, no seu § 2º do artigo 2º, "(..) os Secretários de Estado, o Procurador-Geral do Estado e os Presidentes das empresas, mencionados no ""caput"" deste artigo, indicarão seus representantes ao Secretário da Habitação" com poderes expressos, pelos órgãos e empresas que representam, para deliberar quanto às outorgas e expedições dos projetos submetidos à sua análise. Além dos órgãos e empresas, participam ainda das reuniões um representante do órgão de classe e um de associação ligados à área habitacional, devidamente credenciados pelo Secretário da Habitação, porém sem direito a voto. O Grupo é presidido por um profissional designado pelo Governador do Estado e contará com uma Secretaria Executiva responsável por receber e distribuir os projetos sob análise. As reuniões são realizadas periodicamente para deliberação, responsabilizando-se seus membros pela produção dos pareceres técnicos e conclusivos e das manifestações dos órgãos e empresas às quais representam.

O maior ganho nessa nova sistemática de aprovação se deu pelo fato de a distribuição dos processos aos diversos membros disparar um único prazo de 60 dias para avaliação e resposta sobre eventuais exigências formuladas por todos os órgãos e empresas num único documento. Os interessados, sempre que necessário, são convidados a participar das reuniões, prestando os esclarecimentos devidos. Independentemente de convite, esses podem, a seu critério, participar das reuniões como ouvintes. A participação trouxe como ganho colateral, mas não menor, uma

maior transparência sobre as deliberações e exigências, tornando mais claro o processo para o responsável. Salvo casos especiais acordados por pelo menos um terço dos membros do Grupo, a partir do cumprimento pelo interessado de todas as exigências formuladas ou de sua manifestação sobre elas e novo protocolamento, o GRAPROHAB tem novo prazo de 60 dias para redistribuição e nova decisão.

Contudo, com a evolução dos procedimentos e a transformação jurídica promovida pela legislação até a concepção do Estatuto da Cidade, se começaram os questionamentos se essa tramitação em paralelo não seria uma forma de ingerência na relação do Estado de São Paulo sobre as Prefeituras dos Municípios que o compõem. Se por um lado a Constituição Estadual legisla sobre a competência para aprovar e regularizar, o capítulo sobre a política urbana da Constituição Federal estabelece as competências específicas de cada esfera do Poder Público em relação à ação sobre o solo urbano, afirmando ser em primeira instância de competência do Município; contudo, deixando margem para alguma sobreposição, na medida em que estabelece sobre competências concorrentes, pelas quais os estados também podem legislar sobre questões urbanas.³³ Isso fica mais evidente principalmente porque o principal imposto cuja cobrança e o bônus cabem ao Município tem como base de cálculo o território e a propriedade urbana, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Há, porém, uma condicionante para que os Estados possam tratar de obras, investimentos, programas e projetos urbanos. Principalmente quanto àqueles que requerem investimentos de grandes proporções, como o transporte metroviário, ou quanto aos projetos de interesse ou impacto intermunicipal, como nas regiões metropolitanas; ou ainda, quando se trata da formação de empresas públicas que atuam em ambas as instâncias, como a SABESP, ELETROPAULO, CPFL e COMGÁS, que atuam setorialmente no planejamento territorial, na captação, tratamento ou produção e abastecimento, e lidam com um nível de investimentos de alta monta. É sob o pretexto de determinar as políticas públicas, principalmente quanto às questões setoriais desse nível, e, portanto, estabelecendo as

³³ A Constituição Federal, no artigo 30, inciso VIII, estabelece a competência do Município para promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, e a Constituição Estadual, no artigo 181, § 3º, dispõe que cabe aos Municípios fixar critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.

diretrizes de expansão dos diversos setores, que o Poder Público argumenta sobre a manutenção do procedimento de anuência em instância estadual.

A regularização, principalmente quando se refere à urbanística ou técnica, sempre foi entendida como um processo de aprovação de um loteamento existente feita *a posteriori*. Assim, como forma postergada de oficialização do parcelamento do solo, não pretende reverter o processo — na maioria das vezes, procedimento impossível —, mas adequá-lo o quanto possível aos parâmetros mínimos. Geralmente, obras são necessárias, remoções possíveis, mas a principal avaliação deve ser quanto à compatibilização de soluções urbanísticas e jurídicas, procedimento técnico e multidisciplinar que exige um conhecimento sistêmico, e que diante da dimensão do problema, os custos e as condições técnicas para alguns Municípios é muito problemático. Essa é uma visão.

A outra, no outro extremo, questiona como um órgão de análise de projetos, portanto com uma perspectiva de questionamento prévio e um poder de proposição sob condições idealizadas, como é o caso da aprovação, um órgão estadual está adequadamente constituído tanto institucional quanto operacionalmente para uma outorga contextual e circunstancial.

Em concomitância com essa, os críticos afirmam ainda que, aos processos de regularização, não caberiam anuências que, por princípio, deveriam negociar contrapartidas, ajustamentos de conduta, anistias, liberações, etc.; ou seja, uma série de medidas circunstanciais e bastante específicas, que não podem ser tomadas à distância, de cima para baixo, e que só um programa criterioso com relação às condições existentes poderia realizar. Mais claramente, como um representante de órgão ou empresa assumiria a responsabilidade de regularizar, deixando o regimento, a norma ou a regulamentação em segundo plano e avaliando as circunstâncias sobre as condições fáticas, tão subordinados ao legalismo como são? Tais representantes não possuem tal autoridade.

De um modo geral, essa função de representação está engessada no formalismo normativo que a avaliação preventiva exige e permite, não favorece a necessidade de considerar as ações ulteriores e de ajustamento a longo prazo. Isso só é possível num programa politicamente respaldado e oficializado juridicamente, de modo

a avaliar as condições reais e a propor ações mitigadoras e de convergência, bem como num plano de ação e desenvolvimento adequado, cuja alçada, com certeza seria a municipal, dado o contato com o problema.

3.3.1. O Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social – Pró-lar Regularização

É no bojo dessa discussão que é instituído o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social, o Pró-Lar Regularização, através do Decreto Lei Estadual N°48.340/03, pelo Governo Geraldo Alckmin³⁴, como núcleo de trabalho subordinado ao GRAPROHAB; portanto sob o comando da Secretaria de Estado da Habitação, mas com recursos próprios e com outros captados pelo Estado. Neste sentido, o Pró-lar é uma iniciativa estadual para tratar da questão da regularização do parcelamento do solo urbano, mas também fruto da discussão promovida na tentativa de avaliar o papel do estado nesse processo de parcelamento e na mitigação do desenvolvimento desordenado das cidades paulistas diante da diversidade sócio espacial dos Municípios.

Se, na sua idealização, primeiramente era pretendido a promoção da regularização nos assentamentos nas cidades do interior, principalmente naquelas onde não houvesse estrutura administrativa e corpo técnico para se implementar uma metodologia plena de abordagem dos processos, num segundo momento, o programa passou a enxergar o seu papel como uma instância de consultoria na instrução não só dos processos, mas, na orientação dos técnicos e na reestruturação administrativa das Prefeituras. No seu artigo 3º, o Decreto Lei afirma que:

(...) a Secretaria da Habitação fica autorizada a, representando o Estado de São Paulo, celebrar convênios de cooperação técnica e respectivos termos de aditamento, com Municípios Paulistas que venham a constar de relação aprovada por despacho governamental publicado no Diário Oficial do Estado, tendo por objeto a implementação do Programa ora instituído.

O Programa Pró-Lar então, fazendo uso da Companhia Paulista de Obras e Serviços, articula as ações da Secretaria de Estado da Habitação e do GRAPROHAB, valendo-se também do apoio técnico da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e

³⁴ Geraldo Alckmin, vice-governador, assume depois do falecimento de Mário Covas em 6 de março de 2001 e exerce até 1 de janeiro de 2003; reeleito de 1 de janeiro de 2003 a 30 de março de 2006.

Urbano (CDHU); e conta ainda com a parceria com a Fundação Faria Lima (CEPAM) para o atendimento regionalizado aos Municípios. Numa definição mais precisa, o Pró-lar foi criado com a finalidade de fornecer apoio técnico e institucional às administrações municipais para a formação e encaminhamento de processos de assentamentos de interesse social que demandam regularização.

Tabela 03-e Conjuntos Habitacionais Irregulares da CDHU no Programa Cidade Legal 2010				
Município(s)	Conjuntos	Uh	Famílias	População
Sto. André	1	1.250	1.500	6.300
São Bernardo	8	5.425	6.510	27.342
ABC	33	15.890	19.068	80.086
RMSP	83	64.397	77.276	324.561
Total ESP	565	153.368	184.043	772.976

Fonte: arquivos do Programa Cidade Legal, 2010

A estrutura funcional do programa, em consonância com uma proposta de revisão do papel das instituições estaduais nos processos de aprovação e regularização, visa oferecer instrução técnica urbanística e jurídica para a realização de diagnósticos das disfunções urbanísticas desses assentamentos e para a definição de ações e encaminhamentos das irregularidades.

O Pró-lar, contudo, não foi a primeira iniciativa estadual na questão da regularização, mas foi que inaugura uma concepção abrangente. A pioneira, de caráter intersticial, surgiu dentro da própria CDHU, que, por sua relação politicamente distanciada dos Municípios em que atua, promoveu diversos empreendimentos irregulares; sem aprovação municipal. É fato que, na RMSP, a CDHU não se preocupou em aprovar junto à municipalidade os empreendimentos realizados na última década e meia, alegando entre outros fatores, principalmente, a dificuldade de tramitação dos processos na instância municipal, em muitos casos opostas politicamente à instância estadual.

O caso do ABC, neste sentido, é emblemático. Dados da própria CDHU informam que a Companhia ergueu 32 empreendimentos irregulares na região; sendo 7 conjuntos com 3.082 unidades em Santo André, 12 com 3.863 em São Bernardo, 9 em Diadema com 2.204 habitações. Em Mauá, a CDHU também construiu 4 conjuntos irregulares, com 1.484 unidades. Mas isso também ocorre no interior do Estado. Reportagem da Folha de São Paulo de 2002³⁵ denunciou que a CDHU construiu 1.070 casas em dois conjuntos irregulares, Parque Santa Clara e Parque São Francisco 2, em Guaratinguetá. Por causa desse empreendimento erguido uma década antes, o Ministério Público Estadual abriu ação civil pública e inquérito criminal contra a empresa estatal, por falta de licença da Prefeitura e pela falta de registro imobiliário dos terrenos.

A CDHU possui 9 conjuntos no ABC cadastrados no Programa Cidade Legal de Regularização, que veio substituir o Pró-lar, como narraremos mais adiante, sendo 8 em São Bernardo e um em Santo André. São ao todo 5.425 unidades habitacionais, com uma população de 27.342 habitantes no primeiro; e 1.250 unidades com 6.510 habitantes, no segundo. Esses valores ainda são mais amplos, pois, somente na capital, o Cidade Legal atende a 83 conjuntos da CDHU, compostos por 64.397 unidades habitacionais e uma população de 324.561 habitantes. No Estado são 565 conjuntos irregulares, com 163.368 unidades e um total de 772.972 habitantes, somente contando aqueles inscritos no Cidade Legal. É um número assombroso em se tratando de uma empresa pública que deveria, por princípio, ser exemplo de respeito à legislação. Como o Estado pode exigir o cumprimento das normas se ele é o maior produtor individual de irregularidade na produção de habitações?

Além, da questão política, CDHU alega também que os motivos variam tanto da complexidade e do tamanho do empreendimento a dívidas de IPTU do período anterior ao que o empreendimento ou o terreno permaneceu em nome da estatal. Mas, isso não explica, porém, por que, em Lavrinhas, a CDHU também construiu um conjunto irregular, pois nenhum dos motivos acima se fazem presentes. De fato, pode-se verificar que era um modelo de gestão que priorizava a construção e a distribuição de unidades habitacionais, sem se preocupar com as questões jurídicas e registrárias.

³⁵ Carolina Farias (free-lancer). 1.070 casas da CDHU são irregulares em Guaratinguetá (SP). Folha de São Paulo, Caderno Cotidiano, ed. 26/10/2002.

Enquanto a questão da regularização se tornou matéria de campanha nas eleições para o Palácio dos Bandeirantes em 2006, assim que assumiu, o Governador José Serra incumbiu o Secretário Lair Krähenbühl de priorizar a implementação da regularização dos antigos conjuntos habitacionais da CDHU. Se a preocupação tomou contorno de programa interno nessa gestão, já no período de direção do Secretário Emanuel Fernandes se esboçara um plano de regularização, mas que não se constituiu numa ação eficaz. No entanto, já se percebiam mudanças, senão de paradigmas, pelo menos com uma preocupação em relação à questão e uma guinada na assunção de uma maior responsabilidade jurídica.

Segundo artigo no PiniWeb de 1º de Julho de 2008³⁶, uma das ações que a CDHU promoveu para facilitar a regularização dos terrenos e empreendimentos de sua iniciativa foi a aprovação de um projeto de lei que na Assembléia Legislativa que propunha a redução das custas das taxas e emolumentos. "O projeto propõe a redução de 75% do valor das taxas para registro de habitações de interesse social, públicas ou privadas"³⁷ — informou o Secretário. A empresa pública estima que, para efetuar uma regularização plena das obras já entregues, sem o projeto de lei seriam necessários cerca de R\$120 milhões. Essa iniciativa foi um dos elementos incorporados na formação do Programa Cidade Legal e inspiradores da proposta da Lei Nº11.977/09. O secretário-executivo do Cidade Legal, Sílvio Figueiredo, admitiu esse passivo de irregularidade da CDHU, e por conta das dificuldades enfrentadas na estruturação de uma metodologia própria, também a CDHU que esteve distanciada do Pró-lar, recorreu ao apoio do GRAPROHAB para dinamizar os seus processos de regularização.

Já como uma estratégia abrangente na concepção do Pró-Lar, o governo pretendeu unir a normalização dos núcleos habitacionais próprios e privados. Contudo, exatamente pela discussão sobre a competência municipal e as características das suas próprias irregularidades, mais políticas do que físicas, percebeu-se que a metodologia empregada e a instância de regularização seriam diversos e talvez conflitantes. Portanto,

³⁶ PiniWeb: <http://www.piniweb.com.br/construcao/habitacao/cdhu-fecha-acordo-para-regularizar-empresendimentos-irregulares-94447-1.asp> acessado em 12 julho de 2009, revisto em 25 de abril de 2010.

³⁷ Lei Estadual Nº 13.290/08 dispõe sobre custas e emolumentos por atos praticados pelos serviços notariais e de registro referentes à regularização fundiária e aos empreendimentos efetuados na execução de programas de habitação de interesse social.

o foco da regularização da CDHU passou a ser apenas o atendimento interno de realizações e o Pró-Lar foi orientado a concentrar-se na regularização dos demais assentamentos. O escopo do Pró-lar nem por isso deixou de ser imenso, pois era composto por assentamentos implantados sem aprovação e que, portanto, não possuíam registro nos Cartórios de Imóveis até 18 de dezembro de 2003, data da outorga do Decreto Nº48.340. Estabeleceu-se como instrução dos objetivos e funções do Programa a prerrogativa no apoio técnico aos moradores de áreas irregulares acompanhados pelas Prefeituras, COHAB's, associações de moradores e movimentos pró-moradias. Assim, ordenados em torno de alguma instância organizacional seria possível potencializar as ações metodológicas, o que seria difícil se fossem atendidos casos individuais e esparsos. Posteriormente, foram criadas outras frentes de ação do Programa Pró-lar para atender situações mais específicas, mas sempre em larga escala, e equipes de perfis distintos ampliaram seu universo de atuação. As divisões do Programa Pró-Lar eram as seguintes:

- Pró-Lar Auto Construção Urbana
- Pró-Lar Rural
- Pró-Lar Ação em Favelas e Áreas de Risco
- Pró-Lar Melhorias Urbanas
- Pró-Lar Núcleo Habitacional por Empreitada
- Pró-Lar Mutirão Associativo
- Pró-Lar Programa de Atuação em Cortiços
- Pró-Lar Crédito Habitacional
- Pró-Lar Microcrédito Habitacional
- Pró-Lar Moradias Indígenas / Quilombolas

Apesar da transformação do Programa Pró-lar de Regularização no Programa Cidade Legal, alguns não deixaram de existir, se tornando principalmente programas mais operacionais e de atendimento assistencial direto à população.

3.3.2. Atuação do Pró-lar Regularização

Como procedimento de articulação política e divulgação do programa, a Secretaria de Estado da Habitação — com suporte do GRAPROHAB, do CEPAM e da CDHU — promoveu na capital e em algumas cidades do interior os Seminários Regionais do Programa Pró-Lar, buscando envolver as autoridades municipais na realização dos convênios e na associação de mútua cooperação para viabilizar os trabalhos. Os seminários foram voltados para Prefeitos, Secretários, Vereadores,

responsáveis pelas áreas urbanísticas, jurídicas e habitacionais das cidades, bem como engenheiros, construtores e demais profissionais ligados à construção civil.

Inicialmente, estabeleceu-se um convênio com 46 Municípios, sem critério de classificação ou eliminação, mas segundo as intenções e iniciativas das próprias Administrações Municipais. Os Municípios, então, inscreveram todos os assentamentos irregulares que tivesse conhecimento através de denúncia, notificação ou qualquer outro modo de oficialização. Em alguns casos, a iniciativa partiu do Ministério Público, que intimou a Prefeitura a tomar providências quanto ao estado irregular do assentamento.

O total de assentamentos inscritos até o final do governo Alckmin foi de 516, número que oscilou ao longo do processo com a inclusão e exclusão de núcleos, devido às considerações sobre possibilidade de regularização e os critérios para classificação do interesse social. Podemos dividir o processo de formação dos convênios em duas fases, com a primeira relacionada aos núcleos cadastrados no lançamento do programa e a segunda com os cadastros realizados posteriormente. Os assentamentos cadastrados na segunda etapa não foram vistoriados pela equipe técnica e ficaram sem diagnóstico do Programa Pró-Lar. Com a mudança de Governo Alckmin-Serra, houve o desmonte do Programa Pró-Lar e a reestruturação do GRAPROHAB, propondo concomitantemente outro programa de regularização: o Cidade Legal. Os núcleos da segunda fase de cadastramento foram diagnosticados somente nesse novo programa. Trataremos da formalização e da metodologia proposta nesse novo programa mais adiante. Na primeira fase foram cadastrados 283 assentamentos e, na segunda, 233.

Focalizando apenas os núcleos da primeira fase, segundo o Manual de Apresentação do Pró-Lar (GRAPROHAB, 2005:2), mesmo com a formalização pela assinatura do convênio de cooperação técnica, a cartilha frisava que os Municípios que tivessem programas próprios de regularização, com leis específicas e equipes organizadas, ou seja, a capacidade administrativa plena, poderiam pleitear diretamente a análise de seus empreendimentos junto ao GRAPROHAB; prevalecendo o que estabelece a legislação federal quanto à competência municipal para tramitar os processos em suas próprias instâncias. Assim, servindo o Pró-Lar, se desejassem, apenas como instância consultiva sobre o atendimento às exigências legais. Concomitantemente, no mesmo informativo, a SH estabeleceu os parâmetros de

atuação e fez referência às competências do Estado e dos Municípios; ou seja, além de divulgar e esclarecer sobre o Programa nos Municípios, caberia:

- Elaboração de material de apoio para subsidiar o desenvolvimento do programa;
- Apoio e orientação técnica aos Municípios na elaboração de plano de trabalho, identificando os agentes, públicos e privados, envolvidos no processo de regularização e cronograma físico básico, se couber;
- Mobilização das atividades dos órgãos estaduais envolvidos na regularização dos núcleos habitacionais de interesse social;
- Expedição dos documentos inerentes às suas atividades nos prazos previstos no plano de ação. (GRAPROHAB, 2005:3)

E às Prefeituras caberia:

- Identificar as irregularidades nos núcleos habitacionais;
- Identificar, nos locais, os instrumentos técnicos e legais disponíveis;
- Elaborar o plano de trabalho com as estratégias de regularização e cronograma físico-básico — se couber — inclusive divulgando-o para a população afetada pelo Programa;
- Executar as ações necessárias ao processo de regularização, integrando as secretarias os órgãos municipais envolvidos no Programa;
- Criar os instrumentos legais e regulamentares que viabilizem a execução do Programa;
- Encaminhar ao GRAPROHAB a solicitação de regularização e também o ato final de regularização.

(GRAPROHAB, 2005:3)

A Cláusula Segunda, itens I e II do modelo de convênio apresentado em anexo a que se refere o artigo 5º do Decreto Lei N°48.340/03 que instituiu o Pró-Lar Regularização também se refere às incumbências da Secretaria de modo consultivo nos seguintes termos:

- a) Desenvolver, em mútua cooperação com o MUNICÍPIO, o levantamento das medidas necessárias à regularização do(s) Núcleo(s) de que trata a Cláusula Primeira como um todo, com vista à implantação e continuidade do Programa, articulando a ação integrada entre os diversos órgãos e instituições públicas;
- b) mobilizar e coordenar as atividades dos órgãos estaduais envolvidos na regularização dos núcleos habitacionais de interesse social, zelando pelos prazos e comunicação entre os mesmos;
- c) expedir os documentos inerentes às suas competências nos prazos previstos no plano de trabalho;
- d) colaborar com os órgãos municipais no cumprimento das disposições estabelecidas no Manual de Orientação Técnica, apropriado para cumprimento do Programa;

Do mesmo modo, a contrapartida das Prefeituras seria primordialmente no sentido de subsidiar os dados e documentos necessários para a realização dos pareceres por parte da equipe técnica do Pró-Lar, definindo claramente o papel consultivo do programa, cabendo assim:

- a) pautar suas ações segundo a orientação jurídica, técnica e administrativa acordada com a SECRETARIA e com posturas editadas por outros órgãos e entidades públicos estaduais, bem como prestar-lhes e fornecer-lhes todas as informações e cópias de documentos necessários ao desenvolvimento do Programa;
- b) desenvolver os trabalhos de sua competência, auxiliar e orientar na regularização dos núcleos habitacionais objeto do presente, para o cumprimento das ações e dos prazos estabelecidos no Programa;
- c) criar instrumentos legais e regulamentares, em nível municipal, que viabilizem a execução do Programa;
- d) integrar as ações das Secretarias e órgãos municipais envolvidos na execução do Programa;
- e) promover os trabalhos de campo pertinentes;
- f) expedir os atos administrativos apropriados, no âmbito de suas atribuições, alusivos à regularidade para cada núcleo habitacional, tendo como parte integrante o cronograma físico-financeiro de obras complementares a executar, se necessárias;
- g) encaminhar ao GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais, da SECRETARIA, solicitação de regularização acompanhada das diretrizes municipais e plantas pertinentes;
- h) incorporar ao patrimônio público as áreas institucionais reservadas ou existentes no núcleo habitacional, ocupadas ou não, destinadas à utilização por órgãos estaduais e municipais para equipamentos comunitários ou urbanos;
- i) divulgar à população os núcleos habitacionais enquadrados no Programa, incluindo placa de obras, quando for o caso, em modelo a ser fornecido pela SECRETARIA, observadas as restrições impostas pelo artigo 37, § 1º, da Constituição Federal;
- j) encaminhar ao GRAPROHAB ato final de regularização para encerramento do respectivo processo.

Nota-se que o contexto que sugere os itens a) — “pautar suas ações segundo a orientação jurídica, técnica e administrativa acordada com a SECRETARIA e com posturas editadas por outros órgãos e entidades públicos estaduais” — e i) — “divulgar (...) incluindo placa”, de acordo a legislação constitucional³⁸ — das incumbências municipais, demonstram um modo subliminar de impor uma condição de não utilização política do programa pelas Prefeituras e/ou respectivos partidos políticos. As reuniões dos técnicos municipais junto aos moradores dos assentamentos deveriam, assim, ser feitas em conjunto com os técnicos do Pró-Lar ou do GRAPROHAB.

Já no contexto apenas do Programa, mesmo compreendendo o seu caráter específico, contendo ações focadas para cada caso, um método geral de atuação para regularização foi esboçado no Manual de Apresentação (GRAPROHAB/Pró-lar, 2005:4).

³⁸ “§ 1.º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.” (Art. 37 da Constituição Federal de 1988).

Esse era composto de uma série de ações e procedimentos genericamente dispostos e inicialmente configurados nas seguintes etapas de trabalho após a adesão ao Programa:

- Mapeamento dos assentamentos que serão objeto de regularização, com a devida delimitação dos limites físicos, geralmente orientados por matrículas;
- Identificação, categorização e classificação da intensidade das irregularidades observadas nos assentamentos, bem como o grau de consolidação dos mesmos;
- Levantamento da legislação municipal aprovada pertinente, para identificação da necessidade ou não de complementação legal;
- Elaboração do Plano de Trabalho contendo as ações aplicáveis a cada caso, bem como o cronograma físico-básico, quando coubesse;
- Execução de levantamentos, projetos, produção da documentação necessária e demais elementos técnicos relacionados no Plano de Trabalho.
- Indicação de serviços necessários à regularização, com a realização do cronograma físico-financeiro, caso necessário.

Com este formato, o Programa Pró-Lar operou por aproximadamente dois anos, para estabelecer as suas bases de atuação. Para modelar a metodologia e definir o desenho do programa, o convênio com o Município de Iperó serviu como ensaio para experimentação da amplitude e dos limites das estratégias orientadoras. Inicialmente, como um método genérico de abordagem da regularização, foi instituído um diagrama operacional, indicando o fluxo mais genérico de um processo “piloto” de regularização:

PASSO 1 O Município conveniado para apoio técnico, e os demais, serão orientados a encaminhar, por meio do Escritório Regional da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU, ao Graprohab, informações sobre as condições em que se encontra o empreendimento que pretende regularizar, abordando os seguintes pontos:

- I - Identificação do empreendimento. Planta cadastral do Município indicará a localização dos empreendimentos a regularizar. É muito importante saber o seu grau de ocupação, isto é, se o loteamento ou núcleo habitacional está totalmente ou pouco ocupado. Essa informação será essencial para obter a diretriz do Município e planejar a intervenção urbanística necessária à regularização. Além disso, é preciso informar se o empreendimento se encontra em área urbana ou não.
- II - Características urbanísticas das irregularidades. O desenvolvimento de condições de urbanização adequadas à regularização permitirá identificar o grau e o tipo de irregularidade cometida, permitindo a quantificação e possibilitando criar

indicadores para legislação específica, a ser elaborada quando inexistente.

- III - A situação ambiental em que se encontra o empreendimento é fundamental para definir as obras essenciais para corrigir eventual distorção, a exemplo das áreas inundáveis ou insalubres.
- IV - Situação fundiária do empreendimento. Informar se a área objeto da regularização possui título de domínio. Isso é relevante, pois, se tratando de loteamento clandestino, a regularização pode depender da constituição de um título de domínio a favor do Município.
- V - Legislação urbanística municipal. O Município deve informar se possui legislação urbanística e qual o seu teor, inclusive, se for o caso, especificando-a por assunto caso possua outras leis além das já listadas. O conhecimento da legislação urbanística local servirá de fundamento à regularização, mesmo que algumas tenham que ser providenciadas, a exemplo, da criação de Zonas Especiais de Interesse Social, que autorizará a utilização de padrões urbanísticos diferentes dos atualmente fixados na legislação.

PASSO 2 As informações obtidas deverão ser analisadas preliminarmente e, se considerados suficientes, os documentos serão objeto de análise jurídica e elaboração de pareceres técnicos.

PASSO 3 Elaboração de plano de trabalho e cronograma físico-básico que poderá, ou não, exigir a participação de outros técnicos, que o programa recrutará e colocará à disposição do Município.

PASSO 4 Nessa etapa, os documentos previstos no plano de trabalho devem estar preparados para a análise do Graprohab, que contará com técnicos especialmente designados para essa função e todas as demais decorrentes do programa. Os pareceres obtidos terão dois teores: o de finalização, com a emissão de anuência à regularização em certificado próprio e encaminhamento especial, apontando os passos subseqüentes para tornar o empreendimento “regularizável”. (GRAPROHAB/Pró-Lar, 2005:4)

No princípio do desenvolvimento da metodologia se discutira sobre uma estrutura para regularização plena no âmbito estadual, mas, com a execução dos procedimentos, mais claro se tornou que o foco era a produção de diagnósticos e atuação consultiva; e, segundo o Manual de Orientação às Prefeituras, as etapas do trabalho estavam dispostas da seguinte maneira:

(...)

- Primeira Etapa: Caracterização Física/Urbanística dos Núcleos Caracterização Jurídica/Institucional dos Núcleos
- Segunda Etapa: Análise de Dados e Identificação da necessidade produção de Levantamentos Cadastrais ou outros elementos técnicos.
- Terceira Etapa: Produção de Peças Técnicas Preliminares (Levantamentos Cadastrais e outros identificados).
- Quarta Etapa: Sistematização dos dados, identificações das irregularidades e análise final dos dados de cada núcleo. Proposição de soluções individuais e coletivas na forma de um Diagnóstico Municipal.

Quinta Etapa:	Avaliação do Diagnóstico pela Coordenação Geral do Programa e discussão técnica preliminar com os órgãos estaduais componentes do GRAPROHAB – REG, no que couber.
Sexta Etapa:	Produção de Peças Técnicas e Jurídicas necessárias à instrução e condução dos processos de regularização, obedecendo as diretrizes definidas na 5ª Etapa.
Sétima Etapa:	Execução pelas Prefeituras Conveniadas das ações administrativas de ajuste da legislação municipal, se for o caso, instrução de processo e obtenção dos Autos de Regularização, sejam esses técnicos (junto aos Órgãos Municipais e GRAPROHAB – REG) ou mesmo judiciais.
Oitava Etapa	Requerimento, pela Prefeitura conveniada, do registro do Núcleo regularizado junto ao respectivo CRI – Cartório de Registro de Imóveis. (GRAPROHAB/Pró-lar, 2006b:10-11)

Nesse período de implantação do Pró-lar houve mudanças significativas na Legislação Federal, apontando para novas alternativas para a realização de regularizações em casos complexos, que, há menos de uma década, jaziam sem soluções legalmente reconhecidas. Voltamos a ressaltar sobre a importância da usucapião especial de imóvel urbano, tanto individual como coletiva, e a concessão de uso especial para fins de moradia para áreas públicas. Essas regulamentações promovidas pelo Estatuto da Cidade e complementadas pela Medida Provisória Nº2.220/01 foram fundamentais para alicerçar o arcabouço teórico que deu base à metodologia do Pró-lar. Encontrar esses instrumentos legais já em curso possibilitou o balizamento das ações do programa. Porém, deve-se também chamar a atenção para o fato de que todo um conjunto de instrumentos jurídicos que permitiam diferenciar situações específicas — sejam essas de interesse social, urbano, ambiental, histórico, estratégico ou quaisquer outros —, que vinham sendo exigidos ou incentivados nos Municípios, se consolidou. Esses instrumentos são:

- Plano Diretor;
- Lei Municipal de Uso e Ocupação do Solo;
- Lei Municipal de Zoneamento;
- Lei Municipal de Parcelamento do Solo;
- Código de Obras, Edificações e de Posturas ou quaisquer outras normas construtivas avulsas;
- Leis municipais específicas sobre a regularização de assentamentos habitacionais.

E o ordenamento espacial passou a se dar respaldado na perspectiva de um planejamento e não na vontade política instantânea.

Como esse ordenamento é competência do Município, o Pró-lar pautou suas ações no apoio técnico numa instância supra-municipal. Nos últimos estágios do programa, antes da transformação promovida na gestão José Serra, já se discutia a possibilidade de o Pró-lar servir como órgão consultor no auxílio da implementação da administração plena nos Municípios. Dessa forma, concluídas as etapas primordiais, sob a supervisão da Coordenação do Programa, a orientação técnica e a produção de elementos técnicos voltariam seus focos para o acompanhamento do Município conveniado, não só a condução das ações administrativas, na obtenção de Auto de Regularização ou Determinações Judiciais e jurídicas, nas adequações da Legislação Municipal e Requerimento de Registro junto ao Cartório de Registro de Imóveis, mas também na condução de um processo de ordenamento administrativo mais amplo, com remodelação dos fluxogramas protocolares, organogramas funcionais e capacitação da máquina administrativa. Essa discussão, porém, só teve respaldo na implantação do Programa Cidade Legal, como veremos adiante.

Por essa estratégia, os resultados do Programa Pró-lar deixaram de ser de efetiva produção de Autos de Regularização, uma vez que o programa gastou boa parte do seu tempo na própria discussão da atuação estadual, na estruturação da sua metodologia de trabalho e no diagnóstico dos Municípios e dos assentamentos, mas principalmente numa contextualização do seu caráter consultivo. Quando efetivamente essa etapa do trabalho foi realizada, a gestão Alckmin chegava ao fim. No governo José Serra, houve uma total remodelagem das diretrizes para um programa de regularização estadual e os resultados obtidos pelo Pró-lar foram incorporados ao Cidade Legal. No próximo item apresentaremos a evolução do conceito de regularização na esfera estadual e alguns resultados quantitativos obtidos no período. Reservamos, porém, para o Capítulo IV os resultados qualitativos obtidos pelos dois programas.

3.3.3. Implementação do Pró-lar em 45 Municípios (2004-2006): capacidade administrativa e apoio técnico

Estimativas apresentadas pelo Presidente do GROPROHAB, Ulrich Hoffmann no Seminário SECOVI-Campinas: Habitação e metrópole – região metropolitana de Campinas em 2007, comparando a incidência de domicílios inadequados e o déficit habitacional entre a Região Metropolitana de São Paulo e o interior do Estado de São

Paulo identificam os seguintes dados: o déficit habitacional no Estado em 2000 estava por volta de 740 mil habitações, sendo que os números da RMSP correspondem a aproximadamente 70% e o interior a 30% desse valor. Quanto à questão da incidência de domicílios inadequados, os valores apontam pra quase 3.000.000, sendo que a RMSP possui 2/3 e o interior 1/3 desse valor. Porém, em que pese a discrepância dos números entre interior e capital e a qualidade da inadequação ser também diferenciada, como vimos no Capítulo II, devemos perceber que o problema da inadequação também é um obstáculo para o desenvolvimento dos Municípios interioranos e precisa ser solucionado.

Tabela 03-f Déficit Habitacional Estimado 2000		
Estimativa de Déficit %		
Região Metropolitana São Paulo	509.142	68,8%
Interior	230.913	31,2%
Estado de São Paulo	740.055	

Fonte: Hoffmann, Ulrich³⁹. Seminário SECOVI-Campinas – Habitação e metrópole: região metropolitana de Campinas. Campinas, 12 de abril de 2007.

Com relação à RMSP, em que pese a peculiaridade de estarem contínuos à malha da megalópole, os Municípios adjacentes não usufruem do mesmo poder administrativo da capital, mas sendo acometidos por quase todas as mazelas que ela produz e das quais é vítima, como a especulação imobiliária, o adensamento, o escasseamento do território, e — em alguns casos — ainda possuem outros, como uma menor renda per capita, a locomoção pendular dos habitantes e uma capacidade orçamentária mais modesta.

Tabela 03-g Domicílios Inadequados - Estimativa para 2000		
Estimativa de inadequação		
Região Metropolitana São Paulo	1.943.622	66,8%
Interior	966.458	33,2%
Estado de São Paulo	2.910.080	

Fonte: Hoffmann, Ulrich. Seminário SECOVI-Campinas – Habitação e metrópole: região metropolitana de Campinas. Campinas, 12 de abril de 2007.

É fato que alguns Municípios, como São Bernardo, possuem índices de desenvolvimento humano melhores do que a capital e dos melhores do país, segundo o

³⁹ Ulrich Hoffmann é Secretário Adjunto e Presidente do GRAPROHAB.

IDH-2000. Opostamente, outros sofrem todas as pressões da RMSP e ainda assim não usufruem dos benefícios de pertencerem a uma metrópole; devendo ser tratados ora como médios, ora buscarem soluções para problemas metropolitanos. Com 133.738 habitantes, Francisco Morado, por exemplo, apresenta densidade de 2.702,8hab/km², enquanto que São Bernardo, com 703.177 habitantes, possui densidade de 1.720,5hab/km². Francisco Morato, com renda per capita de R\$175,90 — e, portanto, arrecadação também inferior — apresenta problemas de déficit habitacional, trânsito e abastecimento mais graves do que São Bernardo, com uma renda per capita de R\$505,40.

Não só a classificação de cidades interioranas e metropolitanas é fruto de constantes debates, como a própria definição de cidades médias também é bastante controversa. A discussão gira em torno da questão da funcionalidade, pois de acordo com Veiga (2003), muitas cidades médias agrupam funcionalidades de cidades grandes e muitas não exercem as funcionalidades de cidades médias. Assim, o debate sobre a interiorização guarda elementos de distinção, mas que não permitem uma conceituação biunívoca quanto aos índices e indicadores. Como vemos nos dados sobre a Região Metropolitana de Campinas, os Municípios que nela constam apresentam números superiores tanto demográficos como índices de desenvolvimento superiores ao de muitas Regiões Metropolitanas de capitais de outros estados. Contudo, as participações desses em todos os indicadores sobre moradias precárias estão, na sua maioria entre 7% e 9%, em relação a todo o Estado. São números bastante elevados, se considerarmos que o Município possui poder orçamentário elevado e capacidade administrativa plena.

Na outra vertente da “interiorização”, a Baixada Santista também participa desses levantamentos com um alto grau de influência se comparado aos Municípios mais continentais do Estado, tornando impossível classificá-la como interior. E como se não bastasse, enquanto o Município de São Paulo apresenta taxas de crescimento decrescentes há décadas, outras Regiões Metropolitanas já estão em curso, como é o caso de Ribeirão Preto, Bauru e Marília, criando outras centralidades que talvez exerçam a mesma força gravitacional da Região Metropolitana de Campinas no futuro impreciso.

Tabela 03-h Necessidades Habitacionais Estado de São Paulo e Região Metropolitana de Campinas FSEADE/PMU			
Moradias Precárias e Áreas de Risco	ESP	RMC	
	Nº Abs	Nº Abs	%
Nº de favelas	4.843	382	7,9%
Nº de domicílios em favelas	721.602	55.363	7,7%
Nº de cortiços	2.919	64	2,2%
Nº de famílias em cortiços	514.434	281	0,1%
Nº de áreas de risco	1.494	138	9,2%
Nº de domicílios em áreas de risco	100.968	9.144	9,1%

Fonte: Hoffmann, Ulrich. Seminário SECOVI-Campinas – Habitação e metrópole: região metropolitana de Campinas. Campinas, 12 de abril de 2007..

Assim, a definição do Pró-lar de atendimento aos Municípios do interior diz mais respeito a todos os Municípios à parte a capital, do que propriamente uma classificação qualitativa de modo a sintetizar classificações específicas com relação a centralidades, dimensões, densidades, índices ou quaisquer outras variáveis que pudessem selecioná-los ou ordená-los segundo critérios fundamentais. Tão pouco, o programa entendeu em algum momento priorizar ou relegar aqueles Municípios que possuam uma máquina administrativa mais eficiente, capaz de, por si só, implementar programas próprios e específicos de regularização. A única criterização realizada foi a consideração de que a capital já possui não só um programa, mas uma experiência e um histórico de programas de regularização do parcelamento do solo urbano, e a maioria dos demais não.

E mesmo aqueles Municípios do Estado que já possuem alguma iniciativa nesse sentido, como Campinas, Taubaté, Mogi das Cruzes, etc., esses programas sofreram constantemente com o embaçamento oriundo da inexperiência no tratamento da questão, principalmente em função da evolução da legislação, pelas intempéries burocráticas e com as dificuldades metodológicas, sendo pouco eficientes e muito demorados, dificuldades constantes de todos os programas. Além disso, como muitos têm crescido muito rapidamente em pouco tempo num período recente, não amorteceram os efeitos desse crescimento acelerado, como a adequação infra-estrutura geral ou disponibilizando serviços, e ainda operam administrativamente com base em um planejamento inadequado para o seu porte.

Tabela 03-h Diagnósticos realizados nos Programas de Regularização do Estado 2006-2007		
Município\Diagnóstico	1ª fase Pró-Lar	2ª fase (Cidade Legal)
Álvares Machado		2
Amparo	11	
Aparecida	1	
Areias	2	
Arujá	10	26
Caçapava		71
Campos do Jordão	10	
Capela do Alto	8	3
Casa Branca	1	
Catanduva	4	
Catiguá	6	
Cesário Lange	5	3
Cosmópolis	5	
Esp. Santo do Pinhal	9	1
Estrela do Norte	3	
Ferraz de Vasconcelos	19	
Getulina	1	
Guareí	17	2
Hortolândia	20	38
Ibiúna		16
Iperó	21	
Itanhaém		2
Itapetininga	6	
Itatinga	3	
Jales	1	
Laranjal Paulista	5	
Lavrinhas	4	
Lençóis Paulista	1	
Mira Estrela	14	
Mogi das Cruzes	26	23
Ocaucú	3	
Parapuã	3	
Pedregulho	2	3
Pilar do Sul	1	3
Pompéia	3	
Rinópolis	5	
Salesópolis	1	18
Salto de Pirapora	1	2
Salto Grande		5
Santa Branca	1	
Santo Anastácio	1	4
São Miguel Arcanjo	3	
São Vicente	10	10
Taguaí	1	
Taquarituba	1	
Taubaté	28	
Total por programa	277	232
Total geral		509

Basta comparar o fato de Jundiáí ser o único Município do Estado que tem um sistema de saneamento que atende a 100% da população implantando a partir da década de 80 e um Plano Diretor de Saneamento que prevê o crescimento do Município pelos próximos 50 anos. A obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor veio nesse sentido incentivar esse tipo de planejamento, mas, da elaboração para a plena execução dos seus princípios e o resultado dos investimentos, há uma expectativa de duas ou três décadas, como no caso de Jundiáí, que agora colhe os frutos.

Como mencionamos, o Pró-lar principia com um ciclo de palestras direcionado aos Municípios, explicando os mecanismos de regularização, as instâncias e os instrumentos, de modo a encorajar aqueles que não possuíam programa próprio a receberem o suporte técnico para se estruturarem. A Tabela-0hi e o mapa a seguir mostram a distribuição dos Municípios que firmaram convênio ainda na fase do Pró-lar regularização. Foram 45 ao todo, listando 509 assentamentos, que no programa eram denominados “núcleos”. Desses, foram produzidos 277 diagnósticos, que sintetizavam a Visita Técnica e a Busca Documental ainda na vigência do Pró-lar. Os demais 232 foram finalizados na primeira fase do Programa Cidade Legal, antes da sua reconfiguração, como narremos no próximo item.

A Tabela 03-h, bem como o mapa *Densidade demográfica* apresentados mostram a lista dos Municípios e a sua distribuição espacial no estado. Os 45 Municípios não foram escolhidos, mas firmaram convênio por iniciativa própria, por apresentarem maior iniciativa na solução do problema da irregularidade, o que não quer dizer que fossem os que apresentavam maiores índices de incidência. A solicitação

da Coordenação do Programa Pró-lar é que fossem cadastrados todos os núcleos irregulares existentes no Município, o que não foi realizado por alguns, que escolheram os casos mais evidentes ou apenas aleatoriamente selecionaram uma lista a ser encaminhada.

Logo de início, surgiu a controvérsia se apenas os núcleos de interesse social poderiam ser inscritos, pois alguns Municípios como Arujá, por exemplo, cadastraram loteamentos de classe média ou média alta, que se encontravam em desacordo com a legislação ambiental. Considerava a Prefeitura que era interesse da municipalidade regularizar esses loteamentos também, pois os danos ambientais eram de prejuízo público. À época, não havia nenhuma doutrina consolidada sobre a questão do conceito de interesse especial, o que deixava muito espaço para o questionamento da ação pública em favor dos empreendimentos mais abastados. Contudo, ainda assim, os empreendimentos foram aceitos pela oportunidade também de se experimentar o exercício em Áreas de Proteção Ambiental (APA's).

Os 45 Municípios foram divididos em 12 Regiões Administrativas, segundo critérios de logística infra-estrutural do próprio Programa, centralizado num Município de médio ou grande porte, como enumera o Quadro 03-c. As células em azul grifam as Regiões Administrativas que englobam as Regiões Metropolitanas. Essas Regiões Administrativas podem ampliar os limites das microrregiões oficiais, utilizadas nos processamentos censitários. Nessas regiões foram sendo acrescentados todos novos Municípios e seus núcleos cadastrados inclusive durante a vigência da fase derradeira do Programa Cidade Legal, como veremos adiante.

Quadro 03-c Regiões Administrativas do Programa Pró-lar Regularização	
01	Araçatuba
02	Araraquara
03	Baixada Santista
04	Bauru
05	Campinas
06	Marília
07	Presidente Prudente
08	Ribeirão Preto
09	RMSP
10	São José do Rio Preto
11	Sorocaba
12	Taubaté

O Município escolhido para servir como piloto foi Iperó, na Região Administrativa de Sorocaba, apresentado no Mapa 03-b. Com população de 18.384 habitantes, segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano 2000 (PNUD, 2003), a população urbana de 12.649 representa 68,80% do total do Município. Apesar de a

população ter crescido numa taxa média anual de 6,59%, totalizando 73,84% numa década, a taxa de urbanização, porém, decresceu 7,52% no período de 1991 a 2000. Ainda o mesmo Atlas nos informa que o Município possui área de 171,4km² e, portanto, densidade demográfica de 111,9hab/km².

A Prefeitura Municipal de Iperó cadastrou 21 assentamentos inicialmente e depois mais 2 ainda no Programa Pró-lar, dispostos como apresentado no mapa a seguir. Com diversas disfuncionalidades infra-estruturais mais específicas, o fato gerador mais determinante da maioria das irregularidades chama a atenção por ser proveniente da instalação da unidade de progressão penitenciária Odon Ramos Maranhão nos seus limites. Essa unidade atrai as famílias dos presidiários que ocuparam os espaços possíveis dentro da cidade. Os loteadores clandestinos se aproveitaram no princípio da falta de estrutura imobiliária para lucrarem.

População Total, 1991 e 2000

No momento, os maiores problemas enfrentados para a adequada regularização dos assentamentos existentes são dois:

- 1º A constituição de um canal de comunicação entre a população e o Poder Público, uma vez que muitas dessas áreas foram tomadas por facções representadas internamente pelos detentos e externamente por parentes e simpatizantes.
- 2º O conflito urbano gerado em decorrência da logística da administração penitenciária, que ordena os detentos de acordo com a sua estratégia, mas que acaba refletindo no espaço urbano com a chegada e reordenamento de grupos rivais fora dos seus muros.

Em 2006, quando houve o “toque de recolher”, no qual a população do Estado de São Paulo entrou em estado de alerta por causa das ameaças vindas de dentro dos presídios, as facções foram reordenadas e o presídio de Iperó substituiu um grupo por um rival ao que lá se encontrava na década anterior. O resultado foi um desarranjo na distribuição do poder no espaço urbano.

Essa situação se deu principalmente nos assentamentos a noroeste do Município, na Chácara Santo Antônio, pela localização do presídio na estrada Iperó-Tatuí. No extremo oposto, a sudeste, no loteamento Vileta há uma condição similar de ocupações de familiares de detentos, nesse caso das penitenciárias Sorocaba I e II, que encontraram em Iperó um território mais fácil para se assentar. Nesse último caso, porém, o grau do confronto é menor. Os demais se encontram em boas condições infra-estruturais ou não estão consolidados, basicamente desocupados e com lotes à venda.

Os diagnósticos elaborados para a regularização dos assentamentos de Iperó serviram para aprimorar a metodologia desenvolvida. Entretanto, quando os diagnósticos dos núcleos e do Município de Iperó estavam plenamente testados, aprovado e finalizado, já se encerrava o Governo Alckmin. José Serra se elegeu e, mesmo antes, durante a campanha, já divulgava que a sua prioridade na questão urbana seria a Regularização Fundiária. E assim foi. Implantou outro Programa cuja metodologicamente apresenta a mesma essência. No princípio chegou-se a imaginar que seriam — como são na maioria dos governos — as mesmas idéias com nomes diferentes, para poder imprimir uma marca publicitária própria. Contudo as transformações trazidas pelo Cidade Legal alteram incisivamente os princípios de um programa estadual de regularização.

3.4. Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal

Apesar de já vir funcionando com esse nome desde o começo do mandato, em 13 de agosto de 2007, o Governador José Serra institui oficialmente o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal através do Decreto Lei Estadual N°52.052/07. Segundos depois, com a mesma caneta, também assinou o Decreto Lei Estadual N°52.053/07, reformulando o GRAPROHAB e dando-lhe nova configuração. Essa ação conota uma transformação profunda na estrutura de deliberação sobre a regularização do parcelamento do solo urbano do Estado de São Paulo, que tornou o Programa Cidade Legal em mais do que um simples programa, seja operacional ou até consultivo. O programa ganhou autonomia administrativa e passou a ser o alicerce conceitual de uma câmara técnica conglomerada nos moldes do GRAPROHAB, só que voltada para a regularização fundiária urbana.

3.4.1. Estruturação do Programa Cidade Legal

Dita o artigo segundo do Decreto Lei Estadual N°52.052/07 o seguinte:

Art. 2º - Fica instituído no âmbito da Secretaria da Habitação o Comitê de Regularização do Programa Cidade Legal.

§ 1º - Caberá ao Comitê de Regularização auxiliar os Municípios interessados fornecendo orientação e apoio técnicos nas ações municipais de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos e privados.

Os objetivos primordiais desse programa, dando continuidade ao Pró-lar, continuaram a ser o de oferecer assessoria técnica para os Municípios no encaminhamento de processos pontuais ou planos de regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, bem como na reurbanização de assentamentos subnormais ou degradados, em área urbana ou de expansão urbana. Ou seja, nesse sentido, em nada esse fugiu ao proposto pelo programa anterior, que também oferecia esse tipo de assessoria para orientação e apoio técnico.

Entretanto, é na forma de abordar a questão da deliberação e na estruturação institucional de análise e anuência que houve maiores transformações para adequar os procedimentos aos princípios do Estatuto da Cidade e às discussões sobre a revisão da Lei N°6.766/79. É nesse ponto que ambos os programas diferem.

Lembramos que a legislação, a experiência e as discussões que seguiram após a promulgação do Estatuto da Cidade estabeleceram as instâncias estaduais como órgãos consultivos e disciplinadores e assumiram o Município como a autoridade com competência, conhecimento e sensibilidade contextual para encaminhar os procedimentos para regularização.

Como fonte inspiradora, o Comitê de Regularização se estruturou funcionalmente de modo especular ao GRAPROHAB, sendo também um grupo técnico, multissetorial, de instância deliberativa, que teria por finalidade representar órgãos públicos e empresas concessionárias atuantes nas deliberações sobre os processos de regularização. Além de contar com um Regimento Interno e uma Secretaria Executiva (S.E.) com funções similares no gerenciamento das tramitações aos da S.E. do GRAPROHAB, também no Comitê de Regularização correlacionado ao Programa Cidade Legal há a instituição de um corpo técnico para oferecer apoio nas ações municipais de regularização do parcelamento do solo.

Para tanto, dita o artigo 4º do Decreto Estadual N°52.052/07 que o Comitê de Regularização será composto por representantes dos seguintes órgãos e entidades da Administração Pública Estadual com poderes deliberativos na produção de pareceres:

- I. Secretaria da Habitação;
- II. Secretaria do Meio Ambiente;
- III. Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB;
- IV. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP;
- V. Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE;

Como nesse período o próprio GRAPROHAB já havia sido reconfigurado, o Comitê de Regularização diferiu da sua composição apenas pela ausência da EMPLASA.

Quanto ao organograma funcional, enquanto o Pró-Lar estava subordinado ao GRAPROHAB, cujo Presidente era diretamente indicado pelo Governador, o Programa Cidade Legal é diretamente subordinado à Secretaria de Estado da Habitação, já que são o próprio Secretário ou alguém por ele designado o possível Presidente do Comitê de Regularização. Além da composição estruturante com os devidos representantes indicados pelos cinco órgãos supracitados, os prepostos de outros órgãos também podem ser convidados para participar das reuniões, com o objetivo de prestar informações técnicas destinadas a orientar os Municípios quanto aos

procedimentos de sua alçada. Como o programa é, similarmente ao Pró-Lar Regularização, organizado com o intuito de oferecer consultorias e apoio técnico aos Municípios, há a possibilidade de participação de representantes das Administrações Municipais nas reuniões, sendo facultado o seu comparecimento.

Figura 1: Organograma Funcional do Programa Cidade Legal de Regularização.
(GRAPROHAB, 2008:4)

Concomitantemente, dita o artigo 8º do mesmo Decreto que:

O Comitê de Regularização é competente para propor ao Governador do Estado, por meio do Secretário da Habitação, medidas visando à adequação da legislação de regência no âmbito estadual. Bem como para propor convênios com órgãos e empresas federais e municipais, assim como para solicitar informações e material técnico que julgar necessário, tendo prioridade no atendimento.

Sintetizando: essa autonomia somada às especificidades da estrutura administrativa formada, bastante similares ao que vinha sendo desenvolvido no GRAPROHAB, acabaram por configurar o Comitê de Regularização como um GRAPROHAB-2, exclusivamente focado na regularização de parcelamentos do solo já consolidados.

Cabe comentar que é de praxe nas políticas públicas que os novos mandatários se apropriem dos programas já existentes, lhes dêem nova roupagem, apaguem os traços anteriores e assumam a paternidade daquilo como uma nova revolução conceitual. Geralmente propõem o de sempre e mais do mesmo: uma forma

requentada de reinventar sem mudar. Isso ocorre com programas, bolsas, com políticas econômicas, mas também com projetos e planos econômicos; muitos que sequer chegam a sair do papel. Essa é uma estratégia comum para lucrar politicamente com as ações alheias. Vemos isso em todas as alçadas públicas. Contudo, nesse caso foi diferente. Realmente houve uma transformação conceitual na estruturação do novo programa, que não se deu em essência na metodologia ou na operacionalidade, que permaneceram com a mesma essência de pesquisa e produção analítica para a elaboração de diagnósticos técnicos, e sim na conceituação do ordenamento das outorgas, sendo que a linha funcional de deliberações possibilitou que as decisões e interpretações fundamentassem uma verdadeira jurisprudência constantemente aferida com a realidade identificada pelo Pró-lar.

Com o objetivo de orientar os Municípios interessados em aderir ao Programa, a Secretaria da Habitação elaborou um Manual de Orientação, a fim de explicitar as Normas e os Procedimentos Técnico-Administrativos que deverão ser observados com vistas à formalização do Convênio de Cooperação Técnica. Esse manual é o registro do método experimentada no Programa Pró-Lar Regularização, contudo com mais convicção na área jurídica, fornecendo aos Municípios orientação técnica para as ações municipais na regularização de parcelamentos e de núcleos habitacionais. Divide, portanto, a conceituação do objeto de análise em regularização de parcelamentos do solo, de núcleos habitacionais — que denominamos “assentamentos” neste trabalho — e a reurbanização de assentamentos precários e favelas, como dois focos distintos e complementares, o que o Programa Pró-Lar elencava em mais itens e frentes de ação — como comentamos anteriormente.

No entanto, o processo formal permanece o mesmo: por iniciativa das Prefeituras, a formalização do Convênio de Cooperação Técnica na Secretaria Executiva do Comitê de Regularização se dá após a Secretaria da Habitação realizar uma análise documental e autuar o processo administrativo para a formalização, se responsabilizando — como consta no Manual — por:

- Disponibilizar condições aos Municípios para o desenvolvimento das atividades técnicas na elaboração dos elementos que viabilizem a regularização;
- O fornecimento de orientação técnica aos Municípios na condução das ações e na efetivação dos atos técnicos e legais inerentes aos processos de regularização dos núcleos habitacionais.

O Manual indica ainda que, ao Município conveniado, caberá:

- Criar instrumentos legais e regulamentares, que viabilizem a execução do programa;
- Integrar as ações das Secretarias e Órgãos Municipais envolvidos na execução do programa;
- Expedir os atos administrativos apropriados, no âmbito de suas atribuições, alusivos à regularidade para cada núcleo habitacional, tendo como parte integrante o cronograma físico-financeiro de obras complementares a executar, se necessário;
- Trabalho Social e de divulgação à população, das ações de
- regularização dos núcleos;
- Fornecer à equipe técnica de apoio todos os materiais e documentos existentes sobre os núcleos habitacionais
- Emitir os atos de regularização dos núcleos habitacionais e enviar a documentação completa ao Cartório de Registro de Imóveis requerendo o registro do núcleo habitacional. (COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO, 2008a:7)

Como se percebe, a estratégia de ação do Programa Cidade Legal parte da definição das atividades concernentes a cada competência. Essa delimitação vem complementar a legislação vigente, que — como vimos — discute demasiadamente a questão, mas ainda não concluiu completar e suplementarmente as necessidades de regulamentação da Lei N°6.766/79. Portanto, o Estado de São Paulo traduziu o caráter disciplinador exposto na atual redação da Lei Lehmann como sendo principalmente o papel de normatizar as competências. Obviamente, caso o Município tenha gestão plena e não deseje executar o seu plano de regularização sob a égide do Estado, não cabe subordinar esse princípio de delimitação de competências, podendo solicitar diretamente aos Órgãos Estaduais (DPRN, CETESB, SABESP, etc.) as anuências ou pareceres necessários à regularização. Isso vale principalmente para aquelas situações em que as inconformidades sejam poucas e pontuais.

Mas, caso não possua condições para implementar a gestão plena, terá à disposição um compêndio de tarefas estruturantes de uma metodologia padronizada, cujas etapas são divididas entre a alçada estadual e principalmente estadual, e com plena orientação dos órgãos estaduais. Consta então como função do Programa estipular esse plano de etapas, que foram metodologicamente organizados do seguinte modo:

1. Preenchimento dos questionários com informações físicas, jurídicas, institucionais e sociais do Município e do núcleo habitacional;
2. Produção de peças técnicas preliminares (Levantamentos Cadastrais e outros, se necessário);

3. Sistematização e análise dos dados e peças técnicas, com identificação das irregularidades e diagnóstico da situação do núcleo;
4. Avaliação do diagnóstico pelo corpo técnico da Secretaria Executiva e dos membros do Comitê, no que couber, com a competente proposição de ações e serviços;
5. Produção de peças técnicas e legais necessárias aos processos de regularização, inclusive os termos de compromisso para a execução de obras ou serviços, se for o caso;
6. Caracterização ambiental, quando necessária, constando no mínimo os aspectos sócio-ambientais de uso e ocupação do solo, identificando os passivos e as fragilidades ambientais, bem como as restrições, potencialidades e as unidades de conservação, a saber:
 - 6.1. Carta topográfica em escala compatível, localizando precisamente a poligonal de trabalho;
 - 6.2. Cadastro de toda a rede hidrográfica que ocorre na gleba trabalhada, nascentes, córregos (canalizados ou não), lagos/lagoas (naturais ou antrópicas);
 - 6.3. Demarcar ocupação irregular da “APP” (incluir sempre marcos cronológicos da ocupação que tenham por objetivo facilitar o enquadramento legal da intervenção frente à evolução da legislação florestal no que tange a “APP”);

Como a própria seqüência dos fatos demonstra, paralelamente à constituição do Programa Cidade Legal de Regularização, foi assinado o Decreto Lei N°52.053/07, posteriormente complementado pelo Decreto Lei Estadual N°52.420/07. Como comentamos, esse Decreto foi outorgado com o intuito de reconfigurar o GRAPROHAB para adequá-lo à evolução da legislação do parcelamento do solo, principalmente limitando a atuação das instâncias estaduais de anuência, também para a aprovação de novos parcelamentos. Todavia, o paralelismo da ação do Governo do Estado também veio de encontro às conseqüências da separação institucional das câmaras de deliberação sobre novos parcelamentos e regularização, e, portanto, à necessidade de normatizar os procedimentos do GRAPROHAB especificamente para o seu novo destino. Essa normatização passou primeiramente pela reconfiguração da câmara deliberativa, antes composta por representantes de doze órgãos, ficando apenas os seguintes remanescentes com o intuito de tornar mais objetivas as deliberações, segundo o artigo 2º:

- I. Secretaria da Habitação;
- II. Secretaria do Meio Ambiente;
- III. Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental - CETESB;
- IV. Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP;
- V. Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA;
- VI. Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE.

Ressalta-se nessa configuração que a Procuradoria Geral do Estado foi retirada da câmara, passando para o rol das representações não obrigatórias. Essa alteração só se deu na passagem do Decreto Lei Estadual N°52.053/07 para o Decreto Lei N°52.420/07. Embora o Ministério Público tenha legitimidade para acompanhar e intervir nos procedimentos de regularização fundiária atribuídos pelo artigo 129, itens II, e III, da Constituição Federal, seu papel é mais fiscalizatório, principalmente das diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade, no artigo 1.228, § 1º, do novo Código Civil e na Lei N°6.766/79.

Contudo, veio em boa hora, pois realmente não fazia sentido a PE possuir assento em nível deliberativo no GRAPROHAB, dado o caráter técnico de análise projetual que ali se realiza. Sem técnicos específicos para uma avaliação sobre peças gráficas e memoriais, sua função era apenas de anuir sobre as condições fáticas geradoras das irregularidades e das disfuncionalidades, análise necessária nos processos de regularização, o que não era essencial com sua presença permanente, mas só em caso de consultas específicas. E deve-se ressaltar também, que o maior efeito dessa reconstituição foi a desburocratização do encaminhamento dos processos, o que pode ser demonstrado com as tabelas que realizamos com o resumo dos documentos necessários antes do Decreto Lei N°52.053/07, apresentadas no Anexo 03.

Comparada com a legislação de instituição do GRAPROHAB em 1991, conclui-se que não houve nenhuma alteração quanto à definição do objeto de análise, sendo o universo definido por lei composto pelo mesmo padrão de dimensão de loteamentos, conjuntos habitacionais e condomínios definidos na legislação anterior. O que houve de modificação foi a alteração dos prazos para deliberação, reduzidos para o caso de interesse social, seja aprovação ou regularização, para 30 dias a partir do protocolo de entrada, agilizando de modo sensível os processos. Desde a implantação do GRAPROHAB em 1991, estava estabelecida a prioridade para os empreendimentos de interesse social, como vemos no Regimento Interno de 2006, contudo, em 2007, foi oficialmente estipulado esse prazo máximo. A reestruturação necessária, porém, trouxe novo auxílio em prol da desburocratização, cujo resultado acelerou o ritmo das deliberações. Segundo informações da coordenação do Programa Cidade Legal, o

prazo médio de aprovação nos últimos 10 meses de 2009 para empreendimentos privados foi 58 dias e para empreendimentos de interesse social foi de 28 dias.

3.4.2. Ações Paralelas

Como nos mostram os quadros a seguir, onde essa sensibilidade se tornou bastante eficaz na ação pró regularização e respaldando aos empreendimentos novos para programas habitacionais de interesse social foi nas considerações sobre as custas dos processos, por conta da reavaliação dos emolumentos para serviços notariais e de registro. A iniciativa do Governo do Estado de propor o Projeto de Lei N°1.506/08, que se tornou a Lei Estadual N°13.290/08 para complementar a Lei Federal N°6.015/73 de Registros Imobiliários e Lei Federal N°6.941/81 — que permitiu a isenção parcial das custas e emolumentos para programas de interesse social —, não só ampliou a legislação vigente como antecipou a discussão em torno da revisão da Lei Lehmann que propunha índices de descontos bem modestos, como demonstra Tierno (2008:100-101), mas que a Lei N°11.977/09 reconceitua.

Para implementar a legislação articulou-se com o Tribunal de Justiça através do Parecer N°144/08 da Corregedoria Geral de Justiça, orientando Juízes Corregedores Permanentes e Oficiais de Registro de Imóveis na maneira de proceder e aprimorando as Normas de Serviço da Corregedoria Geral de Justiça referente ao registro imobiliário para regularização do parcelamento do solo urbano, com ênfase naqueles de interesse social. O reconhecimento dos processos de interesse social se dará pelo registro no auto de regularização pela Prefeitura Municipal da procedência do Programa Cidade Legal, com anuência do Comitê Estadual de Regularização, juntamente com o licenciamento e a autorização ou aprovação do órgão estadual quando for o caso.

Delineando a sua aplicação, a redução de custos se realiza desde o registro da primeira alienação imobiliária e da possível hipoteca correspondente, no registro do primeiro título aquisitivo da unidade imobiliária para regularização fundiária e ainda nas demais até a abertura de matrículas individualizadas das residências consolidadas. Esse ato favoreceu a regularização dos assentamentos de interesse social e também das habitações produzidas pelas empresas públicas (CDHU, COHAB, etc.). Os principais pontos de incidência da legislação vigente são:

- Redução das custas do registro de imóveis para a regularização de imóveis promovidos sob a orientação dos programas de interesse social (art. 2º, 14.1).
- Redução das custas no registro da primeira alienação para empreendimentos de interesse social públicos ou financiados pelo FGTS (art. 2º, 14.2 a 14.5).
- Redução das custas no registro da primeira alienação para empreendimentos indicados como de interesse social ou localizados em ZEIS – Zona Especial de Interesse Social (art., 2º 14.6).
- Redução das custas dos serviços notariais do primeiro título aquisitivo de imóvel em favor de beneficiário de regularização fundiária de interesse social (art., 3º 1.2).
- Redução das custas dos serviços notariais de contrato de aquisição de imóvel integrante de programa habitacional de interesse social promovido pelo setor público ou financiado pelo FGTS (art. 3º, 1.3).
- Redução das custas dos serviços notariais para a primeira alienação imobiliária de imóvel localizado em ZEIS ou indicados pelo Município como de interesse social (art., 3º 1.4).
- Redução de 75% nas custas e emolumentos do Registro de Imóvel e do Tabelião de Notas para a aquisição de terreno, retificação, registro de parcelamento do solo, incorporação, averbação da construção, instituição de condomínio ou parcelamento do solo, relativos a empreendimentos de interesse social promovidos por empresa pública ou de capital misto, por cooperativas habitacionais ou associações de moradores (art., 6º).
- Redução de 50% nas custas e emolumentos do Registro de Imóvel e do Tabelião de Notas para a aquisição de terreno, retificação, registro de parcelamento do solo, incorporação, averbação da construção, instituição de condomínio ou parcelamento do solo, relativos a empreendimentos de interesse social localizados em ZEIS ou indicados pelo Município como de interesse social (art. 7º).

De acordo com Comitê de Regularização (2008b:12), com até 90% de redução das custas, essa legislação favoreceu os proponentes dos processos segundo uma classificação social e de interesse público, de acordo com a categoria da iniciativa e com níveis de desconto diferenciados, como nos apresenta o manual *Ações para regularização de imóveis*. Além disso, são iniciativas de facilitação da regularização a:

- Redução do valor das Certidões referentes às unidades habitacionais de interesse social.
- Redução do valor acessos virtuais às Certidões em formato eletrônico.

A nova legislação teve efeito tão positivo e imediato na viabilização das políticas públicas no setor de regularização e aprovação do parcelamento do solo de interesse social que incentivou o estudo de novas formas legais de incentivos fiscais. No momento, a Assembléia Legislativa estuda a composição de Projetos de Lei para os seguintes temas, cabendo também como possibilidades no auxílio por parte do Município com iniciativas locais, como prevê o Comitê de Regularização (2008b:16):

- Lei que permita ao Município pagar total ou parcialmente, em caráter de subsídio, as custas e emolumentos devidos aos serviços notariais e de registro.
- Lei de isenção de Imposto de Serviço (ISS) em obras para empreendimentos de interesse social ou para Habitação de Interesse Social.
- Lei de isenção do pagamento de Imposto sobre Transmissão “Inter Vivos” (ITBI) para a transferência de imóveis ou de direitos a eles relativos, referente à realização de empreendimento de interesse social.
- Lei de isenção de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para imóveis destinados ou utilizados para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, enquanto esse não constituir unidades autônomas.
- Lei de Dação em Pagamento, permitindo ao Município receber imóvel como pagamento de dívida de IPTU ou de outras taxas e impostos para a construção de habitações de interesse social.”

As tabelas reproduzidas a seguir a partir da cartilha realizada pelo Comitê de Regularização nos mostram o benefício da redução das custas em relação às diversas categorias. Os descontos nos custos dos emolumentos chegam à ordem de 90%. Esses benefícios repassados diretamente aos moradores têm impacto considerável na sua capacidade de pagamento, lembrando o trabalho supracitado que identificou na população atendida pelo Lote Legal com renda média de R\$700,00, em valores de 2003. Também foram instituídos descontos para empreendimentos novos de interesse social. Na Tabela 03-I, as comparações dos custos do Tabelionato e do Registro de Imóveis ultrapassam os 90%.

Tabela 03-j			
Efeito dos descontos sobre a média de custos dos emolumentos das empresas públicas			
Antes	Custo médio total / uh	R\$	777,18
	Custo médio para o beneficiário / uh (já incluído acima)	R\$	272,52
Depois	Custo médio total / uh	R\$	102,00
Total de redução no custo dos emolumentos			87%
150 mil imóveis irregulares promovidos pela SH CDHU			

(COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO, 2008b:12)

Tabela 03-k Efeito dos descontos sobre a média de custos dos emolumentos do Cidade Legal		
Antes	Custo médio total / uh	R\$ 2.468,44
	Custo médio para o beneficiário / uh (já incluído acima)	R\$ 1.963,77
Depois	Custo médio total / uh	R\$ 205,00
	Custo médio para o beneficiário / uh (já incluído acima)	R\$ 205,00
Total de redução no custo dos emolumentos		90%

(COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO, 2008b:10)

3.4.3. Considerações sobre a amplitude do Programa Cidade Legal

Analisando agora os resultados quantitativos do Programa Cidade Legal, temos os seguintes dados a serem considerados:

Enquanto no ano de 2006 o Programa Pró-lar cadastrou 45 municípios e produziu 277 diagnósticos de assentamento, o Cidade Legal no período de um ano entre o 2007 e 2008 realizou os 232 diagnósticos restantes, completando os 509 assentamentos cadastrados. Efetivamente, os diagnósticos executados no Pró-lar não levaram de imediato a nenhuma regularização concluída. Do mesmo modo, os diagnósticos realizados pelo Cidade Legal foram uma continuidade da metodologia do programa original. Entretanto, à medida que foi incorporando os princípios da legislação que criou e reorganizou a estrutura da Secretaria da Habitação para os processos de regularização, o Cidade Legal principiou a efetivar os encaminhamentos para

Tabela 03-l Comparação de custos para a regularização dos imóveis				
	Imóvel inserido no Programa Cidade Legal*		Imóvel promovido pela CDHU ou Empresa Pública*	
	Valor anterior (R\$)	Valor atual (R\$)	Valor anterior (R\$)	Valor atual (R\$)
Tabelionato de Notas	1.128,71	96,60	-	-
Registro de Imóveis	1.188,62	96,00	729,61	96,00
Total**	2.317,33	192,60	729,61	96,00
* Valor por unidade calculado com base em empreendimentos de 200 unidades com valor de R\$60.000,00.				
** Nota: nos casos acima não foram considerados emolumentos relativos à aquisição da gleba anterior ao parcelamento ou à edificação.				

Tabela 1: (GRAPROHAB, 2008b:12)

regularizações nos Municípios.

No período subsequente à regulamentação instituída pelo Decreto de criação do Cidade Legal, foram conveniados mais 349, sendo atendidos 54,10% dos 645 do Estado. Ou seja, o Cidade Legal já está em ação em mais da metade dos municípios que compõem São Paulo. Esse alcance é um dos maiores trunfos de um programa de regularização estadual.

Avaliamos, porém, que não se deve medir a importância da ação Pró-lar – Cidade Legal apenas pela quantidade de sua produção, mas sim como marco no direcionamento das políticas estaduais para regularização do parcelamento do solo urbano. Do mesmo modo, não se deve entender o Pró-lar como um programa executor de tarefas, mas como um laboratório de reconhecimento do universo da irregularidade no Estado e sobre as condições específicas de cada Município. Deste modo, situa-se as informações apresentadas no Capítulo II diante dos resultados apresentados nesta sintetização que estão organizadas na tabela *Resultados do Programa Cidade Legal de Regularização 2007-2010*, no Anexo 03, segundo informações levantadas nos arquivos do programa e que utilizaremos para desenvolver uma análise qualitativa no próximo Capítulo.

Tabela 03-m Efeito dos descontos sobre a média de custos dos emolumentos em empreendimentos novos setor público		
Antes	Custo médio total / uh	R\$ 811,00
	Custo para a SH/CHDU	R\$ 538,47
	Custo médio para o beneficiário / u h	R\$ 272,52
Depois	Custo médio total / uh	R\$ 305,05
	Custo para a SH / CHDU	R\$ 134,62
	Custo médio para o beneficiário / uh	R\$ 170,43
Total de redução no custo dos emolumentos para o setor público		38%
Total de redução no custo dos emolumentos para Associações e Cooperativas		47%
142.710 mil imóveis de famílias a serem atendidas por Programas da SH/CDHU previsão PPA 2009-2011 aprox. R\$ 54 milhões de redução (COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO, 2008b:14)		

Capítulo IV

A identificação da irregularidade e a ação estadual no seu enfrentamento em Municípios paulistas

Introdução

Sendo o objetivo principal deste capítulo é discutir o papel das esferas estaduais nos processos de regularização fundiária de interesse social, nos ocuparemos neste capítulo em promover uma análise que reflita sobre a capacidade de atuação dos agentes estaduais em relação à classificação das irregularidades e à categorização dos fatos geradores, avaliando esse poder de atuação segundo uma divisão de competências condizentes com os novos parâmetros de atuação no espaço urbano. Se por um lado, entendemos ao longo deste trabalho que o Município é a instância a que compete a ação específica, também identificamos nas esferas estaduais um poder de atuação ampla, possuidor de recursos financeiros, físicos e humanos, habilidade de planejamento e execução, alcance difusor de comunicação e potencialidade de penetração territorial.

Se o Município pode compreender as especificidades locais, é o Governo do Estado que pode gerenciar grandes planos de atuação em macro escala, que opere os elementos disfuncionais através de diretrizes que os adéque com rapidez às exigências imediatas, juntamente com instrumentos técnicos e jurídicos de modo sistemático para produzir uma ação eficaz. Para tanto, produzimos uma série de dados de modo a compor a discussão sobre um Plano de Regularização Estadual em complemento ao Programa em prática, que poderia ser dimensionado por indicadores operados em larga escala, do ponto de vista setorial, com projetos e programas regionais.

Para tanto, neste capítulo, procederemos na análise das resultantes espaciais da irregularidade. Conduzimos o trabalho, então, de modo a separarmos o estudo em duas etapas complementares: Inicialmente, apresentaremos uma análise mais abrangente, na qual avaliamos os indicadores censitários mapeando-os no Estado de São Paulo. Por sobre o mapa do Estado, aplicamos a projeção dos Municípios participantes dos Programas Cidade Legal e Pró-lar. Formamos assim uma base cartográfica, sobre a qual aplicamos alguns dados que compõem o índice de desenvolvimento humano medido no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD 2000 e sintetizado no Atlas do Desenvolvimento Humano 2000.

Na primeira parte, dividimos então todos os Municípios conveniados em doze regiões que setorizam o Estado de São Paulo segundo o critério logístico utilizado pela coordenação do programa Pró-lar; a saber: 1) Araraquara, 2) Araçatuba, 3) Bauru, 4) Baixada Santista, 5) Campinas, 6) Marília 7) Presidente Prudente, 8) Região Metropolitana de São Paulo, 9) Ribeirão Preto, 10) São José do Rio Preto, 11) Sorocaba, 12) Taubaté.

Separamos dez regiões e reservamos a Região Metropolitana de São Paulo e a Região de Taubaté para a segunda parte, pois fazem parte dessas duas regiões os cinco Municípios que utilizamos na pesquisa mais específica. Fizemos uso, então, do mapa do Estado de São Paulo como um todo para delinear a densidade demográfica em 2000 e as regiões individualmente para mapear, para o mesmo ano:

- a) a intensidade da pobreza,
- b) o percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais,
- c) população urbana,

- d) percentual de pessoas que vivem em domicílios próprios e quitados,
- e) percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada,
- f) percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica.

Realizamos esses mapas com o intuito de lermos os dados sociais graficamente, de modo a identificar os índices de desenvolvimento humano segundo um referencial espacial, bem como compreendermos como a distribuição da infra-estrutura determina a condição físico-espacial para a regularização fundiária. Como pretendíamos uma leitura mais genérica, não utilizamos uma calibragem fina, mas simplesmente a informação por unidade administrativa municipal. Em conjunto, cruzamos estes dados entre si, para traduzirmos como tais informações criam laços de parentesco ou dissonância oposicional. Paralelamente, coletamos os dados do Programa Cidade Legal (que já traziam incluídos os Municípios do Pró-lar) referentes às informações de quantidades de núcleos irregulares, número de unidades habitacionais, número de famílias e população nessa condição de irregularidade. Separamos estas informações numa planilha que agrupa todos os municípios pelas mesmas regiões administrativas supracitadas, compondo assim os totais de núcleos irregulares, unidades habitacionais, famílias e população computados em cada região.

Para a análise que segue, cruzamos as duas fontes de informações, para sabermos como se dá a influência das irregularidades físicas medidas estatisticamente na quantidade de núcleos irregulares abrangidos pelos programas estaduais. Em outro sentido, também comparamos os indicadores que ilustram a irregularidade social contra a quantidade de núcleos irregulares. Estes dados cruzados compõem o panorama da irregularidade sócio-espacial nos Municípios conveniados no Programa Cidade Legal.

Concomitantemente, o panorama das condições físicas e sociais de cada Região foi contraposto às informações quantitativas do Programa Cidade Legal, para identificarmos a amplitude de incidência das categorias de fatos geradores e das classes das irregularidades, produzindo o diagnóstico que suportaria algumas premissas iniciais para um Plano de Regularização Pleno.

Na segunda parte deste capítulo, então, traçamos uma análise mais específica, comparando o mesmo mapeamento, porém para uma região determinada e aprofundando nos seus aspectos locais. No caso, trabalhamos com as duas regiões que

separamos das doze totais, que são a RMSP e a Região de Taubaté; e nelas, delineamos cinco Municípios que apresentam as variações de funcionalidades e de capacidades administrativas que nos interessam para esta análise.

A partir dos dados sócio-econômicos de cada Município associados com a estrutura administrativa, realizamos um estudo sobre as Administrações, pelo qual medimos qualitativamente a sua capacidade administrativa e a sua funcionalidade. Associado ao Perfil do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da população que tabulamos, temos um diagnóstico bastante amplo sobre as características desses Municípios.

Além de aplicar o mesmo instrumental utilizado para as outras dez regiões, produzimos nessas duas regiões específicas — com a ajuda do Departamento de Cartografia da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Unesp – Campus de Presidente Prudente e utilizando as fichas urbanísticas do Pró-lar aplicadas para a realização dos levantamentos sob a gestão da Companhia Paulista de Obras e Serviços (CPOS)⁴⁰ — os mapas georreferenciados de todos os assentamentos irregulares dos cinco Municípios eleitos. Nestes, registramos a forma de uso para identificar o perfil do assentamento entre residencial e misto; e a ocupação para medir o grau de consolidação, plenamente, parcial ou não ocupado. Simultaneamente, foram realizados mapas georreferenciados⁴¹ sobre a infra-estrutura implantada. Nestes, registramos a existência de:

- a) rede de abastecimento de água,
- b) fornecimento de energia elétrica,
- c) rede de coleta de esgoto,
- d) sistema de drenagem,
- e) serviço de coleta de lixo.

Assim, transformamos as condicionantes das principais exigências infra-estruturais para a regularização em informações gráficas, ilustrativas das condições

⁴⁰ A CPOS é o braço operacional da Secretaria de Estado da Habitação. É ela que faz a gestão de muitas das obras a cargo do Governo do Estado, desde a reforma e manutenção dos edifícios até a construção de unidades novas. Esta empresa foi responsável pela gestão dos Programas Pró-lar e Cidade Legal. A Ficha Urbanística que utilizamos na pesquisa foi desenvolvida pela equipe sob nossa coordenação.

⁴¹ Alguns mapas dos três maiores municípios foram incluídos nesse capítulo, outros, de menor importância, no Apêndice ao Capítulo IV. Não apresentamos os mapas realizados para os Municípios menores. Esses traziam poucas informações, mas foram realizados e analisados.

técnicas e sua distribuição espacial na cidade. Por estas ferramentas, registramos a incidência das irregularidades nos núcleos, a disposição dos núcleos na malha urbana, suas dimensões e geometrias, seus principais acessos, os obstáculos urbanos que conflitam na comunicação com a cidade e localizamos os equipamentos que os viabilizam socialmente. Nas fichas urbanísticas ainda compusemos os serviços públicos e outras características municipais, e pelo relatório fotográfico, registramos os padrões construtivos. Algumas destas fotos foram apresentadas no Capítulo III, e não incluímos todas as demais neste capítulo porque a maioria das informações nelas colhidas foram georreferenciadas.

Para complementar o trabalho, realizamos um mapeamento ambiental em todas as duas regiões que enquadram os Municípios estudados, com o intuito de emoldurá-los com as Áreas de Proteção Ambiental Federais e Estaduais e as Áreas de Proteção de Mananciais, cuja presença é bastante marcante na região; bem como a Área do Parque Nacional da Mantiqueira, cuja consolidação do perímetro exato ainda está em estudo, mas em fase de consolidação. As áreas de APP's foram identificadas nas plantas dos próprios núcleos.

Figura 04-a. Ferraz de Vasconcelos – Vila Cristina: núcleo implantado na APM (Lei N°898/75)

4.1. Sobre a densidade demográfica, a intensidade da pobreza e a subnormalidade

A pobreza é um fenômeno que assola o país como um todo. O Gráfico 04-a que apresenta o Índice de Gini no Brasil, em 2003, medindo a proporção de Municípios com incidência de pobreza acima de 40% por tamanho da população, nos mostra que o fenômeno cresce com as cidades de maior população urbana. Nas cidades acima de um milhão de habitantes, a

Gráfico 04-a Fonte: LUCAS (2009:57)

proporção dos Municípios com Índice de Gini acima de 40% chega a 100%. Esse valor não é só uma aberração, mas demonstra a nossa incapacidade de gerirmos a economia das cidades de modo a atender às necessidades mínimas da população.

As cidades, por excelência, deveriam ser o espaço da produtividade, dos serviços, do comércio, as indústrias se concentram nas suas margens e nos centros os conglomerados econômicos: as cidades deveriam ser o espaço da oportunidade. Todavia, no nosso modelo econômico-espacial, a cidade que produzimos apresenta todos os tipos de disfunções que dificultam as atividades cotidianas mais básicas, como morar, se locomover, se relacionar, se alimentar, repousar, se instruir, o abastecimento e o saneamento, etc. Os sistemas são ineficientes e não cumprem suas funções na totalidade. Os cidadãos perdem muitas horas do dia com essa ineficiência e as empresas e o estado muito dinheiro. Nesse emaranhado erguido em grande parte aleatoriamente, a malha urbana está constantemente em estado de sobrecarga.

Muitos dos elementos que compõem ou que se dispõem no espaço urbano estão em conflito funcional e não é raro que qualquer oscilação das demandas ou um simples acidente corriqueiro gere transtornos ou repercuta catastroficamente nas vidas dos munícipes. O sistema de drenagem urbana e o sistema de vias de circulação, por exemplo, são os mais aparentes. Qualquer chuva mais rigorosa resulta em interrupções do trânsito e a população se vê em longos e intermináveis engarrafamentos. Mas, a

cada temporada de chuvas podemos esperar também deslizamentos, destruição e tragédias, em nada imprevisíveis. Somados a esses, todos os tipos de comunicação e circulação de pessoas e mercadorias também sofrem em maior ou menor grau, e as soluções não foram, até o momento, eficazes.

A irregularidade é apenas uma das disfunções que assolam a habitação. Outras mais ou menos graves também são constantes e muitas se relacionam biunivocamente. As mais graves são a subnormalidade e a indigência e toda a conjuntura de ineficiência ou inexistência infra-estrutural associada a essas, pois são condições que convergem para a subumanidade. No mesmo nível de gravidade em relação à subnormalidade e à indigência, por exemplo, temos o acesso às oportunidades de trabalho e os custos da habitação, que dificultam as condições de assentamento no espaço urbano, bem como a distância ou a falta de equipamentos de saúde, educação, entre outros, que subsidiariam ou motivariam a iniciativa pessoal para transformar essa situação. Menos impactantes na ordem social geral, mas ainda assim importantes como sintomas ou efeitos colaterais, são a qualidade das construções, a comunicação dos sistemas prediais com os infra-estruturais, a falta de segurança, a falta de lazer, etc.

Como mencionamos, alguns desses fenômenos interagem de modo biunívoco, auto ou alimentando-se mutuamente. Contudo, constatamos que o fenômeno da irregularidade que estudamos não é uma função exata da subnormalidade no caso dos Municípios do interior. Comparamos os Municípios com maiores índices de irregularidade (ver Tabela 04-c) e vimos que há um certo paralelismo entre os fenômenos, porém de modo desacoplado. Quando a subnormalidade cresce, a irregularidade tende a crescer, mas, não no mesmo ritmo de ascendência. Municípios como Mogi, por exemplo, têm baixos índices de subnormalidade, mas estão na lista dos que apresentam as maiores incidências de irregularidades.

Merece nossa atenção, porém, que intuitivamente tende a lógica linear a nos fazer acreditar que a subnormalidade é uma função da intensidade da pobreza⁴². Ou

⁴² A intensidade da pobreza é a distância que separa a renda domiciliar per capita média dos indivíduos pobres (ou seja, dos indivíduos com renda domiciliar per capita inferior à linha de pobreza de R\$75,50) do valor da linha da pobreza, medida em termos do percentual dessa linha de pobreza.

seja, que nas regiões onde a intensidade da pobreza apresentasse índices mais elevados, ali obrigatoriamente iria se concentrar a maior parcela da população vivendo em condições subnormais e, portanto, aumentaria o índice de irregularidade. Quando esta pesquisa teve início, era esta uma das premissas que tomamos como inquestionáveis. Realizamos o cruzamento desses dois indicadores apenas para traçar o desenho da subnormalidade e da intensidade da pobreza no Estado de São Paulo.

Adversamente, porém, no cruzamento de dados que realizamos nos Municípios do interior do Estado de São Paulo, não foi essa a realidade que constatamos. Utilizamos os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD 2000, publicado em 2003, e aplicamos os indicadores de renda per capita, porcentagem da população vivendo em domicílios subnormais, intensidade da pobreza e demografia para todos os Municípios conveniados ao programa Cidade Legal, como apresentados nos mapas no início deste capítulo. Constatamos que a renda per capita mais baixa se concentra no Vale do Ribeira, irradiada a partir da capital, mas mescla por todo o Estado, aparecendo os diversos índices como uma ocorrência difusa, e isso relativamente coincide com a intensidade da pobreza; apenas esta última aparecendo com algumas flutuações. Obviamente a intensidade da pobreza é uma clara função da renda per capita. Todavia, quando analisamos os percentuais de domicílios na subnormalidade, esses aparecem com um desenho mais concentrado, que sai do litoral e incide em direção a oeste numa faixa passando por Campinas, Piracicaba, e perdendo intensidade em Bauru, mas ainda assim incidindo em Marília, Álvares Machado e se mantendo estável até a fronteira com o Mato Grosso do Sul. Esse padrão é bem delimitado, apresentando, porém, apenas um pequeno foco na região de Votuporanga, em direção ao triângulo mineiro.

Trocando o mapa dos Municípios conveniados, verificamos no mapa completo do Estado de São Paulo que o desenho permanece o mesmo. Ou seja, esse padrão não é um fenômeno distorcido por alguma variável que não tenhamos percebido com relação à amostragem dos Municípios que fazem parte do programa. Realmente é uma condição presente na constituição física-espacial do Estado de São Paulo. Com isso, pudemos constatar que a subnormalidade no interior não é uma função da intensidade da pobreza — e, portanto, da renda —, mas sim de condições

próprias; o que nos levou a crer que há fortes influências da localidade, portanto da Municipalidade, da sua capacidade administrativa e da sua funcionalidade.

Existe, portanto, um padrão na subnormalidade no espaço, e esse está associado a um eixo que coincide com a rota da Estrada de Ferro Sorocabana, sem precisarmos se é esse o motivo exatamente, porque poderia haver outra ocorrência econômica que a justifique mais do que a própria presença da ferrovia. Outra linha de pesquisa, porém, seria necessária para verificarmos as especificidades do fenômeno, o que não caberia neste estudo que deve ser reconduzido ao tema original. Fica aqui um veio aberto para futuros trabalhos.

Sintetizamos neste, apenas, a constatação de que o fenômeno da subnormalidade não é uma ocorrência quase generalizada no Estado e associada à pobreza. Está presente e atravessa uma faixa central, que divide o Estado ao meio até o Pontal do Paranapanema. Assola os municípios da Baixada Santista e tem um peso expressivo nos Municípios da RMSP. Contudo, tirando um foco que surge no norte, a subnormalidade apresenta taxas irrelevantes na maioria das demais cidades.

○ Programa estadual de regularização cujo foco de investimento seria a solução do problema deveria atentar para esse diferencial de padrão local, de modo a compreender o fenômeno e reproduzir as suas condicionantes na faixa entre a Baixada Santista, passando pelo Vale do Ribeira, seguindo até o Pontal do Paranapanema.

○ Nosso foco de interesse nesta questão está na perspectiva de se traçar um perfil macro de atuação dos programas de regularização estaduais, que devem objetivamente priorizar a solução da subnormalidade, portanto, devendo ser regidos por um programa de habitação como ação primaz. Mas, se a subnormalidade não incide da mesma maneira nas faixas do interior, se a irregularidade no interior não está submissa à subnormalidade e se essa última não é uma expressão especular da pobreza, a solução da irregularidade e da subnormalidade não estão atreladas à solução do modelo econômico em alguns setores sociais. Cabe, portanto, uma ação efetiva no tocante ao apoio ao Município para se considerar a capacidade administrativa e equalizá-la nos diversos princípios de atendimento à comunidade.

Não queremos dizer com isso que não se deva resolver o problema da intensidade da pobreza, pois como um dos elementos da irregularidade social é essa sim a raiz das discrepâncias sociais, sendo matriz da desigualdade. Contudo, não podemos argumentar que todo o contexto econômico tenha que se alterar para resolvermos a irregularidade e a subnormalidade. Não é necessário, como pode a expectativa fazer crer que o aumento da renda per capita, a distribuição de renda e a melhoria dos índices sociais façam efeito para que se atinjam índices de irregularidade e percentuais de subnormalidade irrisórios.

Pelo contrário, é nossa crença que a solução da questão da segurança jurídica para a habitação seja elemento fundamental para principiar a transformação das resultantes sócio-econômicas da população. Acreditamos que, à parte a alimentação que é necessidade de subsistência, a primeira base das políticas públicas sociais seja a habitação, pois é ela que permite tornar os investimentos nas demais bases eficazes como fatores de incremento social. Partimos, neste sentido, da constatação de que o problema brasileiro não é de falta de habitação, pois de algum modo há uma acomodação da população numa situação, bem ou (muito) mal, estabilizada. É fato que esta estabilização oscila das piores habitações possíveis, inclusive subumanas, aos palácios em regiões extremamente valorizadas. O problema brasileiro é, portanto, de qualidade da habitação existente e da sua relação com o espaço urbano, pois ela não permite a adequada realização das atividades essenciais por grande parte da população e otimização dos investimentos públicos em educação, saúde, transporte, meio ambiente, etc. Portanto, partindo do reordenamento espacial, tornar-se-ia a articulação dos sistemas e serviços mais eficientes e as políticas públicas mais eficazes.

Considera-se nesta afirmação que a ação de seguridade jurídico-espacial embasa uma política pública segundo o princípio do que deve realmente ser uma ação governamental: de base e universalizante; não paternalista, não assistencialista, afirmando a capacidade individual e progressivamente desvinculante; capaz de afirmar relações comunitárias e integrando socialmente. A segurança jurídica é por excelência esse elemento de transposição social, porque ao permitir o enraizamento da população na propriedade com garantias perenes de permanência, possibilita que os moradores

assumam uma ação afirmativa para com os serviços públicos. Desatando os elos político-mendicantes hoje em prática será possível amadurecer a relação entre a o Poder Público e a população permitindo a auto-afirmação e o custeio do próprio desenvolvimento pessoal. Dissolver-se-iam assim os laços de dependência das benesses públicas, base do aliciamento político. Obviamente, isso não vai de encontro com as visões paternalista e clientelista da extrema esquerda e da extrema direita. A emancipação de um dependente mendicante é a perda de um voto seguro.

As ações específicas dos Municípios, atuando nas peculiaridades locais são fundamentais para gerar transformações físico-espaciais mesmo antes das transformações sócio-espaciais, e isso delimita a ação das esferas estaduais em disciplinar tais iniciativas. A contextualização desse disciplinamento pode ser entendido na sua mais extremada convergência, tanto no incentivo quanto na fiscalização. Além do fato de os problemas espaciais, principalmente o da subnormalidade, no interior não serem do mesmo grau de severidade que os das regiões metropolitanas, a proporcionalidade entre a capacidade administrativa e a intensidade do problema se apresenta de modo mais favorável das cidades de pequeno e médio porte.

4.1.1. Investimento em infra-estrutura: demanda e estratégia

Os programas estaduais de regularização de São Paulo já somam, os dois, meia década de experiência. A passagem de 2006 para 2007 marcou a transformação do Programa Pró-lar no Programa Cidade Legal, que herdou a sua metodologia de trabalho. Através dessa experiência adquirida se fundamentou a base conceitual do Comitê de Regularização, firmando o modelo de atuação voltado para assessorar as Prefeituras, assumindo um caráter consultivo e direcionado para o assessoramento nos focos estratégicos e de maiores deficiências dos Municípios. A discrepância administrativa entre os diversos Municípios conveniados é diametral, como veremos ao longo deste Capítulo. As necessidades no enfrentamento da questão da regularização exigem, portanto, perspectivas próprias e específicas para cada um.

A compreensão do papel das instâncias estaduais nesta discussão tem efeito preponderante no estabelecimento das responsabilidades compartilhadas. Enquanto os programas municipais de regularização enfocam os núcleos, os programas estaduais

foram direcionados principalmente no atendimento ao Município. As diferentes instâncias públicas utilizam assim o seu poder de atuação como elemento norteador de suas responsabilidades, direcionando a máquina administrativa e sua capacidade de engendramento e comunicação para operar os parâmetros técnicos e jurídicos e acionar todos os mecanismos que determinam a regularização. Enquanto os Municípios buscam resultados específicos e pontuais, as instâncias estaduais devem se voltar para uma ação de nivelamento em larga escala do ponto de vista social, habitacional e infra-estrutural, principalmente naqueles municípios que sofrem pressões sócio-espaciais de origem regional, como os componentes das Regiões Metropolitanas ou referentes às regiões de pobreza endêmica. Deste modo, os órgãos estaduais definiriam o seu papel disciplinador e fiscalizador, implementando como bem estabelece a conceituação oferecida pela legislação.

Tabela 04-a Números atendidos pelos programas Pró-lar e Cidade Legal no período 2006 / maio de 2010 (por ano)				
Ano	Nº de Municípios	Nº núcleos	Nº unidades hab.	Nº habitantes
2006	66	1.558	238.519	1.202.135
2007	11	361	50.299	253.507
2008	30	742	133.425	672.462
2009	228	3.105	576.610	2.906.108
Maio/2010	58	608	75.708	381.568
Total Interior	393	6.374	1.074.561	5.415.780
SP 2008	1	4.595	749.596	3.777.964
Total Geral	394	10.969	1.824.157	9.193.744

Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD 2000

Cabe uma ressaltar que essas ações mais amplas, como não deixam de ser pautadas nos mesmos mecanismos técnicos e jurídicos universais das ações pontuais concernentes ao Município, acionam os mesmos instrumentos jurídicos e executam as mesmas condicionantes infra-estruturais que aqueles, apresentam, porém, uma forma de operá-los substancialmente diversa na esfera estadual. Enquanto a Municipalidade

procura estruturar processos individualizados, identificados com o núcleo ou o fato gerador da irregularidade, as instâncias estaduais devem procurar agir numa instância setorial. A compreensão das condicionantes físico-espaciais para se implementar um Plano de Ação Estadual que suporte o Programa de Regularização se dá no sentido de ordenar um planejamento de ação integrada, buscando realizar a adequação dos elementos técnicos de maneira uniforme em todos os Municípios e assim solucionar as deficiências urbanísticas ou ao menos mitigar os efeitos das suas deficiências enquanto se trabalha numa solução progressiva.

Ao mesmo tempo, os índices sócio-espaciais, como demonstram os mapas a seguir, identificam os focos emergenciais e a incidência das disfunções habitacionais. Determinam se as Políticas Públicas devem ser implementadas de modo focalizado na questão da regularização ou se devem privilegiar ações conjuntas ou priorizadas segundo circunstâncias emergenciais. A medição do impacto sócio-espacial causado por uma ação de regularização de amplo espectro pode ser medido também pela quantidade de pessoas atendidas em relação à população do Município e serve como instrumento de aferição do grau de penetração da ação estadual nesses e da equalização das discrepâncias regionais.

De acordo com relatório do Banco Mundial (2007:7) são investidos no Brasil 3,2% do Produto Interno Bruto em infra-estrutura, enquanto estima-se que seriam necessários 9%. Além de serem inferiores à demanda, constata-se também que esses investimentos privilegiam os eixos de desenvolvimento econômico, que, como estratégia econômica, também são o foco dos investimentos da iniciativa privada. Ou seja, além de escassos, os recursos são concentrados.

Assim como os investimentos privados se direcionam prioritariamente para os setores mais lucrativos, os investimentos públicos em infra-estrutura se concentram nas regiões de maior potencial econômico, o que acaba por gerar uma maior diferenciação econômico-espacial. Num sentido, isso parece lógico ante o fato de, se os recursos são escassos e as necessidades ilimitadas, as regiões geradoras de maior demanda são aquelas de maior excelência econômica. Destarte, as prioridades devem se voltar para a atenção de necessidades imediatas na solução dos gargalos infra-estruturais, com o objetivo de manter os índices de desenvolvimento. Isso se dá tanto no caso da infra-

estrutura voltada para a produção como da infra-estrutura urbana e social demandada em função da expansão demográfica decorrente dos atrativos econômicos.

Segundo informações do Ministério do Planejamento, foram investidos através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) R\$8,5 bilhões na área de saneamento e R\$61,7 bilhões em habitação, em todo o país.⁴³ Em vias, ferrovias, portos e aeroportos, só no eixo das regiões metropolitanas da Baixada Santista, São Paulo e Campinas, foram investidos R\$6,44 bilhões. Segundo o mesmo relatório, foram investidos de 1994 a 2004 mais de US\$164 bilhões em infra-estrutura em parceria público-privada. A infra-estrutura é um setor de amplo interesse do capital, pois, além do retorno certo e lucrativo, a transformação espacial também é fonte de lucro e até de rendas públicas. Contudo, a ação de interesse privado sempre se dará nos princípios concentradores que a demanda rege. A ação difusora e compensadora deve então ser prerrogativa do Poder Público, para equalizar essa concentração e as distorções sócio-espaciais delas resultantes.

Portanto, a iniciativa local em Municípios fora do maior eixo econômico estabelecido poderia se tornar uma fonte de transformação sócio-espacial, gerando uma inversão do sentido da aglomeração demográfica e econômica, conseqüentemente dos fluxos migratórios e dos deslocamentos intermunicipais, além da constituição excessiva de centralidades — segundo a conceituação de Sposito (2007) — e permitindo uma redistribuição dos maiores atratores sócio-espaciais, como o emprego e a educação. Ou seja, a ação discricionária estadual não deve se pautar somente pela resposta à demanda imediata, mas deveria também ela ordenar um plano de redistribuição econômico-espacial de modo a cessar a geração de demanda concentrada, fruto do desenvolvimento produtivo redundantemente localizado e fonte de grande parte dos problemas territoriais que enfrentamos. Demonstraremos mais detalhadamente a relação dessa demanda com a subnormalidade mais adiante, o que foi para nós uma evidência da necessidade de se reconsiderar a ordem dos investimentos e que se tornou um dado de importante para sintetizarmos a nossa visão sobre o papel do Governo do Estado. Por ora, cabe afirmar que tal ideário não é utópico e já vem se mostrando viável. Muitos

⁴³ BANCO MUNDIAL. Relatório N°36.624-BR do Departamento de Finanças, Setor Privado e Infra-estrutura Região da América Latina e do Caribe, 2007.

setores industriais antes implantados próximos ao mercado de consumo e às Regiões Metropolitanas não só migraram para o interior, como se fixaram em regiões com um grau de desenvolvimento infra-estrutural menor — como as indústrias têxteis que transferiram sua planta industrial para Municípios do Nordeste, e lá, essas se tornaram os agentes de transformação físico-espacial com grandes trunfos sociais.

Segundo estimativas⁴⁴ do Ministério do Planejamento sobre o PAC, foram investidos R\$1,228 bilhão no período 2007 a 2010 através de projetos de sistemas de abastecimento de água bruta. As mesmas fontes afirmam que foram investidos R\$8,7 bilhões no Programa Luz para Todos, R\$40 bilhões em saneamento básico, R\$12,7 em recursos hídricos e R\$106,3 em habitação; num total de R\$170,8 bilhões em todo país. Desse total, R\$34 bilhões foram destinados pelo Orçamento Geral da União (OGU) e 65,5 foram de financiamentos públicos através do FGTS, FAT e BNDES; o restante, cerca de R\$71 bilhões, partiram de diversas fontes entre investimentos privados e financiamentos internacionais.

Dos R\$12 bilhões destinados para o setor de saneamento básico, foram investidos R\$4 bilhões em saneamento integrado em favelas e palafitas (PPI) através do OGU, R\$4 bilhões em água, esgoto, destinação de lixo e drenagem em cidades grandes e médias e R\$4 bilhões em cidades até 50 mil habitantes. Dos recursos do FGTS/FAT, foram destinados R\$12 bilhões ao financiamento de Estados, Municípios e Companhias de Saneamento e R\$8 bilhões para o financiamento às prestadoras de serviços privadas e concessionárias e a operações de mercado. Os R\$8 bilhões restantes dos R\$40 bilhões investidos em saneamento foram fruto de contrapartidas exigidas a Estados, Municípios e prestadoras. Como vemos, a capacidade financiadora do Poder Público é de grande monta e o interesse privado em participar desses investimentos é certo. As contrapartidas e parcerias vêm se firmando como alternativa no ordenamento das contas públicas.

Apesar de termos principiado esta análise com uma visão econômica, esta se deu exclusivamente para frisar o papel discricionário do Poder Público, não de modo a

⁴⁴ Ainda não finalizado o ano de 2010, as perspectivas eram de atender 5,2 milhões de habitantes com o Luz para Todos; 22,5 milhões de domicílios com saneamento; 4 milhões de habitação e 23,9 milhões de pessoas com recursos hídricos.

enfrentar a questão de modo alheio aos seus princípios sociais, mas para frisá-los como uma fonte de distribuição do valor agregado à economia. Que há valor agregado ao setor imobiliário e que esse setor é rentável e disputado, não há o que negar. Contudo, podemos também classificar essa ação como uma maneira de agregar valor econômico aos recursos humanos, como bem demonstram os dados apresentados pelo banco mundial. Neste sentido, toda a ação regularizatória, suas condicionantes, seus pré-requisitos e seus resultados são fontes de transformações dos indicadores sociais e, portanto de desenvolvimento humano.

De acordo com o Censo de 2000, no Brasil, aproximadamente 92% da população tem acesso a eletricidade, 75% a água potável, cerca de 50% a saneamento e 37% aos serviços de telefonia fixa.

Um estudo recente do IPEA também mostrou que um aumento de 1% no suprimento dos serviços de água e esgoto pode reduzir a mortalidade infantil entre 108 e 216 ao ano, respectivamente, ou 9,9% do total de crianças mortas. (MOTTA & MOREIRA, 2004 apud BANCO MUNDIAL, 2007:25)

O investimento infra-estrutural, além de ter reflexo direto nas condições de higiene e saúde da população, também repercute no desempenho e desenvolvimento pessoal, tanto no trabalho quanto — e principalmente, dada a suscetibilidade infantil — na capacidade de aprendizado.

(...) a infra-estrutura tem grande impacto social. Para uma menina afro-descendente no Estado de São Paulo, este relatório estimou que o acesso aos serviços de infra-estrutura está associado a uma redução de 20% na probabilidade de 6 ou mais dias por ano de ausência na escola e a uma melhora entre 11% e 13% no aprendizado. Os impactos variam inversamente à infra-estrutura estadual e à renda familiar. A influência das condições habitacionais foi avaliada, com resultados semelhantes: por exemplo, o acesso a boas condições de habitação foi associado a um desempenho 7,1% e 4,6% maior na 4ª e 8ª séries, respectivamente, em 2001. (BANCO MUNDIAL, 2007:7)

A abordagem sobre a regularização possui um viés técnico operacional, no qual a análise das condições sócio-espaciais e infra-estruturais visa viabilizar uma série de procedimentos processuais, mas também é uma ação de transformação social através da engendramento de condições básicas para o desenvolvimento humano a partir da segurança jurídica. Possui, entretanto uma série de pré-requisitos, como a

consolidação, a habitação e a normalidade habitacional, principalmente. Na ausência dessas condicionantes, não há como abordar a regularização, mas deve-se sim praticar um plano habitacional e social primário.

A regularização é uma ação de associação espacial do morador ao aspecto cidadão da vida urbana. Se, por um lado possui condicionantes, por outro, o maior resultado seria a viabilização do acesso da população aos meios que possibilitariam elas se tornarem agentes do seu próprio desenvolvimento humano. O presente capítulo, portanto, objetiva demonstrar o estado da arte das condições sócio-espaciais e infra-estruturais do Estado de São Paulo, de modo a oferecer elementos técnicos para a regularização fundiária urbana nos diversos Municípios, bem como oferecer uma panorama dos níveis de desenvolvimento humano relacionados às questões sócio-espaciais que permitam uma ação difusora e de larga escala.

Dos 645 do Estado, 394 firmaram convênio com os Programas Pró-lar e Cidade Legal e, seguindo a divisão regional subordinada à logística operacional do Cidade Legal, os estudos avaliam como se comportam as variáveis relacionadas às condições sócio-espaciais e infra-estruturais no território. O estudo aqui apresentado divide primeiramente em três níveis fundamentais de análise espacial: primeiramente o regional, depois o municipal e por último o nuclear, relacionado ao assentamento

Tabela 04-b Mudanças no desempenho educacional associada ao acesso à infra-estrutura no Estado de São Paulo (%)				
Atributo	Primeiro ano		Último ano	
<i>Aproveitamento escolar</i>	A	B	A	B
4ª série	11,4	12,3	10,9	11,8
8ª série	12,3	12,9	11,8	12,4
3º ano do ensino médio	13,1	13,8	12,8	13,5
<i>Frequência</i>				
Nunca está ausente	49,9	44,7	--	--
6 ou mais dias ausente	-20,8	-23,5	--	--
<i>Matrícula escolar</i>	38,1	36,2	29,0	31,9

“A” está associado a um domicílio com quatro residentes.

“B” está associado a um domicílio com 8 residentes.

(NERI & MOURA, 2005 apud BANCO MUNDIAL, 2007:26)

propriamente dito.

Assim, nos permite compor um panorama das condições sociais e técnicas da região como um todo para um plano de ação setorial, partindo dos Municípios conveniados ao programa, para o planejamento das diretrizes de um programa de estratégia consultiva. Daí, uma vez atendida a concepção macro, embasa-se as diretrizes para a abordagem local nos assentamentos propriamente ditos, procurando compreender as características de consolidação, com o objetivo de fundamentar os parâmetros dos processos de regularização, não segundo um parâmetro pontual, mas como um procedimento exemplar.

Os principais parâmetros gerais estudados são a intensidade da pobreza, o percentual das pessoas que vivem em condições de subnormalidade e o percentual das pessoas que possuem acesso aos benefícios da infra-estrutura básica, os três em função da densidade demográfica, renda per capita, população urbana e o acesso à propriedade. A partir desses, foram sendo sugeridos os possíveis princípios de abordagem dos planos de regularização cabíveis.

4.1.2. As condições sócio-espaciais

Como vemos na Tabela 04-f a seguir, os maiores focos de irregularidade territorial estão nas Regiões Metropolitanas. A Região Metropolitana de São Paulo, a Região Metropolitana de Campinas e a Baixada Santista compõem o cenário mais acirrada da irregularidade. Essas três regiões são os maiores focos de intensidade de pobreza e de subnormalidade do Estado também, como veremos na disposição dos mapas sobre os três temas.

As Tabelas 04-d e 04-e mostram como as três regiões contribuem para piorar os indicadores de subnormalidade em São Paulo. Mesmo sendo as três regiões de maior poder econômico, são elas que influem ascendentemente nos índices da subnormalidade, não só tornando-os altos como também incrementando-os no período de 1991 a 2000. Já o interior apresenta um desempenho de redução da subnormalidade efetivo nesse mesmo período; sendo que, no todo, essa caiu 35,91%. Foram 16.813 habitações subnormais que deixaram de existir. A região com o melhor

desempenho percentual foi Araraquara, com praticamente a completa extinção dos domicílios subnormais. Todavia, em números absolutos, foi a região de Sorocaba, com 8.204 domicílios subnormais a menos, a que teve o melhor desempenho.

<p align="center">Tabela 04-c Números atendidos pelos programas Pró-lar e Cidade Legal no período 2006 / maio de 2010 (maior incidência)</p>					
Município	Região	Nº de núcleos	Nº unihab	Nº famílias	Nº habitantes
Campinas	Campinas	257	70.096	84.115	353.284
Guarulhos	RMSP	243	45.981	55.177	231.744
São Bernardo do Campo	RMSP	234	73.785	88.542	371.876
Jundiaí	Campinas	230	12.226	14.671	61.619
Bragança Paulista	Campinas	188	6.964	8.357	35.099
Mauá	RMSP	182	37.176	44.611	187.367
Itaquaquecetuba	RMSP	181	46.808	56.170	235.912
Santo André	RMSP	150	36.241	43.489	182.655
São José do Rio Preto	S.J.Rio Preto	118	18.655	22.386	94.021
Piracicaba	Campinas	113	8.348	10.018	42.074
Itanhaém	B.Santista	111	7.700	9.240	38.808
Caraguatatuba	Taubaté	111	23.023	27.628	116.036
Diadema	RMSP	99	8.277	9.932	41.716
Taboão da Serra	RMSP	90	20.234	24.281	101.979
Ubatuba	Taubaté	82	11.597	13.916	58.449
Araçatuba	Araçatuba	76	4.690	5.628	23.638
Artur Nogueira	Campinas	74	4.761	5.713	23.995
Sumaré	Campinas	73	8.400	10.080	42.336
Caçapava	Taubaté	71	6.711	8.053	33.823
Mogi das Cruzes	RMSP	66	17.213	20.656	86.754

Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD 2000

<p>Tabela 04-d</p> <p>Evolução da subnormalidade em relação ao crescimento urbano</p> <p>somente RMSP e Regiões da Baixada Santista e Campinas</p>								
Regiões	População Total 2010	Crescimento da população total 1991-00	Crescimento da população urbana 1991-00	População atendida pelo Programa Cidade Legal	Percentual da população atendida em relação à população total	População urbana que vive domicílios subnormais, 1991	Evolução da subnor- malidade em uma década até 2000	Percentual de evolução da subnormalidade em uma década
Baixada Santista	1.622.918	2.964.867	2.854.541	113.354	6,98	187.241	+3.304	1,76
R. Campinas	4.781.406	874.538	919.985	1.058.771	22,14	121.343	+55.516	45,75
R.M.S.P.	6.560.809	1.405.986	1.365.962	3.777.964	57,58	427.191	+295.188	69,10
Totais Gerais:	12.965.133	5.245.391	5.140.488	4.950.089	38,18	735.775	354.008	48,11

<p>Tabela 04-e</p> <p>Evolução da subnormalidade em relação ao crescimento urbano excluindo-se RMSP e Regiões da Baixada Santista e Campinas</p>								
Regiões	População Total 2010	Crescimento da população total 1991-00	Crescimento da população urbana 1991-00	População atendida pelo Programa Cidade Legal	Percentual da população atendida em relação à população total	População urbana que vive domicílios subnormais, 1991	Evolução da subnor- malidade em uma década até 2000	Percentual de evolução da subnormalidade em uma década
R. Araçatuba	468.963	34.553	47.195	126.904	27,06	975	-827	-84,79
R. Araraquara	472.824	59.999	69.892	52.749	11,16	1.744	-1.744	-100,00
R. Bauru	744.472	110.182	122.468	570.382	76,62	5.403	+1.178	21,80
R. Marília	516.536	67.778	89.141	73.051	14,14	2.731	+874	31,99
R. Presidente Prudente	562.398	45.519	59.066	94.714	16,84	3.766	-2.212	-58,74
R. Ribeirão Preto	1.547.851	227.366	258.227	191.294	12,36	6.641	-3.321	-50,01
R. São José do Rio Preto	899.229	125.083	140.962	215.037	23,91	2.372	-1.707	-71,98
R. Sorocaba	1.979.628	378.005	375.573	315.198	15,92	15.296	-8.204	-53,63
R. Taubaté	1.849.729	321.768	321.835	476.044	25,74	7.890	-849	-10,76
Totais Gerais:	9.041.630	1.370.253	1.484.359	2.115.373	23,40	46.818	-16.813	-35,91

Em algumas regiões, o Programa Cidade Legal já se faz bem presente. A maior presença está na Região de Bauru, com 76,62% da população sendo atendida em processos de regularização. Em valores absolutos, isso significa 570.382 pessoas. Os Municípios de Agudos, Bauru e Jaú são os que apresentam maior índice de subnormalidade e, das regiões do interior juntamente com Marília, são as únicas com índices crescentes de subnormalidade na última década do século XX.

<p>Tabela 04-f</p> <p>Números atendidos pelos programas</p> <p>Pró-lar e Cidade Legal</p> <p>no período 2006 / maio de 2010</p> <p>(região)</p>				
Região	Nº de Municípios	Nº núcleos	Nº unidades hab.	Nº habitantes
Araçatuba	24	245	25.179	126.904
Araraquara	14	67	10.466	52.749
Baixada Santista	17	384	113.171	570.382
Bauru	19	128	22.491	113.354
Campinas	66	1.603	210.074	1.058.771
Marília	23	146	14.495	73.051
Presidente Prudente	31	168	18.793	94.714
Rio Preto	39	218	37.955	191.294
RMSP (menos SP)	30	1.981	422.278	2.128.282
São José do Rio Preto	49	380	42.666	215.037
Sorocaba	49	448	62.540	315.198
Taubaté	32	606	94.453	476.044

Atlas de Desenvolvimento Humano do PNUD 2000

Como veremos nos mapas a seguir, a Região de Araçatuba nos chama a atenção por ser composta por Municípios com amplo espectro de intensidade da pobreza. Os índices medidos variam de 27,28 a 48,54. Entretanto, como no sistema utilizado as faixas espectrais não são uniformes, o histograma demonstra a incidência em cada faixa. Assim, podemos perceber que um Município em destaque, Buritama, se isola com um alto índice de intensidade da pobreza com 48,54 (espectro vermelho); e um, Braúna, se isola com menor índice, 27,28 (espectro azul). Dois Municípios, Piacutu

e Glicério, empatam como divisores do segundo espectro, e Ilha Solteira é o divisor do penúltimo espectro (laranja) com 40,42. Entre os dois extremos, Braúna e Buritama, os demais se concentram em número de municípios numa faixa adensada.

Porém, em contradição, vemos que a subnormalidade não é um fenômeno equivalente na região. Além de ser decrescente como nos mostrou a Tabela 04-e — um dos melhores percentuais de redução de São Paulo com redução de 84,79% —, 21 Municípios apresentam percentuais praticamente nulos de subnormalidade. O Município de Araçatuba, em relação aos demais, apresenta um índice de intensidade da pobreza mediano, mas ainda assim com o percentual de subnormalidade mais elevado da região. Com população urbana na ordem de 169.254⁴⁵ e 0,09% de subnormalidade, possui uma população de 1.523 habitantes vivendo em domicílios subnormais.

Já a Região de Araraquara, apesar de apresentar, como a Região de Araçatuba, uma intensidade da pobreza em amplo espectro de variação, não possui nenhum Município com percentual de subnormalidade registrável, apesar de o Município com maior índice de intensidade da pobreza, Taquaritinga, com 48,66, apresentar índice mais elevado do que o mais alto da região anterior. Mas, na média geral, Araraquara possui índice menor. Somado ao fato de a região ter o melhor desempenho de redução da subnormalidade, com 100% de redução, ainda assim, o desempenho de nulidade no percentual de pessoas vivendo em condições subnormais distingue a condição de intensidade da pobreza dessa região, assim como a anterior. Enquanto a intensidade da pobreza aumentou na década de 90, a subnormalidade diminuiu eficazmente. Neste sentido, as estratégias de ação dos Municípios conseguiram minimizar o impacto sócio-econômico na condição habitacional.

⁴⁵ PNUD 2000, publicado em 2003.

Intensidade da pobreza, 2000
Municípios da Região Araçatuba

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000
Municípios da Região Araçatuba

Intensidade da pobreza, 2000
Municípios da Região Araraquara

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000
Municípios da Região Araraquara

A Região de Bauru, em contrapartida, já não tem o mesmo desempenho. Os índices apresentados são bastante pejorativos. Apesar de o espectro de intensidade da pobreza variar em índices mais baixos: de 28,94 a 45,80 — sendo o mais baixo mais elevado e o mais alto muito inferior —, a região demonstra alto percentual de subnormalidade comparada à anterior. A própria sede da região, juntamente com Agudos, são os dois Municípios que apresentam a maior intensidade da pobreza. Paralelamente, são Bauru e Agudos que possuem os maiores percentuais de subnormalidade; respectivamente 1,96% e 0,80%. E a condição que mais chama a atenção é que Bauru apresentou um crescimento de 21,80% da subnormalidade na década de 90. Em outro sentido, Jaú demonstra baixíssima intensidade da pobreza, com 32,74 — baixo até para o segundo espectro mais baixo — e um nível elevado de subnormalidade dentro da região — apesar de baixo no Estado —, com 0,23% da população vivendo nessas condições. Nos demais Municípios, o percentual de subnormalidade cai drasticamente. Paulistânia possui apenas 0,05% da população em condições de subnormalidade e todos os demais seguem inferiores a esse percentual; mas todos apresentando alguma incidência.

A Região de Bauru é o foco de maior participação do Programa Cidade Legal, com a maior atenção à população. Com 570.382, o Programa atua no atendimento de 76,62% da população da Região. Com 6.581 pessoas vivendo em condições subnormais, em 2000, e os indicadores sugerindo um crescimento na década seguinte, os planos de ação municipais e os programas estaduais devem também focar esse 1,2% da população como prioritários — apesar do baixo percentual, ainda assim um número absoluto elevado para os padrões do interior.

No caso da Baixada Santista, enquanto a intensidade da pobreza se espalha na maior parte do território, se dá por focos quase estratificados, sendo o conjunto formado por Jacupiranga (48,61), Cajati (48,70) e Juquiá (49,11), um setor; Miracatu (42,80), Iguape (44,27) e Ilha Comprida (43,98), outro. O terceiro é formado pelos Municípios que vão de Iguape (44,27) a São Vicente (51,93) e Cubatão (51,65), com focos isolados diversificados, como Itariri (46,88) e Mongaguá (54,84); e no outro extremo Guarujá (47,42) e Bertioga (48,30). Entretanto, como podemos acompanhar

pelos índices, essa estratificação que se dá por valores mais próximos, não se constitui numa distribuição crescente. Adversamente, a subnormalidade se apresenta segundo uma polaridade, sendo que a porção sudoeste apresenta os mais baixos índices, a exceção de Ilha Comprida, e a porção mais nordeste a pior incidência, sem exceção. E nessa última, Guarujá e Cubatão, com 32,76% e 30,62%, respectivamente, se apresentam como os dois piores focos de subnormalidade do Estado. A esses dois Municípios, soma-se Bertioga com 20,80%, percentual bastante dramático e um dos mais elevados também. Deve-se registrar também o fato de que os Municípios do Guarujá e Cubatão apresentam um percentual quase quatro vezes maior do que o da capital (8,76%) — Municípios que nem possuem os piores índices de intensidade de pobreza se comparados com outros do litoral norte, com percentuais menores de subnormalidade.

A região de Campinas mostra-se um tanto quanto mais complexa, na medida em que possui setores uniformes, como o circunscrito entre Jundiaí (46,14) e Piracicaba (43,59), passando pela sede da região, Campinas (50,06). Nesse perímetro, o pior índice é o de Cosmópolis, com 52,59. Campinas é o terceiro pior atrás de Sumaré, com 51,79. A exceção desse setor é Valinhos, no qual a intensidade da pobreza perde força consideravelmente, e com índice de 26,37 contradiz o padrão apresentado nos Municípios vizinhos. Neste sentido, o Município mais parece fazer parte do setor mais próximo à capital, com índices bastante desuniformes, liderado por Tuiuti (32,64) Vargem (32,48), Piracaia (32,47), com baixa intensidade, e outros com índices intermediários, como Itatiba (34,16), Morungaba (35,82), Atibaia (35,36), Bom Jesus dos Perdões (38,74), Jarinu (39,99), Bragança Paulista (40,89), entre outros.

Ao norte de Campinas, o setor formado por Araras (38,42), Mogi Mirim (38,53), Mogi Guaçu (39,12), Rio Claro (39,41) e Brotas (41,37) possuem outra configuração uniforme. Mais ao norte ainda há outro setor com índices melhores, apesar de concentrarem três faixas; todas, porém, decrescentes em relação à órbita de Campinas. O índice mais baixo desse setor é de Divinolândia, calculado em 26,73. Mais precisamente, esse território dentro da região que corresponde ao setor da cidade de Campinas faz parte de uma ampla macrorregião que inclui a capital, toma todo o Vale do Ribeira e avança sobre o Vale do Paraíba, em cuja intensidade da pobreza é

determinantemente mais alta do que no restante do estado; como nos mostra o mapa à página 297.

Já quanto à subnormalidade, a Região é bastante uniforme, compondo um quadro geral de índices baixos, mas com grandes discrepâncias pontuais. Com 13,06% e 5,28%, respectivamente os Municípios de Campinas e Jundiaí lideram negativamente os maiores percentuais de pessoas que vivem na subnormalidade na região. Aplicados à população de 969.396 e 323.397 habitantes, respectivamente em 2000, isso significa 126.603 e 17.075 pessoas nessas condições. Piracicaba (4,70%), Sumaré (4,05%) e São Pedro (4,03%), em ordem decrescente, seguem no grupo dos piores percentuais. Outros focos medianos apresentam percentuais inferiores a 1%, como Atibaia (0,97%).

Comparando com a Tabela 04-d, vemos que a população vivendo na subnormalidade em Campinas atingiu números maiores do que o que era dado para toda a região na década de 90. Além disso, somado o crescimento total da década de 90 (mais 55.516), atingindo 176.859 habitantes, o Município contribuiu com 71,6% de toda a subnormalidade da região. Como vemos nos mapas sobre a população urbana, Campinas com 98,33% da população concentrada na cidade, apresenta um perfil de abordagem territorial puramente voltado para a questão social da moradia predominantemente urbana. Portanto, a solução do problema da irregularidade, numa ação macro, se torna mais eficaz se abordada a questão da subnormalidade com programas habitacionais a partir da sede da Região e polarizando ações radiais em direção aos demais Municípios com altas incidências do setor.

Essa irradiação sobre a subnormalidade não se faz eficaz em toda região, devido ao fato de o foco da irregularidade nos demais setores estratificados não se apresentar por padrões de subnormalidade, mas sim por condições funcionais do Município. Apenas Campinas apresenta um alto nível de intensidade da pobreza associado à subnormalidade. Com isso, percebe-se que a ação do Poder Público deve ser mais efetiva, no sentido de que é menor a possibilidade de a população subverter essa realidade pelos seus próprios meios.

Apesar de apresentarem números mais baixos, enquanto a Região de Bauru e a Baixada Santista devem seguir os padrões estratégicos da Região de Campinas, o mesmo já não ocorre na região de Araraquara, onde a intensidade da pobreza não

coincide com a subnormalidade. Esse padrão permite um plano local municipal, no qual se ativem principalmente os instrumentos jurídicos, sem transformações físicas, e, portanto, uma ação apenas consultiva das esferas estaduais. A Região de Araçatuba por sua vez, demonstra nenhuma relação da intensidade da pobreza com a subnormalidade, sendo que a sede da região possui baixo índice da primeira e alto percentual da segunda. Ali, a estratégia de abordagem é plenamente local. Ou seja, não cabe nenhum plano macro de ação social por parte dos agentes estaduais, cabendo ao Município assumir a total equalização do problema da irregularidade que não possui fator social determinante.

Se a região de Marília apresenta um perfil de região na qual a sede e Município de maior centralidade é o que possui o maior índice de intensidade da pobreza, apresenta também como peculiaridade similar à Região de Bauru o fato de registrar percentuais crescentes de subnormalidade, com um aumento de 31,99% na década de 90. Assim, a ação dos agentes estaduais para dissipação da irregularidade não pode se dar sem uma atuação na contenção desse crescimento, o que requer a participação de outros programas específicos, entre eles o da habitação propriamente dita. A questão territorial, portanto, deve ser tratada a reboque da questão habitacional.

Intensidade da pobreza, 2000
Municípios da Região Bauru

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000
Municípios da Região Bauru

Intensidade da pobreza, 2000
Municípios da Região Baixada Santista

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000
Municípios da Região Baixada Santista

Intensidade da pobreza, 2000

Municípios da Região Campinas

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000

Municípios da Região Campinas

Na região de Presidente Prudente, finda o eixo que estrutura o setor de maior percentual de subnormalidade do Estado. Então, do litoral a essa região, passando pela capital, por Campinas, Bauru e Marília, essa faixa, apesar de perder intensidade para o interior, deve ser tratada com um único plano de ação habitacional. Uma maior atenção deve ser dada para a Baixada Santista, com alto percentual de subnormalidade e possuindo os dois Municípios com os piores percentuais do Estado: Guarujá e Cubatão; mas cuja evolução do percentual se mostra estagnado. Nesses dois, a ação deve ser corretiva e de caráter multidisciplinar, principalmente ambiental, de intensa transformação espacial, e não preventiva como em outras que apresentam percentuais crescentes. Já na Região de Prudente, que apresenta um desempenho decrescente da subnormalidade, com bom desempenho e redução na ordem de 58,74%, a ação deve priorizar a estratégia consultiva e de orientação e apoio técnico e financeiro aos planos municipais. Ali a Política Municipal já oferece resultados superiores aos do interior, cuja redução da subnormalidade no todo foi de 35,91%.

Em contrapartida, outras localidades já demonstram um grau de desenvolvimento na questão bastante eficaz, além de apresentarem percentuais significativos. Na Região de Ribeirão Preto, apesar de a sede apresentar um dos índices mais elevados de intensidade da pobreza do Estado de São Paulo, com 46,67 — entre os 20% mais altos —, a subnormalidade não só está em franco declínio, absoluta (menos 3.321 pessoas) e percentualmente (50,01% de redução), como há uma uniformização dos baixos índices por toda a região. Em números absolutos, foi o segundo melhor desempenho do Estado. Os mapas a seguir nos mostram como, dos 39 Municípios, 36 possuem níveis praticamente zerados e, dos três restantes, Ribeirão possui 0,66% e os dois últimos possuem 0,01% de subnormalidade: valor praticamente irrisório.

Apesar de esse valor significar 10.215 pessoas, traduz a necessidade de um Programa Habitacional com 2.550 unidades, a se imaginar um perfil familiar de quatro membros. Tal Programa está plenamente dentro das possibilidades orçamentárias do Município, em cuja renda per capita cresceu 16,04%, apesar de a pobreza ter crescido 45,5%, passando de 5,9% para 8,6% em uma década, em decorrência da

desigualdade, e cujo Índice de Gini passou de 0,53 em 1991 para 0,56, em 2000. Ainda assim, Ribeirão é uma das regiões mais ricas do interior.

Outro caso notável, nesse sentido, é o da Região de Sorocaba, pois é exemplo de que é possível reduzir drasticamente os números da subnormalidade. Em uma década, a região teve uma redução de 53,63% de pessoas vivendo em condições de subnormalidade, desempenho bem acima do restante do interior. Mas são os números absolutos que a distinguem de maneira gritante. Foram 8.204 pessoas que deixaram a condição de subnormalidade, o melhor resultado absoluto do interior e que contribuiu com quase 50% de toda redução da subnormalidade, desconsiderando as Regiões Metropolitanas. Como dois dos três piores focos ainda presentes são Sorocaba e Votorantim — Municípios bastante industrializados, com os maiores orçamentos da região e já apresentando redução de 43% e 62%, respectivamente, na década de 90 — é pertinente admitir que possuam condições para desenvolver programas visando a solução definitiva do problema.

O outro município dos três, Salto, com 1,01% da população vivendo em condições de subnormalidade, possui de fato 941 pessoas nessas condições. O maior percentual é do Município de Votorantim (2,13%), que representa 2.044 pessoas; e o Município de Sorocaba contribui pejorativamente com o maior número absoluto, 4.244 pessoas vivendo em domicílios em condições subnormais. Como vimos, apesar do primeiro estar abaixo e o segundo acima da média de redução da subnormalidade na região (menos 53,6%), ambos estão bem próximos e em processo efetivo de extinção do problema. Além disso, a faixa que concentra a maior intensidade pobreza, que fica ao sul da região, é um setor que já apresenta subnormalidade praticamente nula. Dos 10 municípios com maior intensidade da pobreza, Guapiara (58,5), Itaóca (57,94), Barra do Chapéu (56,94), Apiaí (55,47), Iporanga (54,16), Itaberá (51,77), Capão Bonito (48,71), Itu (46,79), Itaporanga (46,23) e Nova Campina (46,22), somente Itu não pertence a esse setor.

A situação da Região de São José do Rio Preto também apresenta uma certa exemplaridade, no sentido de que é uma das regiões com melhores desempenhos de redução da subnormalidade, tendo 71,98% de redução de pessoas em condições subnormais em uma década. Esse desempenho demonstra a capacidade dos agentes

municipais de solucionar o problema a passos largos. Além disso, com a redução efetiva da subnormalidade, a participação consultiva dos programas estaduais pode ser efetiva na solução territorial. Nesses casos — da Região de Rio Preto, juntamente com os das Regiões de Prudente, Ribeirão e Sorocaba —, a participação dos programas estaduais pode focar no direcionamento da finalização dos processos de regularização, com a atenção específica das diretrizes infra-estruturais, que podem ser de responsabilidade compartilhada — municipal e estadual — e da solução da situação jurídica, cujos agentes consultivos têm especialização apurada para desembaraçar.

Mas ainda há uma condição que chama a atenção na análise sócio-espacial da Região de São José do Rio Preto: com 337.289 habitantes em 2000, geralmente, são as sedes das regiões, por serem os Municípios mais populosos e de maiores centralidades, os que apresentam os maiores índices de intensidade da pobreza; aqui, no caso, inclusive crescentes em 68,7%. Isso é reincidente até pelo fato de, por apresentarem desempenharem essas centralidades, eles exerçam também uma atração gravitacional das populações nos níveis mais baixos de renda e que precisam migrar para procurar novas ou quaisquer oportunidades de trabalho. Também o fato de serem Municípios mais populosos, abrigam as maiores disparidades sociais e apresentam os custos de vida mais altos, principalmente no que se refere ao valor da terra, tornando-as mais inacessíveis e dificultando o assentamento em condições normais, até para os naturais de baixa renda. Esse fenômeno não é diferente no Município de Rio Preto.

O que é distinto na região é o fato de que, na maioria dos casos, o Município que exerce a maior centralidade da região, principalmente em se tratando do interior, é o Município que também apresenta os maiores percentuais de população vivendo em condições subnormais; porém, com um percentual nulo, não é o que ocorre em Rio Preto. Adversamente, o Município que possui o maior percentual de subnormalidade é o de Catanduva, com 0,63% de subnormalidade de uma população de 105.847 habitantes. Essa população, contudo, não representa uma cidade pequena, e podemos atribuir ao Município uma certa centralidade, não comparável a Rio Preto, o que não chega a configurá-la como o principal centro gravitacional.

Essa situação determina um fator positivo e um negativo. O positivo, deve-se frisar, não é exatamente uma vantagem, mas uma constatação inócua. Os percentuais

de subnormalidade nos Municípios de maior centralidade e, geralmente, de maior população e densidade, fazem o percentual da região subir, pois impõem números absolutos maiores. Contudo, isso é apenas uma constatação estatística, com caráter exotérico, já que os números são dados pela realidade e o caso é o presente e não um outro hipotético. Assim, essa condição em nada contribui para a solução do problema. Apenas demonstra que o fato seria pior se esse percentual fosse no Município de Rio Preto.

Porém, o fator negativo realmente é tangível, no que diz respeito ao fato de que a associação da subnormalidade com o Município de maior população, renda per capita e capacidade orçamentária e administrativa, dentro de suas proporções, possibilita uma ação de solução do problema mais eficaz. Neste sentido, os Municípios mais indefesos, principalmente às margens das Regiões Metropolitanas ou na sua rota de colisão direta, tendem a sofrer os efeitos da subnormalidade sem possuírem os recursos financeiros e técnicos, assim como o desenvolvimento humano necessários para solucionar ou prevenirem seus efeitos. Tais situações são as mais caóticas, pois exigem uma ação coordenada de esferas múltiplas, já que demandam de estruturas intermunicipais para solucionar os problemas urbanísticos. Veremos essa situação quando analisarmos os Municípios na Região Metropolitana de São Paulo que selecionamos para nossa análise específica.

Aqui o caso difere, porque se trata, de fato, de uma região com duas centralidades, cuja maior, apesar de apresentar índices mais elevados de intensidade da pobreza, não permitiu que essa continuasse se manifestando fisicamente, evitando a colateralidade sócio-espacial com a extinção da condição de subnormalidade. O que nos alerta, porém, é que Catanduva além de apresentar o nível mais alto de subnormalidade — que, diga-se de passagem, não é alarmante com 0,66% da população, e decrescendo —, possui, por outro lado, um índice crescente de intensidade da pobreza. Como afirmamos, isso não determina a subnormalidade, mas dificulta a solução do problema através dos recursos da própria população, e sem uma ação efetiva da Municipalidade, pode ela sim se tornar um elemento gerador de subnormalidade. Fica a população, portanto, cada vez mais sujeita e dependente da iniciativa pública para solucionar os seus problemas.

01	Alvares Machado
02	Antunas
03	Calabu
04	Caluá
05	Dracena
06	Estrela do Norte
07	Eulides da Cunha Paulista
08	Flórida Paulista
09	Iepê
10	Indiá Paulista
11	Marília
12	Marinópolis
13	Nantes
14	Narandiba
15	Nova Guataporanga
16	Oswaldo Cruz
17	Panorama
18	Piquerobi
19	Pirapozinho
20	Pracinha
21	Presidente Epitácio
22	Presidente Prudente
23	Presidente Venceslau
24	Rancharia
25	Regente Fajó
26	Sagres
27	Sandovalina
28	Santa Mercedes
29	Santo Anastácio
30	Santo Expedito
31	Taciba

Intensidade da pobreza, 2000
Municípios da Região Presidente Prudente

Legenda	
28,96 a 36,14	(6)
36,15 a 39,68	(6)
39,69 a 41,54	(6)
41,55 a 43,48	(6)
43,49 a 50,64	(7)

01	Alvares Machado
02	Antunas
03	Calabu
04	Caluá
05	Dracena
06	Estrela do Norte
07	Eulides da Cunha Paulista
08	Flórida Paulista
09	Iepê
10	Indiá Paulista
11	Marília
12	Marinópolis
13	Nantes
14	Narandiba
15	Nova Guataporanga
16	Oswaldo Cruz
17	Panorama
18	Piquerobi
19	Pirapozinho
20	Pracinha
21	Presidente Epitácio
22	Presidente Prudente
23	Presidente Venceslau
24	Rancharia
25	Regente Fajó
26	Sagres
27	Sandovalina
28	Santa Mercedes
29	Santo Anastácio
30	Santo Expedito
31	Taciba

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000
Municípios da Região Presidente Prudente

Legenda	
0,00	(12)
0,01 a 0,01	(11)
0,02 a 0,02	(2)
0,03 a 0,72	(3)
0,73 a 2,87	(3)

Intensidade da pobreza, 2000
Municípios da Região São José do Rio Preto

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000
Municípios da Região São José do Rio Preto

4.1.3. Sobre as condições infra-estruturais

A questão da infra-estrutura é extremamente importante, pois constitui a principal gama de elementos físicos e técnicos necessários para se efetuar a regularização urbanística. A Tabela 04-g nos mostra a evolução das condições de habitação da população brasileira de 1980 a 2000. Percebe-se claramente uma evolução nos números registrados, mas deve-se admitir que o resultado é modesto ante a importância social que a questão representa, principalmente quanto ao abastecimento de água potável e o acesso ao saneamento básico, pois são esses sistemas que ditam a diferença entre as condições de sobrevivência e qualidade de vida, como vimos no princípio deste capítulo.

Tabela 04-g Indicadores das condições de habitação Brasil-1980/2000			
INDICADORES DAS CONDIÇÕES DE HABITAÇÃO	1980	1991	2000
Densidade domiciliar			
Média de moradores por domicílio	4,5	4,2	3,8
Média de moradores por dormitório	-	2,2	2,0
Condição de ocupação do domicílio			
Domicílio próprio (%)	61,7	70,0	75,3
Espécie do domicílio			
Domicílio vago (%)	13,4	-	11,1
Acesso aos serviços de infra-estrutura			
Domicílios ligados à rede de abastecimento de água (%)	54,9	69,3	76,7
Domicílios servidos por poço ou nascente (%)	29,8	18,6	15,3
Domicílios ligados à rede geral de esgoto ou pluvial (%)	27,7	35,2	47,2
Domicílios com fossa séptica (%)	15,5	17,3	15,0
Domicílios que destinam o esgoto para vala, rio, lago ou mar (%)	* 4,2	** 6,9	5,1
Domicílios com coleta de lixo (%)	-	63,9	79,0
Domicílios com iluminação elétrica (%)	68,5	86,9	94,5
Banheiro e sanitário			
Domicílios com banheiro (%)	-	77,7	83,3
Domicílios sem sanitário (%)	-	14,1	7,6

IBGE (2003:73)

* A variável pesquisada era outro escoadouro (quando fossem usados diretamente, como escoadouro, rios, lagos, etc.).

** Inclui vala e outro (escoadouro para rios, lagos, etc.).

Assim, enquanto o percentual de domicílios ligados à rede de abastecimento de água passou de 54,9%, em 1980 para 76,7% em 2000, o de domicílios ligados à rede geral de esgoto ou pluvial 27,7% de 47,2%; um incremento de 39,7% e 70,4%, respectivamente. Esses resultados demonstram uma nova estratégia de atuação das Políticas Públicas, mas considerados os dados do IBGE atualizados em 2005 que ditavam que havia 82,3% dos domicílios brasileiros atendidos com água potável, 48,2% ligados à rede de esgoto e 36% com destinação adequada de lixo, constatamos que, ainda hoje, cerca de um quinto da população não tem acesso a água potável e mais da metade não habitam domicílios ligados à rede de esgoto. Essa realidade não só é um obstáculo para a questão físico-territorial nacional, como é um problema social grave, ao qual nos acostumamos e as populações nessas condições aceitam passivamente.

O caso do saneamento é peculiar, pois já é notório que o investimento nesse setor melhora os índices de mortalidade infantil e doenças vetoriais na população como um todo. Mas, as estratégias das políticas públicas nunca a consideraram como prioridade. Esse fenômeno é nacional. Assim, a sua distribuição no espaço urbano atende essencialmente à população de alto poder aquisitivo e do ponto de vista regional, àqueles municípios de alto desempenho econômico. Mais ainda: um alerta se fez urgente, pois na década de 90 e metade da década seguinte, apesar de o número absoluto de pessoas atendidas por rede de água e esgoto ter aumentado em todo o Estado de São Paulo, o percentual diminuiu, principalmente nas regiões metropolitanas e nas de maior intensidade da pobreza, como o Vale do Ribeira. Esse resultado negativo mostra que as ações públicas são ineficientes, ainda precisam melhorar muito o seu desempenho para serem eficazes e as conjunturas não contribuem para as exigências regularizatórias do parcelamento do solo urbano. Chama a atenção também o fato de constantemente o percentual de domicílios que possuem energia elétrica ser maior do que aqueles que possuem água encanada.

Assim, perdendo a luta contra os indicadores sociais e tornando a legislação mais rígida, os agentes públicos estão repetindo os mesmos mecanismos do começo do século XX. Faz-se necessário um acompanhamento dos indicadores registrados ao final desta década — cabendo aqui a sugestão para novas pesquisas. Mas independentemente da sua recuperação em decorrência do melhor desempenho

econômico nacional, o hiato criado por décadas gerou um imenso passivo que precisa ser enfrentado de modo eficaz para a solução do problema social e, colateralmente, do problema territorial.

Ao analisarmos as condições infra-estruturais do Estado de São Paulo, temos um panorama das dificuldades técnicas a serem enfrentadas para a busca de uma solução sócio-espacial. A condicionante legal de realização da infra-estrutura essencial para a regularização é uma imposição bastante discutida. Entre aqueles que a defendem e aqueles que acreditam que esse condicionamento dificulta a ascensão à plena segurança jurídica da propriedade existe um obstáculo gerado pela capacidade de atuação pública imediata sobre as circunstâncias práticas, técnicas e financeiras das diretrizes setoriais. Como vimos no Capítulo I, a infra-estrutura foi instrumento de valorização e segregação sócio-espacial. As Políticas Públicas voltadas para atender às populações mais ricas e aos interesses imobiliários acabaram gerando setores com alto valor econômico e setores desregrados. Do ponto de vista estadual, temos também uma setorização em torno das regiões economicamente mais ativas e que se tornaram as mais densamente povoadas.

Além, obviamente, desses setores geraram os recursos para a atenção das suas necessidades locais, as demandas concentradas exigem do Poder Público uma atenção às pressões demográficas e aos investimentos de maior retorno orçamentário. O efeito colateral dessa ação foi ainda uma maior concentração das indústrias nessas áreas e um distanciamento cada vez mais acentuado das demais. Contudo, isso é uma consideração de caráter econômico mais amplo. Para o momento, nos interessa uma análise da situação circunstancial, de modo a compreender o impacto sócio-espacial da distribuição da infra-estrutura para os processos de transformação urbana visando atingir a regularização. Neste sentido, algumas constatações foram fundamentais.

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Pró-lar / Cidade Legal

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Pró-lar / Cidade Legal

Em primeiro lugar, cabe lembrar que, de toda infra-estrutura que as cidades modernas podem oferecer, são cinco as mais básicas, e que são condicionantes do processo de urbanização para inclusão sócio-espacial. São elas, por ordem de exigência jurídica: água, luz, esgotamento sanitário, asfaltamento e drenagem. A prática durante a vigência apenas da Lei Nº6.766/79 e suas revisões aprovadas era de que, havendo três das cinco, bastaria para atender a necessidade básica quanto às condições técnicas de habitabilidade. Contudo, as circunstâncias práticas demonstraram que são realmente fundamentais a rede de água, por ser essa necessária à subsistência; a eletricidade por oferecer a possibilidade de conservação e segurança; a abertura de vias, não necessariamente asfaltadas, mas de modo a já consolidar um acesso viável; uma solução de drenagem, que bem pode ser provisória e associada à abertura das ruas; e uma solução para o esgotamento sanitário, que pode ser residencial em fossas ou até em valas. Para representar a natureza da distribuição dessas condições físicas no território elaboramos mapas mostrando o percentual de domicílios com água encanada e energia elétrica no ano de 2000 para os Municípios participantes do Programa Cidade Legal. Não mencionamos o saneamento porque, apesar da sua importância social, esse sistema tem relevância secundária na questão da regularização territorial e constantemente tem sido tema de Termos de Ajustamento de Conduta.

A realidade no Estado de São Paulo então foi avaliada como um todo, posteriormente por regiões e por fim elencando os casos mais graves. Apresentamos neste trecho primeiramente as análises sobre o Estado e depois os casos mais graves. Em seguida, faremos uma explanação mais detalhada sobre as peculiaridades regionais focando os parâmetros necessários para um plano de atuação do Programa Cidade Legal, segundo o seu foco estratégico. Tal fenômeno se dá tanto quanto ao abastecimento de água encanada quanto ao fornecimento de energia elétrica. A diferença se dá nos valores, pois, enquanto o percentual da população atendida com água encanada varia entre os Municípios de 66,24% (Guapiara) a 99,98% (Santa Gertrudes), o fornecimento de energia varia de 71,97% (Barra do Turvo⁴⁶) a 100%

⁴⁶ Esse Município não consta daqueles conveniados ao Programa Cidade Legal, portanto não aparecerá nas análises subseqüentes.

(Barrinha, Boituva, Indaiatuba, Itupeva, Jaguariúna, Louveira, Pedreira, Rio das Pedras, Serrana, Tietê e Vinhedo).

Os desenhos dos dois sistemas são bastante similares e se apresentam de modo especular. Assim, as piores condições infra-estruturais do Estado, representadas pela fração de um quinto dos Municípios com os piores percentuais de abastecimento de água e de fornecimento de energia, se dispõem de leste a oeste numa grande faixa que ocupa principalmente o setor sul. O setor que corresponde ao pior sistema de abastecimento de água é constituído pelo litoral Norte e alguns Municípios do Vale do Paraíba, domina a Região Metropolitana de São Paulo excluindo a capital e a Baixada Santista, domina toda porção do litoral sul se espalhando por todo o Vale do Ribeira e se estende a oeste pela fronteira do Paraná e pequenos focos centro do Estado até o Pontal do Paranapanema. O setor que corresponde aos percentuais de fornecimento de energia tem o mesmo delineamento, alterando apenas alguns Municípios no entorno da Região Metropolitana Vale do Paraíba e ganhando mais ênfase naqueles que fazem fronteira com o Paraná e no Pontal do Paranapanema. Também os focos difusos no centro do Estado diminuem.

Logo de início chama a atenção o fato de que as baixas condições infra-estruturais não estão associadas diretamente ao eixo de subnormalidade. Enquanto o setor de maiores percentuais de subnormalidade passa do litoral para a capital e segue rumo ao Pontal do Paranapanema, a distribuição dos Municípios com maior deficiência infra-estrutural divide o Estado em dois. No caso, a porção mais ao sul apresenta as piores condições e essas vão melhorando à medida que caminhamos para o norte. Também é marcante o fato de que o Estado mais rico da Federação ainda apresenta Municípios com percentuais tão baixos de abastecimento de água e alguns com percentuais baixos de fornecimento de energia. A pior fração se encontra no Vale do Ribeira.

Dos dez Municípios conveniados ao Cidade Legal que possuem os percentuais mais baixos de pessoas que vivem em domicílios atendidos por rede de água, 7 estão no Vale do Ribeira, um no litoral sul e dois no Vale do Paraíba. Sendo que no pior deles, Guapiara, uma em cada três pessoas não possui água encanada. Apesar de estar na média nacional, ainda assim é um desempenho fraco para o Estado

de São Paulo. Dos vinte Municípios que possuem esses percentuais mais baixos, só três estão fora do pior setor supracitado.

Com relação aos 20 Municípios participantes do Programa Cidade Legal com os piores percentuais no acesso a energia elétrica, a variação ocorre de 74,29% (Barra do Chapéu) a 95,49%, (Juquiá). O próprio Município de Guapiara que possui o percentual mais baixo de abastecimento de água, discrepantemente, possui 92,19% de pessoas atendidas por energia elétrica.

<p>Tabela 04-h Municípios com os menores percentuais de pessoas que possuem acesso a água encanada e energia elétrica no Estado de São Paulo 2010</p>				
	Município	% de pessoas com água encanada 2000	% de pessoas com energia elétrica 2000	Região
01	Guapiara	66,24	92,19	Vale do Ribeira
02	Barra do Chapéu	71,26	74,29	Vale do Ribeira
03	Itaóca	72,03	82,45	Vale do Ribeira
04	Iporanga	76,14	87,84	Vale do Ribeira
05	Nova Campina	77,50	96,71	Vale do Ribeira
06	Redenção da Serra	83,61	92,12	Vale do Paraíba
07	Apiaí	83,69	92,86	Vale do Ribeira
08	Ibiúna	83,78	96,22	Vale do Ribeira
09	Juquiá	84,38	95,49	Litoral Sul
10	Cunha	84,48	87,59	Vale do Paraíba
11	Tejupá	85,56	94,58	Marília
12	Ipiguá	86,14	99,80	S. José do Rio Preto
13	Itariri	86,19	92,36	Litoral Sul
14	Euclides da Cunha	86,78	95,49	Presidente Prudente
15	Caiuá	87,55	94,75	Presidente Prudente
16	Cajati	87,64	95,73	Litoral Sul
17	Itaberá	87,68	96,24	Vale do Ribeira
18	Quadra	88,38	97,80	Vale do Ribeira
19	São José do Barreiro	88,70	90,26	Vale do Paraíba
20	Narandiba	89,47	97,76	Presidente Prudente

Apesar de parecer contraditório, ante o fato de que houve grande incremento no abastecimento de eletricidade nos anos 90, deve-se perceber que a iniciativa na implantação do sistema para o fornecimento de energia é mais ágil, na medida em que as obras urbanas exigidas são mais fáceis e baratas de serem realizadas do que as adutoras e os encanamentos subterrâneos. Ainda assim, é de se questionar se os Municípios que mais tendem aos percentuais mais baixos de pessoas atendidas por água estão em estado calamitoso e a questão territorial deve ser abordada subordinada a um programa emergencial de realização de obras. Nesse sentido, se justificaria inclusive a facilitação da questão da segurança jurídica, ante o fato de que as questões sociais, infra-estruturais e urbanísticas ainda requerem tempo e muitos recursos para serem solucionadas.

Num panorama sobre as diversas regiões, apresentamos um mapeamento das condições de abastecimento de água e eletricidade nos domicílios, pois são esses os parâmetros infra-estruturais prioritários estabelecidos legalmente — como comentamos anteriormente. Começando pela Região de Araçatuba, percebemos que há um equilíbrio entre as condições de abastecimento de água e fornecimento de energia, e que a demanda está num espectro bastante promissor. Os Municípios da região apresentam percentuais que variam entre 94,62% (Sud Mennucci) e 99,29% (Ilha Solteira) de pessoas com abastecimento de água; e entre 98,97% (Lavinha) e 99,97% (Penápolis) da população com energia domiciliar. Apesar de haver ainda um percentual a ser atendido, os indicadores são positivos no sentido de que registram uma evolução positiva. Todos os Municípios apresentaram um incremento no percentual de pessoas atendidas por água encanada e eletricidade. O caso mais exemplar é o de Suzanópolis, que passou de 54,45% da população atendida com água encanada na década de 90 para 97,1% em 2000. Outro salto, nesse sentido, foi Nova Independência, passando de 61,60% da população, em 1991, para 94,98%, em 2000. Era também de Suzanópolis o pior percentual da população atendida por rede elétrica em 1991, com 94,65%, apresentando uma proporção bastante satisfatória em 2000, com 99,56% da população ligada à rede.

Araraquara também é uma região que apresenta resultados bastante efetivos. O abastecimento de água está acima de 95,99% da população de Dobrada, mas o

segundo pior resultado é o de Nova Europa, com 98,46% de pessoas atendidas por rede de água. Os demais Municípios se espremem num espectro de 98,66% (Tabatinga) e 99,78% (Santa Rita do Passa Quarto). Do ponto de vista do fornecimento de energia elétrica, a situação é de praticamente atenção plena, variando o espectro de 99,36% (Fernando Prestes) a 99,95% (Nova Europa — contraditoriamente o pior desempenho no abastecimento de água). A sede da região, Araraquara, possui atendimento praticamente pleno tanto de água (99,51%) quanto de energia (99,88%).

Apesar de possuir uma rede de fornecimento de energia estabelecida, com o espectro variando entre 92,36% (Itariri) e 99,95% (Santos) — porém nada exemplar dado o grande parque industrial estabelecido —, a Baixada Santista apresenta um desempenho sofrível no abastecimento de água encanada. Itariri, que é o 8º pior desempenho no abastecimento de energia com o percentual supracitado, é também o pior desempenho em abastecimento de água da região e o 13º do Estado. O Município com o maior percentual é São Vicente, com 98,95% da população com água encanada domiciliar. Esses resultados mostram uma discrepância, já que Santos, a sede da região, também possui desempenho praticamente pleno com 98,94% de domicílios com abastecimento de água. A distância entre as áreas mais urbanizadas e com melhor orçamento municipal exige uma atenção específica de um plano de ação objetivando equalizar as especificidades locais.

O caso de Itariri se soma ao desempenho negativo que vai se distribuindo no espaço para o setor que inclui todo o Vale do Ribeira e que apresenta o cenário mais adverso — como comentado anteriormente. A alta intensidade da pobreza, alto percentual de pessoas em condições subnormais e ainda somada à ineficiência dos sistemas infra-estruturais tornam o eixo que se principia no litoral e segue para o interior na porção sul do Estado a mais delicada na questão territorial. A abordagem mais ampla pressupõe um novo condicionamento de ampla frente de obras e multi-setorial.

Nesse sentido, para o centro do Estado, no eixo de piores condições infra-estruturais, Bauru, apresenta percentuais que vão gradativamente melhorando os indicadores físico-espaciais, mas ainda assim, também não demonstra uma performance digna da produtividade econômica da região. Com percentual de pessoas atendidas por um abastecimento de água encanada distribuído numa faixa de 93,19% a 99,84%,

Piratininga e Mineiros do Tietê, respectivamente, tal desempenho apenas reflete uma desatenção com uma parcela específica da população. As condições sócio-econômicas da região, realmente apresentam discrepâncias gritantes.

Apesar de Bauru estar no quarto de maior renda do Estado, com R\$500,27 per capita, Borebi e Paulistânia estão no de pior renda, com R\$211,84 e R\$207,88 per capita, respectivamente. Isso impõe condições mais severas à desassistência infra-estrutural, no sentido de que Paulistânia possui 94,62% de pessoas atendidas. Ou seja, os 5,38% estão na subnormalidade, na renda per capita mais baixa das mais baixas do Estado e ainda sem infra-estrutura básica. O desempenho de Lençóis Paulista, nesse sentido, é exemplar, pois apresentando uma renda das mais baixas do quarto mais alto do Estado, R\$349,86 per capita, tem a melhor atenção à demanda da região, com 99,75% de pessoas atendidas com água encanada e 99,94% por energia.

Como em Bauru, é possível se notar as mesmas distribuições físico-espaciais em Marília, apesar da evolução ocorrida nos anos 90 ser distinta. A variação dos percentuais se dá numa faixa de 91,25% (Ibirarema) e 99,45% (Chavantes) quanto ao abastecimento de água e 97,93% (São Pedro do Turvo) e 99,91% (Chavantes) quanto ao fornecimento de energia. O Desempenho de Chavantes é marcadamente de atenção plena da demanda. Chama a atenção o desempenho de Canitar que, na década de 90, possuía o pior sistema de abastecimento de água, com apenas 59,83% da população atendida, e dez anos depois passou a ter o 5º melhor com 98,76% da população atendida. Isso em função da ação conjunta da Prefeitura Municipal e da usina de álcool Comanche Clean Energy. A própria Chavantes possuía um sistema sofrível no princípio dos anos 90, dando conta apenas a 79,41%, ainda assim conseguiu praticamente solucionar o seu problema. Quanto à energia, todos estão naquela faixa de 1% a 2% de população desassistida, que deve ser solucionada nesta década.

Para leste da Região de Marília, a Região de Presidente Prudente é uma contradição, na medida em que os indicadores físico-espaciais ruins perdem força para o interior, e na região de Prudente, contrariamente, eles aumentam. Além de a região apresentar 10 Municípios no estrato de pior percentual de atendimento à demanda de água e 13 dos piores percentuais de energia, o desempenho dos demais é apenas

mediano no Estado. Em 1990 era pior ainda, pois eram 19 os Municípios da Região com os percentuais medianos de abastecimento de água. Em 2000, o espectro de água era de 86,78% a 92,94% e o de eletricidade era de 94,75% a 99,79%. Uma evolução tímida tanto absoluta quanto percentualmente. No ritmo em que se apresenta essa realidade não parece muito promissora no curto prazo.

No centro norte, ocorreu um fenômeno distinto. Na Região de Ribeirão Preto todos os indicadores de atendimento à demanda de água evoluíram, se firmando num percentual que varia de 91,37% a 99,82%. Contudo, em três Municípios, Itirapuã, Cristais Paulista e Miguelópolis, esses percentuais também subiram, atingindo 91,37%, 93,94% e 94,55%, respectivamente. Entretanto, não acompanharam o incremento de outros Municípios e passaram, principalmente os dois últimos, da 2ª e 3ª faixa de melhor desempenho para a de pior desempenho na região. Chama a atenção também que Ribeirão Preto teve uma involução nesse percentual de atendimento, passando de 98,80% para 98,62% de pessoas atendidas. E como Região de bi-centralidade, Franca, apesar de ter incrementado o percentual de pessoas atendidas de 98,71% para 99,19%, viu outras cidades de orçamento mais modesto ultrapassarem o seu desempenho e registrarem um percentual de atendimento à demanda de água muito superior ao seu. Tanto Ribeirão quanto Franca ocupam um estrato apenas mediano na Região. Cidades como Viradouro, Brodósqui, Sales Oliveira, Jeriquara, Serrana, Dumont, Taiaçu, Batatais, com percentuais variando entre 99,82% e 99,65%, ocupam o quarto dos Municípios com melhor oferta. Além disso, Franca ocupa a 19ª posição na região e Ribeirão a 24ª. Do ponto dos sistemas de energia elétrica, a situação está nivelada na faixa de pleno atendimento, com todos os Municípios apresentando percentuais na faixa dos 99% de pessoas atendidas com rede domiciliar.

Finalizando, a Região de São José do Rio Preto apresenta um desempenho mediano no Estado de São Paulo. Apenas um Município, Ipiratuba, com 86,14% dos habitantes atendidos por rede de água está na faixa de piores níveis de atendimento da demanda. Todos os demais estão na faixa de atendimento acima de 90%, pelo menos. Chama a atenção que Rio Preto apresenta a 22ª posição e Jales a 6ª. Ante o fato de que todos apresentam percentuais acima de 99% de pessoas com fornecimento de energia domiciliar, são Municípios como Novo Horizonte (99,35%), Guarani d'Oeste

(99,38%), Sebastianópolis do Sul (99,39%), Tabapuã (99,42%) e Uchoa (99,89%), em ordem crescente nos percentuais de abastecimento domiciliar de água, os que melhor resolveram a questão físico-espacial.

População urbana, 2000
Municípios da Região Aracajuá

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Aracajuá

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Aracajuá

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Aracajuá

01	Alto Alegre
02	Andradina
03	Aracatuba
04	Avanhandava
05	Bento de Abreu
06	Braina
07	Buritana
08	Coroados
09	Glicério
10	Guaraçai
11	Guarapies
12	Ilha Solteira
13	Lavinia
14	Lourdes
15	Mirandópolis
16	Nova Castilho
17	Nova Independência
18	Nova Luzitânia
19	Perópolis
20	Perera Barreto
21	Piçatu
22	Santo Antônio do Aracanguá
23	Sud Mennucci
24	Suzanópolis

População urbana, 2000
Municípios da Região Araquara

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Araquara

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Araquara

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Araquara

01	Araquara
02	Cândido Rodrigues
03	Descalvado
04	Dobrada
05	Fernando Prestes
06	Ibitinga
07	Itápolis
08	Nova Europa
09	Porto Ferreira
10	Rincão
11	Santa Ernestina
12	Santa Rita do Passa Quatro
13	Tabatinga
14	Taquaritinga

População urbana, 2000
Municípios da Região Bauri

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Bauri

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Bauri

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Bauri

01	Agudos
02	Balbinos
03	Barra Bonita
04	Bauri
05	Bocaina
06	Borebi
07	Duartina
08	Getulina
09	Guambê
10	Igarapó do Tietê
11	Jau
12	Lençóis Paulista
13	Lins
14	Minérios do Tietê
15	Paulistânia
16	Piratininga
17	Promissão
18	Sabino
19	Ubirajara

População urbana, 2000
Municípios da Região Baixada Santista

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Baixada Santista

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Baixada Santista

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Baixada Santista

01	Bertioga
02	Cajati
03	Cubatão
04	Guarujá
05	Iguape
06	Ilha Comprida
07	Itanhaém
08	Itariri
09	Jacupiranga
10	Juquiá
11	Miracatu
12	Mongaguá
13	Pedro de Toledo
14	Peruíbe
15	Praia Grande
16	Santos
17	São Vicente

População urbana, 2000
Municípios da Região Campinas

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Campinas

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Campinas

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Campinas

01	Amparo (SP)
02	Anailândia (SP)
03	Araras (SP)
04	Artur Nogueira (SP)
05	Atibaia (SP)
06	Águas da Prata (SP)
07	Bom Jesus dos Perdões (SP)
08	Bragança Paulista (SP)
09	Brotas (SP)
10	Cabrália (SP)
11	Campinas (SP)
12	Capivari (SP)
13	Casa Branca (SP)
14	Conchal (SP)
15	Cordelópolis (SP)
16	Cosmópolis (SP)
17	Divinolândia (SP)
18	Engenheiro Coelho (SP)
19	Espírito Santo do Pinhal (SP)
20	Estiva Gerbi (SP)
21	Hortolândia (SP)
22	Indaiatuba (SP)
23	Itapira (SP)
24	Itatiba (SP)
25	Itobi (SP)
26	Itupeva (SP)
27	Jeruru (SP)
28	Joaquimópolis (SP)
29	Jundiaí (SP)
30	Leme (SP)
31	Limera (SP)
32	Mooca (SP)
33	Mogi Guaçu (SP)
34	Mogi Mirim (SP)
35	Mombuca (SP)
36	Monte Alegre do Sul (SP)
37	Monte Mor (SP)
38	Montingaba (SP)
39	Nova Odessa (SP)
40	Paulínia (SP)
41	Pedreira (SP)
42	Pinhalzinho (SP)
43	Piracicaba (SP)
44	Piracicaba (SP)
45	Rio Claro (SP)
46	Santa Bárbara d'Oeste (SP)
47	Santa Cruz da Conceição (SP)
48	Santa Gertrudes (SP)
49	Santa Maria da Serra (SP)
50	Santo Antônio de Posse (SP)
51	Santo Antônio do Jardim (SP)
52	São João da Boa Vista (SP)
53	São José do Rio Pardo (SP)
54	São Pedro (SP)
55	São Sebastião da Gramma (SP)
56	Socorro (SP)
57	Sumaré (SP)
58	Taubaté (SP)
59	Tapiraí (SP)
60	Torrinha (SP)
61	Tuulí (SP)
62	Valinhos (SP)
63	Vargem (SP)
64	Vargem Grande do Sul (SP)
65	Várzea Paulista (SP)
66	Vinhedo (SP)

População urbana, 2000
Municípios da Região Maíma

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Maíma

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Maíma

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Maíma

01	Canitar
02	Chavantes
03	Florínia
04	Gália
05	Ibirarema
06	Ipauçu
07	Júlio Mesquita
08	Lupércio
09	Lurécia
10	Maracá
11	Marília
12	Ocaçu
13	Ourinhos
14	Paraguape Paulista
15	Parapuã
16	Pompeia
17	Quatã
18	Queiroz
19	Rinópolis
20	Salto Grande
21	Santa Cruz do Rio Pardo
22	São Pedro do Turvo
23	Timburi

População urbana, 2000
Municípios da Região Presidente Prudente

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Presidente Prudente

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Presidente Prudente

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Presidente Prudente

01	Álvaro Machado
02	Anhumas
03	Caiabu
04	Caiuá
05	Dracena
06	Estrela do Norte
07	Eulides da Cunha Paulista
08	Flórida Paulista
09	Iepê
10	Inúbia Paulista
11	Mariópolis
12	Martínópolis
13	Nantes
14	Narandiba
15	Nova Guataporanga
16	Oswaldo Cruz
17	Paranaíba
18	Piquerobi
19	Pirapozinho
20	Pracinha
21	Presidente Epitácio
22	Presidente Prudente
23	Presidente Venceslau
24	Rancharia
25	Regente Feijó
26	Sagres
27	Sandovalina
28	Santa Mercedes
29	Santo Anastácio
30	Santo Expedito
31	Taciba

População urbana, 2000
Municípios da Região Ribeirão Preto

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e alugados, 2000
Municípios da Região Ribeirão Preto

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Ribeirão Preto

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Ribeirão Preto

01	Aramina
02	Batatais
03	Bebedouro
04	Brodowski
05	Cajobi
06	Cajuru
07	Cássia dos Coqueiros
08	Colina
09	Cristais Paulista
10	Dumont
11	Embaubá
12	Franca
13	Guatirá
14	Guaraci
15	Guariba
16	Ipua
17	Itapua
18	Ituverava
19	Jardópolis
20	Jeriquara
21	Miguelópolis
22	Monte Ailo
23	Orlândia
24	Pedregulho
25	Pirangi
26	Pitangueiras
27	Restinga
28	Ribeirão Preto
29	Sales Oliveira
30	Santa Rosa de Viterbo
31	Santo Antônio da Alegria
32	São José da Bela Vista
33	Serra Azul
34	Serrana
35	Sertãozinho
36	Severina
37	Taiapu
38	Taiva
39	Viradouro

01	Álvares Florence
02	Bálsamo
03	Cardoso
04	Catanduva
05	Catigüá
06	Cedral
07	Cosmorama
08	Dirce Reis
09	Dolcinópolis
10	Estrela d'Oeste
11	Fernandópolis
12	Floreal
13	Guapiaçu
14	Guarani d'Oeste
15	Ibirá
16	Ipiratã
17	Jales
18	Marinópolis
19	Mendonça
20	Meridiano
21	Mesópolis
22	Mira Estrela
23	Mirassolândia
24	Nova Granada
25	Novo Horizonte
26	Ouroeste
27	Palestina
28	Palmares Paulista
29	Palmeira d'Oeste
30	Paralíso
31	Pindorama
32	Populina
33	Potirêndaba
34	Rubineia
35	Sales
36	Santa Adélia
37	Santa Albertina
38	Santa Fé do Sul
39	Santa Rita d'Oeste
40	Santa Salete
41	São José do Rio Preto
42	Sebastianópolis do Sul
43	Tabapuã
44	Três Fronteiras
45	Ubatuba
46	Uchoa
47	União Paulista
48	Urânia
49	Zacarias

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terreno próprios e quitados, 2000
Municípios da Região São José do Rio Preto

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região São José do Rio Preto

População urbana, 2000
Municípios da Região São José do Rio Preto

01	Águas de Santa Bárbara
02	Angatuba
03	Artembi
04	Apiai
05	Araçatuba
06	Arelópolis
07	Avaré
08	Barra do Chapéu
09	Bofete
10	Botuvera
11	Botucatu
12	Capão Bonito
13	Capela do Alto
14	Cerqueira César
15	Cesário Lange
16	Conchas
17	Guapira
18	Guareí
19	Ibiúna
20	Iperó
21	Iporanga
22	Itabela
23	Itai
24	Itaóca
25	Itapetininga
26	Itaporanga
27	Itatinga
28	Itu
29	Laranjal Paulista
30	Nova Campina
31	Paranapanema
32	Pereiras
33	Piedade
34	Pilar do Sul
35	Piraju
36	Porto Feliz
37	Quadra
38	Salto
39	Salto de Pirapora
40	São Miguel Arcanjo
41	Saúl
42	Sorocaba
43	Taguaí
44	Taquarituba
45	Tatuí
46	Tejupá
47	Tietê
48	Torre de Pedra
49	Votorantim

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Sorocabana

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Sorocabana

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Sorocabana

4.2. Estudo sobre os Municípios da capital ao Vale do Paraíba

Os cinco Municípios escolhidos para este estudo foram destacados dos demais visando delinear um gradiente de funcionalidades partindo da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) em direção ao interior. Assim, as características dos Municípios variam de acordo com a distância da órbita da capital, da população residente, da ruralidade ou centralidade e da capacidade administrativa. Ainda na RMSP temos Ferraz de Vasconcelos, completamente costurada à malha urbana da cidade de São Paulo, possuindo configuração de bairro de periferia, muito similares às disposições dos bairros da Zona Leste. A sua distribuição se dá como o prolongamento das avenidas em estrutura radial, como a Radial Leste, que partem do centro da capital e, além das poucas alternativas perimetrais, o direcionamento pendular com o São Paulo ainda é acirrado por obstáculos urbanos que dificultam a comunicação fora desse eixo, como as linhas férreas e o rio Tietê.

O segundo Município nesse afastamento gradual é Mogi das Cruzes. Ainda conectado à RMSP, já apresenta com um perímetro urbano definido com configuração própria. Apesar da proximidade com a capital, o território ainda apresenta grandes porções da matas nativas reservadas, ocupando metade da sua área. Administrativamente, juntamente com Taubaté, são os mais estruturados, com um conjunto de Secretarias bem ordenadas num organograma funcional definido. O sistema de protocolo e acompanhamento de processos é informatizado e acessível à população. Possui um programa de regularização que experimenta os primeiros métodos de encaminhamento e já está em trabalho conjunto com o Comitê de Regularização.

Taubaté já está distanciada da capital, tendo seus limites bem delineados, se distribuindo de modo uniforme, sem os atratores das diretrizes viárias urbanas da capital, apenas influenciada pelas rodovias que ligam SP-RJ. Assume características de centralidade e exerce diversas funcionalidades para sua região. Bem estruturada administrativamente, possui um programa de regularização, mas que não aplica nenhum método, servindo basicamente como um programa de cunho social de cadastramento das famílias e identificação das carências — entre elas, a titularidade.

Lavrinhas é um município de pequeno porte, com fortes características rurais, mas que apresenta urbanidade e capacidade administrativa. A Prefeitura está organizada em departamentos estruturados, mas o porte da cidade não lhe atribui centralidade. Apesar da independência administrativa em relação a Cruzeiro, as malhas urbanas das duas estão conurbadas; fato que se deve à proximidade de ambas em relação à divisa de Município.

Areias é Município de características rurais, possuindo urbanidade muito modesta, com centro reduzido e capacidade administrativa baixa. Inexiste estrutura departamental, mas apenas funcionários dispersos. Em 2006-07, o Prefeito sequer morava na própria cidade. Não há sistema de protocolo e os processos circulam em pastas por sobre as mesas dos funcionários e do engenheiro responsável — único profissional do setor da construção.

A distribuição espacial desses Municípios nos permitiu perceber as seguintes categorias de distribuição dos fatos geradores. Aqueles em decorrência dos efeitos da metropolização, aqueles em decorrência da constituição de centralidades e aqueles em decorrência da ruralidade. O primeiro caso é a situação de assentamento das famílias que vagam no espaço metropolitano sem condições financeiras para o acesso ao terreno urbano, geralmente caro; principalmente o lote urbanizado. No segundo caso é uma composição entre a inacessibilidade à terra, mas com elementos de descaso das autoridades, afeitas elas próprias à doação de glebas, a não fiscalização e o não atendimento das correspondentes infra-estruturais. Nesse caso, não há uma pressão espacial, na medida em que não se trata de um território extremamente adensado como o da Região Metropolitana. A maior área do lote e a disposição mais ampla da infra-estrutura geram padrões melhores e mais fáceis de serem adequados para a regularização. Todavia, como ainda se trata de formação em áreas de centralidade e, portanto, alguma pressão econômica, também há faixas de ocupação de áreas livres, subnormalidade e indigência. Por fim, a irregularidade em decorrência da ruralidade apresenta padrões campestres, como a configuração rural, a ocupação da gleba sem a divisão legal, como se fosse ela, igualmente, parte de uma fazenda, um arraial, o parcelamento em grandes chácaras, o descuido com a documentação ainda fruto da posse agrícola e da relação irreverente com a terra devoluta. Para traçarmos esse

cenário, nos aprofundaremos nas condições sócio-econômicas e físico-espaciais das duas regiões em foco e dos Municípios especificamente.

4.2.1. Da abordagem regional às especificidades locais

RMSP: as pressões da metropolização

A delimitação do conjunto da Região Metropolitana segundo o critério logístico do Cidade Legal soma 30 Municípios apresentados na Tabela 04-j, no final do item 4.2. Com 6.423.818 habitantes em 2000, muito se especula sobre o decréscimo da população urbana da Região Metropolitana de São Paulo. Porém, segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano a população total da RMSP cresceu 27,2% e a urbana cresceu 27,0%, correspondente a 1.365.962 pessoas, na década de 90.

A pressão sobre os Municípios menores foi arrasadora no final do século XX. Nove Municípios tiveram crescimento acima de 50% em uma década, como é o caso de Caieiras (82,30%), Itaquaquecetuba (65,46%), Santana de Parnaíba (65,04%) Cajamar (65,04%), São Lourenço da Serra (60,60%), Arujá (57,31%), Itapevi (53,57%), Itapeverica da Serra (51,59%) e Mairiporã (50,51%). Como vimos, o caso mais gritante dessa pressão devido ao crescimento urbano foi o de Caieiras, com 82,3%. A cidade quase duplicou sua população. Esse caso chama tanto a atenção que quase passa despercebido o fato de que há ainda outras três que cresceram acima de 60%. De fato, essa pressão sobre o ordenamento espacial é uma condição bastante grave, pois alguns Municípios não passavam de pequenas vilas, como São Lourenço da Serra.

Ferraz de Vasconcelos, com 46.238 habitantes a mais, vem a seguir com um crescimento populacional de 48,05%, estando entre os dez Municípios que mais cresceram nesse período. O crescimento populacional de Mogi das Cruzes é modesto se comparado aos demais, mas não é irrisório, já que seus 25,41% a mais representaram uma população de 62.423 habitantes; uma cidade nova dentro da antiga. Todavia, são Guarulhos, com 285.977 habitantes, e São Bernardo, com 136.284, os Municípios que tiveram o maior crescimento absoluto. Mogi vem em 6º lugar e Ferraz em 11º. No caso da população urbana, Mogi teve um crescimento de 26,04%, com 62.423 habitantes na malha da cidade e Ferraz 48,69%, com mais 46.238 habitantes. Como vemos é um

contingente bastante elevado para ser acondicionado ao espaço urbano, não só quanto à infra-estrutura básica, mas também quanto aos diversos serviços.

Como esse crescimento não se deu em função do crescimento vegetativo, constata-se a pressão gerada pela migração oriunda de diversas localidades, inclusive intra-urbanas, dentro da própria RMSP. Em alguns casos, o crescimento populacional significou o incremento da renda per capita. Esse incremento se deu também pelo próprio desenvolvimento econômico local. Guararema (61,49%), Santa Isabel (42,21%), Salesópolis (33,84%), Santana de Parnaíba (30,75%), Juquitiba (25,60%) e Poá (23,96%) tiveram um crescimento da renda per capita acima do crescimento econômico do Município, o que permite considerar que boa parte dessa renda per capita se deu em função da migração de profissionais qualificados em postos de trabalho na capital. A vantagem desse tipo de crescimento é que se faz em condições de adequação ao setor imobiliário, não gerando irregularidades. Mogi das Cruzes com 16,67% e Ferraz de Vasconcelos com 7,04% de crescimento da renda per capita, dentro da margem de evolução da economia local, estão no limite. A irregularidade e subnormalidade existentes não tiveram pressão do tipo de crescimento. Itapequerica da Serra, entretanto, com uma redução de 19,66% da renda per capita, em nada condizente com o crescimento econômico do Município, permite aferir que o fluxo migratório foi proveniente de pessoas de baixo poder aquisitivo.

Além disso, Itapequerica teve um aumento de 15,83% da intensidade da pobreza e, ainda assim, teve uma redução de 39,88% da subnormalidade, passando de 3,31% da população para 1,99% em condições subnormais. Os maiores aumentos da intensidade da pobreza foram de Franco da Rocha, com 62,05, Rio Grande da Serra, com 46,66%, Cajamar, com 44,76, e Santana do Parnaíba, com 43,78%. Os dois primeiros estão entre os cinco que tiveram a maior redução da renda per capita. Contudo, com índices variando de 38,78, em Guararema, a 51,84, em Franco da Rocha — enquanto esse último teve um aumento de 272% de subnormalidade, passando de 0,7% da população para 2,79% —, nos Municípios intermediários, Rio Grande anulou a subnormalidade, Cajamar teve uma redução de 54,85% e Santarna do Paranaíba teve uma redução de 63,58%.

Neste critério, apesar de isso significar cerca de 1.708 habitantes em números absolutos, Ferraz teve um aumento de 1.120% da subnormalidade, passando de 0,1% para 1,22% da população, conjuntamente com um aumento de 25,72% da intensidade da pobreza e registrando um índice de 50,0. Já Mogi teve um aumento de 17,12% da intensidade da pobreza, passando de 40,76% para 47,74% e, mesmo assim, praticamente zerou o seu percentual de subnormalidade. Outros Municípios da Região Metropolitana também conseguiram manter nula ou zerar a subnormalidade. Mantiveram nula Santa Isabel, Biritiba-Mirim, Arujá, Salesópolis e Guararema; e os que zeraram foram Caieiras, Mairiporã, Poá, Suzano e Juquitiba. Já Diadema e São Bernardo apresentaram o maior percentual de pessoas vivendo em condições subnormais, com 24,64% e 21,07%, significando um aumento de 17,61% e 24,75%, respectivamente. O cenário gerado pela configuração de maiores e menores percentuais de subnormalidade mostra delineamento de um setor de baixa subnormalidade nos Municípios a extremo-leste da RMSP composto por Arujá, Biritiba-Mirim, Guararema, Mogi das Cruzes, Poá, Rio Grande da Serra, Ribeirão Pires, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Apenas três dos Municípios de menores percentuais de subnormalidade não estão nesse setor: Caieiras, Juquitiba e Mairiporã. Os piores percentuais ficam por conta do setor sudoeste (Diadema, São Bernardo do Campo e Mauá), Osasco e Guarulhos.

Mesmo o desempenho precário de Ferraz de Vasconcelos na questão da subnormalidade não teve como paralelo uma desatenção na questão da infra-estrutura. No mesmo período de 1991 a 2000 em que a subnormalidade aumentou, o percentual de pessoas com domicílios atendidos com água encanada aumentou 1,11% e com eletricidade teve uma redução de apenas 0,01%. Mais positivo do que o próprio aumento, porém, foi o fato de que o percentual de abastecimento de água já vinha atendendo a mais de 97% da população. Já Mogi, que teve um incremento de 4,25%, possui apenas 96% das pessoas com abastecimento de água e com a elevação de 0,55% do percentual de pessoas atendidas com energia elétrica, atingiu 99,71% da população; percentuais inferiores a Ferraz, apesar de números absolutos maiores, pois sua população é mais que o dobro dessa última.

O pior sistema de abastecimento de água da região é o de Santa Isabel, desatendendo a 10,48% da população após sofrer uma redução de 0,31% na década

de 90. Em seguida, vem São Lourenço da Serra, com 9,2% da população desassistida e redução de 0,37% e Juquitiba com 8,4%, apesar do aumento de 2,44% de pessoas com acesso a água potável. No caso do fornecimento de energia, os casos mais destoantes são o de Juquitiba e de Salesópolis, com 3,41% e 3,28% de pessoas desassistidas; sendo que, enquanto o primeiro teve uma redução de 1,08% de pessoas, o segundo pelo menos teve um aumento de 0,94% de pessoas com acesso a eletricidade. Todos os demais apresentam valores acima de 98%, mas nenhum apresenta 100% de domicílios com fornecimento de energia elétrica.

Na disposição da irregularidade no espaço intra-urbano, vemos que a secção do Município de Ferraz praticamente ao meio e a reservação da Área de Proteção de Mananciais delineada pela Lei Estadual N°898/75 criou um grande vazio desurbanizada ao sul. Esse setor foi relativamente respeitado, com apenas dois assentamentos erguidos ali, a Vila Cristina e a Vila Verde, e criou um grande adensamento no setor norte do Município. Temos nesses dois assentamentos uma irregularidade de fundo ambiental a ser resolvida antes de qualquer outra ação. No caso do loteamento Vila Verde, como está mais embrenhado na APM N°898/75 e por ser de pequeno porte, pode sugerir que o melhor seja uma estratégia de remoção a longo prazo.

A irregularidade como um todo está concentrada em dois trechos principais: um a noroeste e outro a sudeste. O Vila Mariana é uma invasão da área *non-aedificandi* das margens da malha ferroviária, mas não é um caso específico de subnormalidade. Como demonstram os mapas, a metade das irregularidades apresentadas em Ferraz de Vasconcelos se origina de uma urbanização aleatória, com vias e drenagem disfuncionais. Apenas sete assentamentos possuem o arruamento alinhado e adequado com sarjetas e destinação de águas pluviais. A maior concentração de problemas está na aprovação dos núcleos mais urbanizados como aqueles do setor sudeste.

As condições infra-estruturais mais exigidas para a regularização (abastecimento de água e fornecimento de energia) estão em quase estado de pleno atendimento no Município, mas há casos de assentamentos em estado emergencial. O Vila Solar II e o Recanto dos Pássaros são pequenos núcleos formados a menos de meia década e que não possuem nenhum acesso à água potável. Já o Vila Cristina e a

Ocupação Paraguai estão com o abastecimento de água parcial nos domicílios, por se tratar de um processo de ocupação continuada e não plenamente consolidado, mas há rede nas proximidades do local, possibilitando a solução do problema quase que imediatamente. No caso da energia elétrica, os loteamentos na APM N°898/75 não estão ligados à rede, bem como a Ocupação Paraguai. Já o Baxman, possui fornecimento parcial. Mas o caso mais grave é o do saneamento, pois mais da metade dos assentamentos não possuem rede de esgoto e nenhuma possui destinação tratada, como mostram os mapas.

A irregularidade em Mogi das Cruzes está disposta em três origens de ocupação: a invasão das margens de córregos, como o loteamento Pavão, e das áreas non-aedificandi da linha ferroviária, a consolidação de parcelamentos sem a aprovação e a expansão da urbanização no meio rural.

O Município apresenta ainda um problema infra-estrutural mais grave em relação a Ferraz, pois entre os 7,91% da população do Município que não estão em domicílios ligados à rede de água, estão 20% dos assentamentos a serem regularizados. Não tenho a informação se esses assentamentos perfazem a totalidade da população desassistida, mas deve-se acreditar que sim. O caso da Vila Cleo, no centro da cidade, na verdade se trata de um núcleo ainda não consolidado, mas os demais estão habitados, total ou parcialmente. Quanto à energia elétrica, três núcleos possuem fornecimento parcial, não havendo casos de desatendimento completo. O caso mais grave é o do esgoto, pois são 15 assentamentos sem rede e nenhum com destinação tratada. Vale, porém, lembrar que o saneamento não é requisito para a regularização, desde que haja uma destinação por meio de fossas ou até valas são aceitas ou o firmamento de Termos de Ajustamento de Conduta (TAC's).

Em síntese, vemos que as grandes pressões geradas pela metropolização tornam a administração das necessidades urbanas e a pressão sobre a pobreza e a subnormalidade difíceis de serem equacionadas. A migração para áreas eleitas pela população instruída e ocupando postos bem remunerados no centro metropolitano obviamente gera um desenvolvimento em paralelo ao próprio desenvolvimento econômico local, sendo ela mesma uma fonte de incremento dos indicadores de renda per capita. Essa é uma somatória que puxa os índices positivos para cima e auxilia na

valorização espacial. Por outro lado, as populações das áreas relegadas para a baixa renda penam com a falta de atenção às necessidades sociais e infra-estruturais mais básicas.

Ainda assim, a subnormalidade permanece como um contexto independente da renda per capita e da intensidade da pobreza — como vemos nos dados apresentados nas tabelas a seguir — resultado principalmente da ação administrativa local. Os procedimentos de regularização nesse cenário são mais fáceis e ágeis, tornando eles próprios uma ação administrativa de combate à subnormalidade. Naqueles em que não há esse efetivo administrativo os processos regularizatórios tendem a enfrentar maiores obstáculos. No caso dos nossos dois Municípios eleitos, podemos perceber como Ferraz sofre a pressão da orbitação populacional, no qual os sistemas infra-estruturais são quase plenos, há um incremento nessas condições, há um aumento da renda per capita, mas há um aumento também da intensidade da pobreza e um grande aumento da subnormalidade. Esses dois últimos, fruto principalmente do fato de serem territórios — assim como Itaquaquecetuba, sua vizinha — relegados ao assentamento de população de baixa renda e de acesso restrito ao terreno urbano.

Avaliando esta questão, como nos mostra a Tabela 04-m, com 4.980,30 habitantes por km², essa situação é agravada também por ser Ferraz um Município de território muito exíguo — um dos menores da RMSP — para a população residente e para o crescimento que nela se concentra, se comparado aos demais. Soma-se ao seu porte também o fato de quase a metade do Município estar tomado pela APM N°898/75. Assim as pressões demográficas são bastante elevadas. Mas, o que percebemos de mais determinante é a forte correspondência da subnormalidade com a alta densidade demográfica, mais do que com a intensidade da pobreza. Os cinco Municípios com maiores índices de subnormalidade estão entre os doze mais densamente povoados. São esses: Diadema, com 11.608,8, Osasco, com 9.999,9, Mauá, com 5.800,5, Guarulhos, com 3.369,9 e São Bernardo do Campo, com 1.720,5 hab/km². Isso significa que nem todos os Municípios densamente povoados apresentam subnormalidade elevada, mas toda a subnormalidade das regiões metropolitanas está associada em algum nível com a densidade demográfica.

Nesse quesito, Mogi, ante o fato de se distanciar mais da capital e possuir amplo território, ainda constitui um ambiente onde é possível se expandir em relação à malha urbana e no qual a área rural serve de colchão de amortecimento desse assentamento. Assim, o distanciamento mina o interesse das populações de baixa renda que se concentram na Zona Leste, sendo de preferência, portanto, para as populações de renda per capita. Os níveis de intensidade da pobreza, semelhantes ao de Ferraz, podem ser contornados com a atenção da Municipalidade de modo a amortecer as pressões para a subnormalidade, apesar do seu baixo desempenho no atendimento infra-estrutural.

Vale do Paraíba: cidades médias, centralidades medianas e ruralidade

Com população total de 1.849.729 e taxa de urbanização 93,6%, nota-se no Vale do Paraíba uma estabilização do percentual de urbanização, tendo crescido apenas 0,9% na década de 90. Essa região, nos critérios logísticos do Programa Cidade Legal, ainda é acrescida do Litoral Norte, dispondo um território de diversidade geográfica, mas ainda assim com muitas similaridades devido ao distanciamento da capital, tanto no eixo da Dutra acima da Serra do Mar quanto à beira-praia. Inicialmente, nota-se que, no nível em que se estabilizou, a população dessa região pode ser considerada plenamente urbana. Assim, muitos dos problemas territoriais enfrentados são decorrentes desse processo de concentração nas cidades; embora, pela baixa densidade demográfica registrada pela maioria dos Municípios, esses efeitos se apresentam com menos intensidade.

São José dos Campos, Jacareí e Taubaté, com 488,90, 415,00 e 389,10 habitantes por km², respectivamente, são os Municípios mais adensados. Ainda assim, esses valores parecem irrisórios perto dos números registrados pela RMSP. O efeito mais evidente dessa condição é o espalhamento da população urbana e a diminuição da pressão espacial sobre a subnormalidade e a irregularidade. Desse modo, a irregularidade, além da documental e da burocrática — referente à falta de aprovação —, deixa de contar com a invasão subnormal e passa a ser resultante de uma centralidade regional. Essa centralidade é o atrator urbano regional gerado em parte pelas facilidades, mas principalmente pelas oportunidades disponíveis nas cidades economicamente mais desenvolvidas e mais estruturadas infra-estruturalmente sobre as

cidades menores. Soma-se a esse fenômeno o êxodo forçado do campo, cada vez mais mecanizado e perdendo áreas de cultivo para a indústria e para as instalações logísticas para o comércio atacadista.

Apesar desse chamariz, isso não resulta num padrão de ocupação degradante, sendo que dos 32 Municípios da Região, apenas dois ainda apresentavam percentuais de subnormalidade acima de 1% em 2000. Dos demais, um (Jacaré) apresentava 0,33%, dois (Santa Branca e Jambeiro) 0,01 e todos os demais apresentavam subnormalidade zerada. Desses últimos, vinte tiveram 100% de redução da subnormalidade na década de 90; alguns, como São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba, Ubatuba, Roseira e Potim, com uma alta taxa de crescimento populacional, com 71,25%, 53,91%, 49,25%, 41,06%, 37,96% e 35,04%, respectivamente. Note-se que dos cinco Municípios com maior taxa de crescimento populacional da região, quatro são do Litoral Norte.

De fato, houve uma migração maciça oriunda da capital para esse setor da região, muito em função da busca por uma suposta qualidade de vida. Como muitos já possuíam uma segunda residência no local e eram profissionais qualificados, dispostos ou possuíam recursos para investir em negócios próprios, não houve pressões subnormais e infra-estruturais. Cabe frisar que nesse setor há um excedente de moradias desocupadas e disponíveis, devido à urbanização voltada ao mercado imobiliário direcionado ao veraneio.

O maior crescimento da subnormalidade na região se deu em Caçapava, com 152% — apesar de registrar apenas 1,34% da população em 2000 — e São José dos Campos 36,84% — o que representava 1,04% da população. O caso de São José se deu pelas cargas da condição de centralidade somada a uma densidade que já se apresentava maior, em torno de 488,9 habitantes por km², o que gerou um encarecimento do acesso ao solo urbano. Caçapava também exerce uma centralidade secundária no setor, mas sua subnormalidade é residual em função da proximidade com São José; o mesmo acontecendo com Jacaré, Santa Branca e Jambeiro. O resultado é a formação de uma área de maior subnormalidade concentrada; todo o fenômeno orbitando em torno de São José dos Campos. Todos os demais Municípios formam um conjunto de subnormalidade praticamente zerada.

Com relação aos menores crescimentos, Cunha apresentou redução da população em 1,59% na década de 90, Redenção da Serra um crescimento de apenas 0,97% e Areias, com 9,62, foi o décimo menor crescimento populacional da região, contando apenas com o crescimento vegetativo. Essa característica de expansão urbana gera uma urbanização sem pressões territoriais, até estagnada do ponto de vista econômico. A ausência de pressões urbanas permitiu que a irregularidade em Areias se desse não por limitações de acesso ao lote urbano, mas por falta de rigor administrativo no ordenamento do espaço urbano. Essa ineficiência administrativa não atuou sobre a cultura agrícola, de modo a transformar os assentamentos com características rurais em unidades urbanas. Com apenas duas ocupações, um dos assentamentos se desenvolveu como um assédio de baixa renda sobre uma pequena nucleação quilombola — hoje já descaracterizada. O outro é uma ocupação espontânea de área rural, no qual a municipalidade não atuou. Eles seguem a singeleza da própria tipologia micro-interiorana do restante da cidade, e por estarem próximos ao centro, as baixas condições infra-estruturais não são degradantes, tendo ainda a população assente acesso aos mesmos equipamentos urbanos dos demais municípios.

Neste tema, Areias apresenta uma condição infra-estrutural que a distingue de todas os demais Municípios, inclusive em relação a cidades maiores. Quando da construção da Rodovia dos Trabalhadores, no projeto original, a previsão era de que o seu traçado seria prolongado até bem próximo ao Município. Por se tratar de uma auto-estrada, a infra-estrutura de suporte exigiria uma série de equipamentos de apoio, prevendo acidentes em alta velocidade, equipe de resgate, empregados para as praças de pedágio, comunicação e obras de manutenção. Areias foi escolhida para comportar boa parte dos equipamentos, visando se tornar um centro de apoio técnico. Para a população existente e o crescimento apresentado nas últimas décadas, o Município possui hospital, escola e outros equipamentos públicos superdimensionados — principalmente aqueles que são mais exigidos pela auto-estrada. Assim, toda a ação social já está sanada, restando realmente uma abordagem documental e a mitigação das condições físicas dos loteamentos.

Em Areias, contraditoriamente, com 89,68% das pessoas atendidas, em relação ao abastecimento de água, a tipologia urbana retoma a sua condição de

Município rural e sub-orbital, apresentando o quarto pior resultado da Região — à frente apenas de São José do Barreiro, Cunha e Redenção da Serra, com 88,70%, 84,48% e 83,61%, respectivamente. Com relação ao fornecimento de energia a situação melhora um pouco, com 94,96% das pessoas atendidas, é o sétimo Município com a pior distribuição de energia, à frente também de — por ordem — Bananal, Paraibuna e São Luis do Paraitinga⁴⁷, além das três anteriores. Esses números, portanto, denotam que a solução do problema físico-espacial poderia ser priorizado, na medida em que a dimensão do problema está restrita.

No caso do Município de Lavrinhas, com um crescimento populacional de 28,54% — o oitavo maior crescimento populacional da região —, esse apresenta uma característica de equalização físico-espacial. Não sofre pressões de nenhuma centralidade nem da cidade vizinha, Cruzeiro — malha urbana praticamente contígua à sua — nem por uma possível ruralidade. Com aproximadamente 6.008 habitantes, em 2000, supera a condição de Município rural e se torna gerente de micro-facilidades e oportunidades. A falta de pressões territoriais e a infra-estrutura existente deixam-na numa condição mediana de atendimento das necessidades físico-espaciais da população. Com 98,86% de pessoas atendidas por rede de eletricidade e 97,87% da população com água encanada, apesar de poder ser considerada plenamente suprida, ocupa a 17ª e a 12ª posição no geral em cada item, entre os demais Municípios; justamente no intermédio. Taubaté possui o 6º melhor fornecimento de energia e a melhor distribuição de água de toda a região.

Com relação à questão social, é justamente Taubaté, das três que evidenciamos na Região, a que apresenta a maior intensidade da pobreza. Com índice de 43,89 e um aumento de 22,84% em uma década, a situação se agravou. Areias registra um índice de 39,75, mas com redução de 15,28% e Lavrinha — o melhor desempenho — um índice de 35,90 e redução de 18,13%. No geral, essa última registra o sétimo menor índice de intensidade da pobreza. O crescimento da intensidade da pobreza em Taubaté se deu apesar do crescimento da renda per capita em 42,99%; um salto qualitativo concentrado e fruto das distorções migratórias da RMSP — em

⁴⁷ Após a catástrofe do verão de 2009 para 2010 os valores devem ter se alterado e conseqüentemente a ordem.

decorrência da sua proximidade com a metrópole e o acesso ágil pelas duas auto-estradas, permitindo um tipo de moradia pendular de média distância.

Com relação à configuração espacial, chama-nos a atenção o fato de que, enquanto em Lavrinhas todos os núcleos são sobre expansão rural, em Taubaté, a grande maioria é decorrente de uma setorização do espaço relegada à ocupação de baixa renda. Enquanto em Lavrinhas percebemos a difusão de casas campesinas que vão se aglomerando ao redor de uma unidade produtiva ou envolta de uma ocorrência rural à qual a malha urbana se aproxima, Taubaté, apesar de expandir quase toda a irregularidade também sobre a zona rural — ficando apenas oito dos 27 núcleos dentro da malha consolidada —, possui a grande maioria dos núcleos num setor a leste do centro, em área desurbanizada ou parcialmente urbanizada. Esse fenômeno assemelha a centralidade interiorana à periferização das cidades mais populosas, num processo intermediário entre a metrópole e as cidades rurais; com os mesmos contornos históricos no que diz respeito ao modelo de segregação que descrevemos.

Intensidade da pobreza, 2000
Municípios da Região Taubaté

Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000
Municípios da Região Taubaté

População urbana, 2000
Municípios da Região RMSP

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região RMSP

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região RMSP

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região RMSP

01	Anjá
02	Biritiba-Mirim
03	Cabeiras
04	Cajamar
05	Carapicuíba
06	Cotia
07	Diadema
08	Ferraz de Vasconcelos
09	Franco da Rocha
10	Guararema
11	Guarulhos
12	Itapeirica da Serra
13	Itapetininga
14	Itaquaquecetuba
15	Juquitiba
16	Mairiporã
17	Mauá
18	Mogi das Cruzes
19	Osasco
20	Paulista
21	Ribeirão Pires
22	Rio Grande da Serra
23	Salesópolis
24	Santa Isabel
25	Santana de Parnaíba
26	Santo André
27	São Bernardo do Campo
28	São Lourenço da Serra
29	Suzano
30	Taubaté da Serra

População urbana, 2000
Municípios da Região Taubaté

Percentual de pessoas que vivem em domicílios e terrenos próprios e quitados, 2000
Municípios da Região Taubaté

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000
Municípios da Região Taubaté

Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
Municípios da Região Taubaté

01	Aparecida
02	Arelas
03	Barrahal
04	Cacapava
05	Cachoeira Paulista
06	Campo do Jordão
07	Canas
08	Caraguatatuba
09	Cruzeiro
10	Curba
11	Guaratingueta
12	Ilhabela
13	Jacaré
14	Jamboiro
15	Lagoa Preta
16	Lavrinhas
17	Monteiro Lobato
18	Parabuna
19	Pindamonhangaba
20	Piquete
21	Polim
22	Queluz
23	Redenção da Serra
24	Roserra
25	Santa Branca
26	São Bento do Sapucaí
27	São José do Barreiro
28	São José dos Campos
29	São Luís do Paraitinga
30	São Sebastião
31	Taubaté
32	Ubatuba

Tabela 04-j
População e Renda
Municípios da Região Metropolitana de São Paulo

N.	Município	População total, 1991	População total, 2000	População urbana, 1991	População urbana, 2000	Renda per Capita, 1991	Renda per Capita, 2000	Intensidade da pobreza, 1991	Intensidade da pobreza, 2000
01	Arujá	37.622	59.185	34.333	56.630	290,56	337,55	41,58	47,82
02	Biritiba-Mirim	17.833	24.653	14.759	20.778	211,64	240,11	38,60	45,72
03	Caieiras	39.069	71.221	37.776	68.481	287,79	320,93	36,82	49,01
04	Cajamar	30.757	50.761	30.494	48.084	281,75	297,67	35,68	51,65
05	Carapicuíba	283.661	344.596	283.661	344.596	278,94	275,56	43,71	51,49
06	Cotia	107.453	148.987	107.453	148.987	397,08	431,58	39,57	51,09
07	Diadema	305.287	357.064	305.287	357.064	283,41	292,40	44,88	50,09
08	Ferraz de Vasconcelos	96.166	142.377	94.970	141.208	206,69	221,24	39,77	50,00
09	Franco da Rocha	85.535	108.122	79.492	100.395	257,52	245,63	31,99	51,84
10	Guararema	17.961	21.904	14.186	17.710	218,10	352,20	44,34	38,78
11	Guarulhos	786.740	1.072.717	776.795	1.049.668	322,18	343,91	42,64	50,64
12	Itapeçerica da Serra	85.550	129.685	84.656	128.327	345,09	277,24	45,04	52,17
13	Itapevi	105.771	162.433	105.771	162.433	182,15	207,18	54,77	50,86
14	Itaquaquecetuba	164.957	272.942	164.957	272.942	188,98	193,01	37,69	52,70
15	Juquitiba	19.969	26.459	19.969	17.387	167,72	210,65	42,13	41,39
16	Mairiporã	39.937	60.111	33.935	48.077	394,71	427,35	36,81	45,77
17	Mauá	294.998	363.392	294.998	363.392	278,98	274,82	42,48	50,60
18	Mogi das Cruzes	263.336	330.241	239.693	302.116	330,95	386,11	40,76	47,74
19	Osasco	566.017	652.593	566.017	652.593	354,11	390,45	42,63	48,81
20	Poá	76.302	95.801	75.572	94.672	244,03	302,49	41,43	49,54
21	Ribeirão Pires	85.085	104.508	85.085	104.508	330,55	362,72	47,76	44,16
22	Rio Grande da Serra	29.901	37.091	29.901	37.091	205,79	196,26	35,04	51,39
23	Salesópolis	11.359	14.357	6.735	8.741	190,61	255,11	39,83	37,38
24	Santa Isabel	37.975	43.740	28.235	33.014	192,10	273,19	36,45	43,38
25	Santana de Parnaíba	45.339	74.828	44.951	74.828	582,85	762,05	39,93	57,41
26	Santo André	616.991	649.331	616.991	649.331	431,91	512,87	44,14	53,14
27	São Bernardo do Campo	566.893	703.177	555.495	690.917	485,73	505,45	50,45	53,51
28	São Lourenço da Serra	7.596	12.199	6.450	10.781	230,68	239,13	39,76	47,81
29	Suzano	168.679	228.690	159.155	221.423	261,88	290,18	41,90	46,68
30	Taboão da Serra	160.084	197.644	160.084	197.644	322,24	357,00	42,72	53,16

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 04-k
Condições de habitação e infra-estrutura
Municípios da Região Metropolitana de São Paulo

N.	Município	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 1991	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 1991	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 1991	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
01	Arujá	0,00	0,00	97,06	93,39	98,88	99,74
02	Biritiba-Mirim	0,00	0,00	88,04	96,28	97,94	98,29
03	Caieiras	1,68	0,00	97,05	98,44	98,97	99,75
04	Cajamar	6,49	2,93	94,05	95,05	99,36	99,90
05	Carapicuíba	6,30	11,15	96,20	97,14	99,43	99,86
06	Cotia	1,12	0,70	96,62	95,45	99,41	99,73
07	Diadema	20,95	24,64	97,26	97,83	99,99	99,92
08	Ferraz de Vasconcelos	0,10	1,22	97,08	98,16	99,80	99,79
09	Franco da Rocha	0,75	2,79	96,21	97,47	99,31	99,51
10	Guararema	0,00	0,00	89,20	95,63	98,78	98,47
11	Guarulhos	7,02	15,27	94,47	96,52	99,75	99,88
12	Itapecerica da Serra	3,31	1,99	97,98	97,36	99,40	99,59
13	Itapevi	0,27	2,09	90,45	96,71	99,52	99,85
14	Itaquaquecetuba	0,21	0,23	90,25	94,99	98,68	99,38
15	Juquitiba	0,01	0,00	89,42	91,60	97,64	96,59
16	Mairiporã	0,05	0,00	92,46	93,08	97,70	98,36
17	Mauá	14,04	19,19	97,45	98,92	99,90	99,88
18	Mogi das Cruzes	0,65	0,00	92,09	96,00	99,16	99,71
19	Osasco	12,57	17,80	98,02	98,58	99,94	99,92
20	Poá	0,24	0,00	98,89	99,14	99,77	99,78
21	Ribeirão Pires	0,43	1,58	98,46	96,06	99,96	99,70
22	Rio Grande da Serra	0,01	0,00	95,57	98,15	99,69	99,77
23	Salesópolis	0,00	0,00	89,95	94,74	95,82	96,72
24	Santa Isabel	0,00	0,00	89,80	89,52	95,70	98,53
25	Santana de Parnaíba	1,62	0,59	83,87	93,55	99,13	99,59
26	Santo André	9,49	10,74	98,62	98,70	99,94	99,97
27	São Bernardo do Campo	16,89	21,07	96,86	98,62	99,93	99,91
28	São Lourenço da Serra	0,78	0,01	91,14	90,80	98,44	98,71
29	Suzano	0,61	0,00	91,88	96,44	99,28	99,81
30	Taboão da Serra	8,79	9,53	97,58	97,41	99,88	99,96

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 04-I
População e Renda
Municípios da Região Taubaté

N.	Município	População total, 1991	População total, 2000	População urbana, 1991	População urbana, 2000	Renda per Capita, 1991	Renda per Capita, 2000	Intensidade da pobreza, 1991	Intensidade da pobreza, 2000
01	Aparecida	33.247	34.904	32.570	34.382	298,04	318,86	41,90	39,75
02	Areias	3.284	3.600	1.746	2.452	116,02	194,03	46,92	39,75
03	Bananal	8.711	9.713	6.078	7.187	156,76	262,42	45,16	32,25
04	Cachoeira Paulista	23.212	27.205	18.724	21.671	216,96	276,02	43,88	43,31
05	Caçapava	66.058	76.130	58.316	66.741	290,72	363,53	41,68	46,55
06	Campos do Jordão	37.135	44.252	36.727	43.809	284,53	377,28	31,47	37,23
07	Canas	2.760	3.614	1.920	3.041	127,79	180,88	41,13	40,76
08	Caraguatatuba	52.878	78.921	52.729	75.251	266,16	326,91	35,99	49,48
09	Cruzeiro	68.643	73.492	65.976	71.179	223,28	314,28	38,01	39,69
10	Cunha	23.462	23.090	8.970	11.134	134,23	151,92	44,69	43,39
11	Guaratinguetá	91.998	104.219	84.399	99.162	391,58	401,02	35,94	39,94
12	Ilhabela	13.538	20.836	13.286	20.589	246,26	327,58	39,61	40,38
13	Jacareí	163.869	191.291	157.026	183.377	309,43	353,95	44,31	44,16
14	Jambeiro	3.285	3.992	1.369	1.934	164,87	286,57	42,38	34,52
15	Lagoinha	4.635	4.957	2.160	2.877	129,83	186,65	45,57	35,27
16	Lavrinhas	4.674	6.008	3.668	5.307	173,77	189,05	43,85	35,90
17	Monteiro Lobato	3.380	3.615	1.185	1.515	165,06	282,03	43,07	39,13
18	Paraibuna	14.891	17.009	5.818	5.295	183,61	246,19	44,36	38,86
19	Pindamonhangaba	102.063	126.026	95.611	119.078	264,40	332,01	41,41	45,24
20	Piquete	14.749	15.200	13.787	14.209	241,78	285,42	41,98	34,20
21	Potim	10.075	13.605	10.023	12.967	362,39	182,33	29,79	47,40
22	Queluz	7.710	9.112	6.425	7.846	151,68	222,08	45,34	45,16
23	Redenção da Serra	4.008	4.047	1.677	1.627	141,37	168,42	42,68	43,69
24	Roseira	6.217	8.577	4.997	8.013	169,69	214,51	43,28	37,92
25	Santa Branca	10.306	13.010	9.125	11.721	276,31	266,60	40,72	40,42
26	São Bento do Sapucaí	8.695	10.355	4.164	4.627	198,33	242,83	38,79	33,70
27	São José do Barreiro	3.933	4.143	2.099	2.471	165,02	225,63	42,20	37,98
28	São José dos Campos	442.370	539.313	425.515	532.717	377,69	470,02	37,65	48,92
29	São Luís do Paraitinga	9.922	10.429	5.065	6.145	143,86	229,70	42,67	35,66
30	São Sebastião	33.890	58.038	33.702	57.452	296,06	359,14	37,05	41,37
31	Taubaté	206.965	244.165	197.801	229.855	322,30	460,87	35,73	43,89
32	Ubatuba	47.398	66.861	46.333	65.195	263,87	315,41	42,03	46,04

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 04-m Condições de habitação e infra-estrutura Municípios da Região Taubaté							
N.	Município	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 1991	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 1991	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com água encanada, 2000	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 1991	Percentual de pessoas que vivem em domicílios com energia elétrica, 2000
01	Aparecida	0,06	0,00	95,80	98,24	99,46	99,89
02	Areias	3,38	0,00	71,75	89,68	83,61	94,96
03	Bananal	3,70	0,00	86,38	95,91	86,74	93,70
04	Cachoeira Paulista	2,07	0,00	94,48	97,25	98,34	99,38
05	Caçapava	0,53	1,34	92,71	93,94	97,92	99,13
06	Campos do Jordão	0,11	0,00	96,44	98,24	99,06	99,46
07	Canas	0,02	0,00	91,10	93,11	99,01	99,64
08	Caraguatatuba	0,04	0,00	95,09	97,94	98,64	99,05
09	Cruzeiro	0,00	0,00	97,56	98,59	98,80	99,70
10	Cunha	0,00	0,00	61,78	84,48	64,93	87,59
11	Guaratinguetá	1,13	0,00	95,23	98,54	99,42	99,53
12	Ilhabela	0,02	0,00	88,12	95,62	92,97	96,20
13	Jacareí	0,70	0,33	95,72	98,45	99,28	99,48
14	Jambeiro	0,01	0,01	84,65	96,62	85,85	97,61
15	Lagoinha	0,10	0,00	75,19	94,62	81,18	96,23
16	Lavrinhas	0,59	0,00	82,96	97,87	98,30	98,86
17	Monteiro Lobato	0,00	0,00	86,53	96,65	91,26	97,90
18	Paraibuna	0,00	0,00	87,45	92,55	86,12	94,72
19	Pindamonhangaba	0,00	0,00	95,21	98,22	98,55	99,66
20	Piquete	0,01	0,00	93,22	98,32	99,36	99,91
21	Potim	0,07	0,00	88,72	94,21	99,63	99,80
22	Queluz	0,23	0,00	96,00	98,53	98,78	99,64
23	Redenção da Serra	0,00	0,00	69,89	83,61	73,10	92,12
24	Roseira	0,27	0,00	91,40	96,72	98,72	98,92
25	Santa Branca	0,01	0,01	93,54	96,84	96,77	98,76
26	São Bento do Sapucaí	0,32	0,00	88,66	96,13	92,08	97,55
27	São José do Barreiro	0,13	0,00	70,76	88,70	79,30	90,26
28	São José dos Campos	0,76	1,04	97,51	97,95	99,50	99,79
29	São Luís do Paraitinga	0,00	0,00	81,93	92,90	80,06	94,93
30	São Sebastião	0,98	0,00	92,78	92,90	96,66	98,56
31	Taubaté	0,04	0,00	97,44	99,00	99,47	99,66
32	Ubatuba	2,27	0,00	93,04	97,33	96,84	97,66

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Tabela 04-m
Condições de habitação e maiores densidades demográficas
Municípios da Região Metropolitana de São Paulo

Município	População total, 1991	População total, 2000	Crescimento Populacional (%)	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 1991	Percentual de pessoas que vivem em domicílios subnormais, 2000	Crescimento da Subnormalidade (%)	Densidade demográfica, 2000
Diadema	305.287	357.064	16,96	20,95	24,64	17,61	11.608,80
Osasco	566.017	652.593	15,30	12,57	17,80	41,61	9.999,90
Carapicuíba	283.661	344.596	21,48	6,30	11,15	76,98	9.819,10
Taboão da Serra	160.084	197.644	23,46	8,79	9,53	8,42	9.632,20
Mauá	294.998	363.392	23,18	14,04	19,19	36,68	5.800,50
Poá	76.302	95.801	25,56	0,24	0,00	-100,00	5.565,30
Ferraz de Vasconcelos	96.166	142.377	48,05	0,10	1,22	1.120,00	4.980,30
Santo André	616.991	649.331	5,24	9,49	10,74	13,17	3.701,20
Guarulhos	786.740	1.072.717	36,35	7,02	15,27	117,52	3.369,90
Itaquaquecetuba	164.957	272.942	65,46	0,21	0,23	9,52	3.322,10
Itapevi	105.771	162.433	53,57	0,27	2,09	674,07	1.773,20
São Bernardo do Campo	566.893	703.177	24,04	16,89	21,07	24,75	1.720,50

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

4.3. Sobre o meio ambiente

O meio ambiente é uma questão fundamental na consideração sobre os procedimentos para regularização. Para avaliarmos a questão de um ponto de vista mais geral, fizemos uma análise da Região do Vale do Paraíba, de modo a identificar a configuração das Áreas de Preservação, como elas se sobrepõem aos Municípios e os efeitos da redução ou cerceamento do território da cidade. No mapa apresentado ao final deste capítulo delinearíamos todas as áreas de proteção constantes das legislações ambientais estaduais e federais. Este delineamento permitiu analisarmos o impacto da reservação de parcelas dos territórios da cidade, considerando o processo de crescimento populacional recorrente nas últimas décadas e avaliando as pressões sócio-espaciais evidentes na disputa pelo acesso ao solo urbano. Nos Municípios elencados para o nosso estudo específico, delinearíamos as seguintes sobreposições sobre a malha e os assentamentos identificados:

- a) Mogi das Cruzes:
 - A APM (Lei Estadual N°898/75) passa ao sul, dividindo o Município ao meio. Nenhum assentamento em Mogi das Cruzes está implantado nos seus limites. Os núcleos estão contíguos ao centro, dois próximos a ele, em zona urbana; quatro distantes, mas todos a norte.
- b) Ferraz de Vasconcelos:
 - Mais da metade da área do Município é setor interseccional com a APM (Lei Estadual N°898/75);
 - O núcleo Vila Cristina foi implantado dentro da APM (Lei Estadual N°898/75).
- c) Taubaté:
 - O Município contém a APA Mananciais do Vale do Paraíba (Decreto Federal N°87.561/82) que ocupa mais da metade do seu território;
 - Nenhum núcleo está incluído na APA Mananciais do Vale Paraíba.
- d) Lavrinhas:
 - Quase a metade do Município secciona na APA Serra da Mantiqueira (Decreto Federal N°91.304/95);
 - O Município contém a APA Mananciais do Vale do Paraíba (Decreto Federal N°87.561/82):

➤ Nenhum núcleo está contido nas APA's.

e) Areias:

- O Município contém a APA Mananciais do Vale do Paraíba (Decreto Federal Nº87.561/82):
 - A cidade toda está dentro dos limites da APA, inclusive os dois núcleos estudados;
 - Faz divisa com a APA Silveiras (Decreto Estadual Nº80.957/83).

Primeiramente cabe tecer alguns comentários gerais. A reservação de área de proteção ambiental é de extrema importância geográfica e para a conservação dos recursos naturais. Nesse sentido, ao observarmos o mapa apresentado ao final do capítulo, podemos discutir que as iniciativas de preservação são um tanto tímidas. Apesar da Área de Proteção de Mananciais Lei Estadual 898/75 se estender por uma grande faixa sobre 16 municípios, a disposição geral de todas as demais áreas de proteção compõe um quadro de pigmentação de ilhas dispersas que procura apenas congelar o estado de consolidação excedente que restou do processo de desenvolvimento econômico no eixo de ligação Rio de Janeiro e São Paulo. Esse congelamento forma um arquipélago de unidades ambientais dispersas, delineando pequenos biomas circunstanciais, como elementos independentes e sem relação.

Ora, qualquer questionamento sobre os mecanismos naturais nos trará à conclusão de que o maior elemento estruturante dos biomas é a diversidade; seja "bio", seja o clima, seja a geografia. A formação dessas ilhas isoladas como áreas fechadas mais apreendem esses biomas como parques temáticos do que propriamente como um conjunto de elementos estruturantes servindo à preservação das diversidades endêmicas. Considera-se para esta análise que a natureza não é um sistema isolado e se ordena por um constante processo de transformação e equalização da vida à matéria e à energia disponíveis. A criação de trechos de ligação delimitando canais comunicantes que unam esses biomas e permitam os fluxos naturais de matéria, espécies e energia, ante a fluidez climática e a predominância geográfica se faz preponderante para não cercearmos o processo de evolução natural do ambiente. Não há, porém, nenhum manifesto neste sentido, o que consideramos fundamental para planejarmos uma ação ambiental efetiva.

Por outro lado, o desenvolvimento urbano que vivenciamos ainda está mais subordinado às pressões criadas pelo crescimento populacional do que pela transformação qualitativa do espaço. Nossas cidades apenas respondem quantitativamente às exigências de um aumento de pessoas e correndo as políticas públicas para atender às demandas crescentes, e até o momento mais se mostrando como retardatárias do que líderes. Como vimos, a relação de força na produção do espaço se deu como um jogo econômico que concentra valor e segrega as populações de baixa renda em ocupações horizontalizadas, num processo de periferização cada vez mais distante. Essa periferização se dá principalmente pela ocupação de ambientes rurais, naturais e áreas indesejadas para o mercado imobiliário. O choque entre a necessidade de habitar as margens da cidade e a necessidade de se preservar os ambientes naturais e frágeis — os indesejados e inviáveis economicamente — se dá num perímetro relegado à própria sorte, no qual a legislação até há pouco tempo ou era inexistente, ineficaz ou simplesmente desconsiderada.

A consequência imediata desse processo é que as poucas áreas que foram restando livres nas periferias das cidades eram justamente as florestas nativas, os mananciais e as encostas instáveis. Quanto às duas primeiras, o rigor da legislação na busca por um congelamento que estagnasse o processo de destruição ambiental acabou por cercear qualquer iniciativa viável de utilização rentável ou de interesse público nessas áreas, a não ser a do seu completo isolamento. Proibidas ao capital imobiliário, inacessíveis às instituições sem fins lucrativos ou de pesquisa e ineficiente o Poder Público para fiscalizar, sobrou como terra de ninguém, mesma feição das terras devolutas que a cultura da terra transformou em território de apropriação e disputas violentas.

Esse vazio jurídico-espacial, de tão difícil de ser resolvido técnica, ambiental e urbanisticamente, acabou servindo justamente àqueles que nada possuíam e, portanto, nada tinham a perder ao arriscar em ocupar, à revelia de todas as disposições em contrário. Às populações de baixa renda serve a indiferença de ocupar uma margem perigosa, tanto jurídica quanto fisicamente, pois a falta de outra ou qualquer opção lhes incentiva a correr todos os riscos. Ante a necessidade imediata de habitar e um ideal utópico de preservação natural, o primeiro se sobrepôs ao último.

Uma terceira consideração sobre a questão ambiental se dá pela própria análise da configuração das áreas de proteção em relação às duas primeiras análises tecidas. Ponderando sobre as necessidades ambientais em contraposição à questão do espaço urbano, chama a atenção também o fato de que muitos municípios estão praticamente tomados por áreas de proteção que praticamente emparedam as cidades em perímetros urbanos exíguos. Essas cidades estão condenadas a não crescer. Contudo, o nosso modelo de crescimento econômico ainda está muito atrelado ao crescimento vegetativo. Foi só recentemente que essa estratégia tem sido redimensionada no sentido de incorporar as populações de baixa renda — as chamadas classes C e D — no mercado consumidor; muito facilitado em função da estabilidade econômica. De qualquer modo, independentemente de um crescimento econômico em função do crescimento populacional, é da nossa constituição sócio-econômica uma contingência de crescimento, diferentemente de países com a população estabilizada em estratos mais velhos e de alta renda. Assim, as pressões espaciais nesses Municípios têm se tornado uma guerra espacial velada.

Em Municípios como Salesópolis, Rio Grande da Serra e São Lourenço da Serra, cujo território está praticamente todo tomado por Áreas de Proteção Ambiental, os filhos começam a erguer edículas, excedendo as taxas de ocupação, e andares acima dos sobrados dos pais, à revelia dos coeficientes de aproveitamento, como única solução para a falta de espaço urbano para a incorporação de lotes urbanizados. Esses municípios enfrentam, então, duas pressões caóticas: por um lado um adensamento desordenado do espaço urbano e uma ameaça constante sobre as áreas de proteção ambiental. A equalização dessa situação não cabe apenas ao Município, pois é ela fruto de uma série de mecanismos legais e sócio-econômicos que não principiam ou não se limitam apenas ao espaço restrito das suas fronteiras. São questões regionais e até nacionais que devem ser tratadas num plano de ação conjunta dos três entes federativos de modo a encontrar uma solução imediata. Neste sentido, acreditamos também caber às esferas estaduais, por ser ela intermediária e mais estruturada, portanto, que o Município, e não tão distante das especificidades locais como a União, a iniciativa de alinhar uma proposta de encaminhamento da questão.

4.4. Considerações

Como vimos, ante a diversidade de situações específicas, de fatos geradores, de agentes e de circunstâncias imediatas, torna-se improdutivo a busca padrões de irregularidades para serem desembaraçadas por uma metodologia sistematicamente automatizada. Vimos isso com a contraposição dos indicadores sócio-espaciais, da infra-estrutura e das considerações sobre situações e elementos distintos que acabam também por interferir na questão urbana. Em contrapartida, a realidade nos mostrou que os procedimentos para regularização exigem um diagnóstico pontual, avaliando cada caso em suas amplas conexões locais e disposições gerais, que só podem ser tratados conjuntamente ou por um programa de atuação local apoiados por planos de ação ou diretrizes setoriais regionais. Então, podemos concluir que há sim a possibilidade de um ordenamento das ações conjuntas qualificadas de todas as esferas públicas de modo a identificar as peculiaridades de regiões e atuar em duas frentes: uma municipal, que privilegia o enfoque sobre as especificidades locais e os fatos geradores, bem como as condições físico-espaciais; e uma estadual, focada no auxílio ao Município, na consideração das questões sociais e econômicas regionais e na busca de soluções setoriais de larga escala. À esfera federal, cabe a competência para legislar sobre questões de cunho macro-econômico e princípios gerais, atuando também em situações estratégicas como no caso da Amazônia Legal, do cerrado, das situações críticas e dos Estados novos.

Conclusão

Como vimos ao longo deste trabalho, aquilo que denominamos irregularidade na habitação — parcelamento do solo e edificação irregulares — é uma manifestação de duas ordens distintas: uma física e uma convenção.

A manifestação física aparece na precariedade do parcelamento, nos padrões construtivos subnormais, na edificação espontânea ou simplesmente no desrespeito às normas por puro e simples descaso. Essa expressão física da irregularidade possui fatos geradores muito diferentes, pois são resultados de ações completamente contraditórias. A começar pelo agente promotor, que pode ser uma população de baixa renda invadindo terreno particular ou público, um loteador vendendo terrenos em uma gleba pública grilada ou em um parcelamento clandestino e um empresário que busca obter a maior lucratividade possível ao empreender no mercado imobiliário, burlando alguns índices estabelecidos em norma. Desse modo, a irregularidade gera padrões construtivos muito diferenciados como, de um lado, a favela ou a casa tosca auto-construída em loteamentos precários de periferia e, de outro, o condomínio de alto padrão num balneário.

Já a expressão convencionada da irregularidade ocorre por um instituto legal. A norma estabelece quais são os padrões regulares e elenca suas propriedades e condições, relegando o restante à condição de irregular. Essa ação é, portanto, simbólica. Como toda lei, essa normatização é conjugação de um código de regras estabelecidas pelo legislador e aprovadas pela representação pública, portanto expressão política da sociedade. Se a sociedade for regida de forma injusta, a lei tende a ser desigual e tendenciosa. A legislação, que poderia ser o paradigma de um processo justo de articulação das relações sociais, torna-se instrumento para a obtenção de vantagens para grupos específicos, portanto instrumento da desigualdade.

Em relação ao espaço urbano foi exatamente isso o que ocorreu. A lei não só traçou uma linha imaginária na distribuição espacial das classes, como, potencializada pelo processo econômico e político, criou a irregularidade social. Esse fenômeno se dá pela confluência de vários aspectos sócio-espaciais, que tem origem na exclusão e segregação espacial, principalmente aquela resultante da legislação urbana, somando as diferenças de renda, educação, acesso a bens e serviços e todas as condições que vão distanciando-as cada vez mais. A urbanização e metropolização da população em período muito reduzido contribuem para acirrar esse processo.

Apesar de partir de uma manifestação simbólica, ela possui clara repercussão física. Contudo, não deve ser associada ao padrão construtivo pontual, pois esse é expressão técnica e, portanto, resultado da primeira ordem. Nesse caso, a manifestação está no gradiente dos diversos padrões presentes no espaço urbano e como eles se alteram e se distribuem de acordo com a estratégia implementada simbolicamente através da legislação.

O papel do Poder Público nesse cenário foi, historicamente, ora servindo como instrumento das classes economicamente dominantes, ora encenando ações vazias e iniciativas ineficazes; que, por vezes, normatizaram a questão sem resolver o problema, mas sempre com uma ineficiência para fiscalizar. Nesse contexto, por um lado, o Poder Público foi parcial e subserviente às classes mais abastadas, como ator coadjuvante de uma ópera bufa, ora permitiu a apropriação da mais valia gerada a partir da produção do espaço, ora transferiu recursos públicos incrementando a rentabilidade da iniciativa privada. Por outro, não menos irresponsável e grotesco, afrouxou as normas e a fiscalização nas áreas populares, com o intuito de permitir o barateamento dos custos de apropriação e construção do espaço, fazendo uma falsa compensação social.

Dissimulado, fazendo vistas grossas, permitia que a população se assentasse, mas fazendo-a acreditar que era melhor o Poder Público não estar presente, pois se a edificação fosse construída somente sob a sua iniciativa exclusiva, os custos de aprovação, taxas, encargos e impostos não precisariam ser pagos; e sem regras, sem normas, sem infra-estrutura, sem padrão de qualidade, os custos de obra seriam

menores. O Poder Público negava-se a assumir e a população não percebia que a função do Estado deveria ser o de proteger e oferecer condições básicas àqueles que estariam em situação mais vulnerável da ordem social.

Entretanto — apesar de não uni-las —, há um aspecto comum às duas ordens: a “cultura da terra”. Essa cultura é uma visão bastante peculiar da relação do brasileiro com o território e a propriedade imobiliária, pela qual a terra se torna cenário da ganância e emblema dos disparates sociais. Neste sentido, firmou-se uma compreensão particularmente frágil sobre a legislação específica do solo, por um lado, e contestatório da ordem social, por outro. A primeira expressão da cultura da terra é uma noção, subliminar ou consciente, de que a propriedade territorial é um tipo distinto de propriedade, no qual não vale o direito pleno. Que o território desocupado não é de ninguém. Desde as pequenas porções de espaço urbano, a viela lateral, os canteiros adjacentes aos lotes, o terreno vago do vizinho; até as grandes áreas, as terras devolutas, as margens dos rios, as áreas de mananciais, e muitas outras, são territórios à espera da invasão. Essa visão tem origem distante, no período colonial, com o regime de posse, mas traz componentes modernas, pelas quais ela se tornou um elemento a mais na luta por justiça social.

Essa noção de tipo distinto de propriedade não é exatamente o conceito de função social da propriedade urbana e da cidade — apesar de que uma invasão por uma população de baixa renda possui como fundamento a necessidade social, ação motivadora exigindo o cumprimento da função social. A diferença fundamental é que a noção de cumprimento da função social é regida pelo Estado e regulamentada por lei; assim possui princípios, requisitos e regras. A cultura da terra é um estágio primitivo dessa condição, que une elementos de luta de classes bastante legítimos ao oportunismo e à especulação, e tem como subproduto a desestruturação urbana. E cuja falta de ordenamento normativo e da presença efetiva do Estado, mesmo que promova alguma forma incipiente de justiça social ao se permitir a acomodação nas cidades, como efeito colateral também permite toda uma séria de incertezas criando um hiato jurídico-social. Muito se fala de segurança jurídica, mas essa deve caber a todos, e só o ordenamento claro pode oferecer condições de vida às populações e direito de propriedade equilibrados.

Assim, as expressões dos extremos da cultura da terra não se unem nunca, porque a motivação do empresário em nada tem a ver com a do sem-terra urbano, que vaga pelo espaço e precisa de um lugar — qualquer lugar — para habitar. O empresário é o aspecto frouxo da Autoridade Pública, o sem-terra urbano é o aspecto da deterioração do *status quo*, mas ambos contribuíram de modo a minar o conceito de propriedade e tornaram ainda mais frágil a capacidade do Estado de fiscalizar. Os aspectos práticos podem ser visualizados nas condições insuficientes de habitação e na disfuncionalidade das cidades, geradas a partir da inexistência de uma política pública articulada de modo eficiente e executada de modo eficaz para, primeiro, estagnar o desarranjo territorial e regularizar a situação consolidada; solucionar a questão da moradia, de modo proporcional à real capacidade das famílias; por último reformar o modelo econômico e social, de modo a coibir as injustiças e prevenir tais ocorrências. Só com a Constituição Federal de 1988 os ventos começaram a soprar em outra direção.

No que tange as transformações resultantes da Constituição de 1988, a definição das competências foi crucial. O papel bem definido dos entes federativos, mesmo nos setores de responsabilidades concorrentes, possibilitou uma divisão do trabalho que em nada fragmentou ou sobrepôs, mas sim suplementou seu escopo. A competência dos Municípios mais relacionada à produção e gestão das cidades, o papel dos Estados como agentes disciplinadores e ocupados com as atividades setoriais e a União encarregada das políticas regionais, das normas gerais e da equalização das Políticas Públicas permitiram aos entes federativos uma atuação com mais personalidade.

Quanto à questão da gestão plena para os Municípios, considera-se a possibilidade das administrações fazerem o licenciamento urbanístico e ambiental e, hoje com mais autonomia, essas já podem legislar sobre índices e padrões urbanísticos de modo a aprovar e regularizar com objetivos sociais. Obviamente, mediante a instituição das ZEIS, o Município assumiria também a aprovação ambiental, a cargo principalmente das instâncias estaduais. Cabem alguns questionamentos: Será que todos os Municípios teriam a capacidade administrativa para realizar essa tarefa? Sendo a legislação ambiental extremamente rigorosa e o Código Florestal inflexível — como

vimos no Capítulo I e II —, será que o corpo técnico das cidades pequenas está apto para essa tarefa? E não seriam as municipalidades do interior mais sujeitas às influências do capital imobiliário? A possibilidade dos municípios determinarem os índices e de assumirem de gestão plena não seria essa uma situação arriscada demais para o grau de maturidade política das nossas instituições democráticas? “Será que separar Municípios entre gestão plena e gestão não-plena, do ponto de vista jurídico, e olhando para as diferenças concretas (econômicas, sociais, etc.) entre Municípios, por conta dos conceitos que eu dei antes, será que é possível você fazer essa separação?” (BRUNO, 2008:60) O autor acredita que sim, eu acredito que não. Mais estudo ainda será necessário em diversas questões desse trabalho que fecha algumas portas e abre algumas janelas para novos debates.

Destarte, não nos limitando apenas à questão formal registrária, destacamos a importância da participação das esferas estaduais no tocante à regularização fundiária, principalmente aquela de interesse social. Primeiro porque a ação dos Estados, compensando as insuficiências, permite equilibrar as capacidades administrativas diversas das Prefeituras Municipais. Depois, porque o Governo Estadual pode colocar a sua força gestora a serviço da aplicação da metodologia de abordagem da regularização de uma maneira muito mais abrangente, permitindo tanto auxiliar o Município na sua execução, como também na avaliação das diversas experiências e, portanto, no seu aprimoramento. Com maior capacidade de levantar recursos e firmar convênios, as instâncias estaduais podem realizar as obras fundamentais para adequar as condições urbanísticas de modo a atender às imposições legais e às necessidades da população.

Por fim, a regulamentação de uma legislação específica permite aos estados colocarem toda sua máquina burocrática a serviço dos procedimentos de regularização, como foi o caso da reforma notarial — antecipando novamente o Projeto de Lei N°3.057/00. Assim, como se não bastasse a perspectiva intermédia — nem tão distante quanto a União, nem tão limitada como algumas instâncias municipais; próximas da população, mas muitas acanhadas administrativamente —, os Estados têm se mostrado mais ágeis para diversas ações do ponto de vista setorial. Tratar da regularização como uma questão setorial também é cabível, já que muitos das suas exigências, como saneamento, são problemas gerais.

Assim, a importância dos programas estaduais de regularização não se dá apenas do ponto de vista operacional, mas também do ponto de vista conceitual. Se os programas estaduais de regularização são agentes de disseminação do conhecimento técnico experimentado nos grandes centros, também são a possibilidade de aproximação das esferas estaduais da municipalidade, oferecendo suporte técnico, recursos, participação e, mais do que tudo, a possibilidade de uma cooperação regional. Os programas de regularização trazem a solução dos problemas pontuais, imediatos e urgentes da população. Mas, faz-se também necessária a instituição de planos de regularização, tanto municipais como estaduais. No caso do Município, compondo a regularização fundiária plena e sustentável a partir da consideração de um plano ambiental, de um plano social e de um plano econômico — isso, é claro, no nível urbano. Já um plano de regularização estadual poderia firmar essas relações num plano regional, considerando não só o Município, mas as centralidades, as funcionalidades, o manejo ambiental de larga escala, os setores econômicos por região e a questão social compartilhada; principalmente nos Municípios das Regiões Metropolitanas e em setores sensíveis e estratégicos.

Se a primeira hipótese desta tese foi a de que seria possível identificar padrões que pudessem orientar a reconfiguração dos processos de regularização de assentamentos de interesse social, de modo que esses pudessem ser tratados pelos Poderes Públicos em larga escala e sistematicamente, as premissas sugeridas para tal consideração se basearam na compreensão das condicionantes históricas produzidas pela imposição de um processo de apropriação espacial que teve principalmente na lei o seu instrumento de maior impacto na manifestação das estruturas sociais, evidenciando a manifestação do poder econômico sobre a necessidade da maioria.

Então, acreditando que, se podemos traçar uma série de condicionantes históricas que foram fundamentais para a contraposição a uma situação de disfunção urbana que classificamos como “irregularidade” — excludentemente em contraposição a um ideal de cidade representada pela regularidade —, seria possível também identificar alguns ou diversos padrões recorrentes de irregularidades produzidos nesse processo, que poderiam ser diagnosticados e solucionados ou mitigados com um procedimento genérico e universal. Deste modo, tomaríamos como base a discussão

sobre o papel das três esferas de governo não apenas de modo a identificar as competências, mas também para atribuir papéis proporcionais à capacidade de cada um para promover programas de larga ou macro escala. Contudo, não foi o que ocorreu.

Apesar das irregularidades poderem ser classificadas, quando essas se apresentam no espaço, assumem especificidades distintas, o que acaba por gerar diversos condicionantes distintas. O problema da retificação da matrícula, por exemplo, poderia ser um padrão de irregularidade jurídica, mas, por exigir um procedimento próprio, com respeito à realidade e circunstâncias do lugar, acaba sendo executada caso a caso, documento a documento, sítio a sítio. Então abandonamos o termo “padrão” e passamos a utilizar o termo “classe”, pois o primeiro quer fazer supor o sentido de igualdade, de uniformidade e de repetição, enquanto o segundo pode fazer supor o sentido de semelhança, aproximação e recorrência.

Não sendo possível assumir um padrão universal que permitiria a criação de uma metodologia para larga escala, o presente trabalho trouxe uma análise sobre as metodologias vigentes, uma discussão sobre a evolução e a necessidade de aprimoramento da legislação e uma análise sobre os papéis das esferas públicas, suas competências, suas capacidades e as melhores possibilidades de atuação na questão da regularização fundiária. Nesse sentido, a experiência dos programas de regularização, tanto municipais, como estaduais, foi crucial. As diversas tentativas no período autoritário, a transformação do paradigma das Políticas Públicas após a redemocratização e a participação popular permitiram transformar essas diretrizes e propor uma ação continuada no tempo que provavelmente permitirá solucionar a questão no futuro — quem sabe não tão distante. Já há alguma vontade política e muita movimentação nesse sentido. Faltam ainda alguns elementos mais práticos, principalmente quanto a legislação.

No contexto das iniciativas, ao analisarmos os resultados apresentados no Programa Cidade Legal, não devemos nos conter apenas numa ordem quantitativa, dimensionando números de núcleos regularizados ou percentagens de Municípios atendidos. Mesmo tendo apresentado os resultados do Programa desde 2007, porém, a ressalva que tecemos se dá no sentido de chamar a atenção não apenas para o efetivo

desempenho, mas também para uma ordem de transformações proporcionadas pela concepção de universo paralelo convergindo para uma Política Pública regularizadora.

Percebe-se, desta maneira, que os resultados do Programa Cidade Legal são bem mais amplos. Se por um lado, o Programa Pró-lar de Regularização apresentou, como resultado, o diagnóstico de 277 núcleos em 47 Municípios, efetivamente, por questões de prazo e escopo dos trabalhos, não levou nenhum a regularização de fato. Contudo, foi fundamental para o reconhecimento e categorização das irregularidades recorrentes no Estado de São Paulo, bem como para a leitura do perfil dos Municípios que o compõem. Por outro lado, o Cidade Legal, herdando o legado deixado pelo seu antecessor, pode principiar os procedimentos efetivos para sintetizar os processos de regularização. Mas, muito, além disso, assumindo a experiência acumulada no histórico combate à irregularidade e, participando e absorvendo os resultados da discussão sobre a evolução da legislação do parcelamento do solo urbano, realizando uma ampla autocrítica quanto ao seu *modus operandi* — tanto específico, como parte de uma Instituição Pública com mais recursos e alcance — pode oferecer um projeto de transformação conceitual dos parâmetros quanto à atuação do Poder Público na esfera estadual.

Essa transformação de paradigma se deu pela recondução da realidade através da prática, mais do que da conceituação. As propostas e discussões sobre a revisão da Lei Nº6.766/79 se engalinhavam ante as inconsistências e contradições de uma legislação que queria abraçar todas as questões. O Comitê de Regularização, o Pró-lar e o Cidade Legal, ao acompanharem o debate sobre a sua revisão e a discussão em torno da Lei Nº11.977/09, preconizaram alguns avanços imediatos da Lei. Entre eles, a divisão do GRAPROHAB no Comitê de Regularização seguiu as diretrizes debatidas na Lei Nº3.057/99 sobre o papel disciplinador e fiscalizador das esferas estaduais sobre a questão do parcelamento do solo nos Municípios, principalmente em relação regularização. Ante a demora na efetivação da reforma da Lei Nº6.766/79, anteciparam mesmo a realidade idealizada, não esperando uma nova legislação federal para pôr em prática o ideário fundamental para a questão do parcelamento do solo em geral, e da regularização fundiária urbana de interesse social especificamente. Assim, a legislação estadual que dá suporte ao programa e aos diversos acessórios fundamentais

para viabilizá-lo e dinamizá-lo veio como resultado de um processo e não como origem dessa iniciativa. Porém, falta ainda um trabalho de aprimoramento da legislação que não esgota toda a complexidade da realidade existente.

Muitas das políticas implementadas ainda não se consolidaram o suficiente para que possamos averiguar os seus resultados. Ainda não há uma conclusão clara desse processo, bem como um distanciamento histórico-temporal para que possamos aferir se as expectativas foram correspondidas. A aplicação da legislação precisa ser amadurecida e os planos de investimentos precisam ainda ser contabilizados. A experiência dos agentes executores deve aprimorar as formas de utilização dos instrumentos legais e os obstáculos físicos e conceituais devem servir para nos oferecer novos parâmetros jurisprudenciais para desenvolver novos instrumentos.

Concomitantemente, o resultado das políticas keynesianas aplicadas no período deve ser mensurado para se avaliar se as estratégias de investimentos realmente atingiram os objetos a que se destinavam. Ante a suspeita de que os recursos que deveriam subsidiar e viabilizar habitações para um maior número de famílias de baixa renda acabaram por aquecer o mercado imobiliário e da construção, foram absorvidos pelo preço praticado pelo terreno, incrementaram os lucros dos empreendedores e foram incorporados aos salários, esses serviram para aquecer a economia num período de crise, mas não tanto para o barateamento da habitação. Serve de consolo o fato de que a valorização da mão-de-obra atingiu em muito as classes de renda mais baixa, associados ao processo de produção da construção.

Com as análises aqui apresentadas, esperamos ter contribuído de alguma forma para uma melhor compreensão das questões sobre a regularização do parcelamento do solo, deixando um arcabouço teórico para pesquisas futuras sobre tais temas de modo a contemplar a sua evolução no tempo, bem como para um aprofundamento sob uma perspectiva econômica, objetivando um melhor esclarecimento e a suplementação do assunto.

Bibliografia

ACKERMANN, Marcio. **A cidade e o código florestal**. São Paulo: Plêiade, 2008.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras**. Rio de Janeiro: FASE-GTZ-IPPUR/UFRJ – Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal, 1997.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; FERNANDES, Edésio. **Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto das Cidades: diretrizes, instrumentos e processos de gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio; COSTA, Fernanda Carolina V. da; GRAZIA, Grazia de; SAULE JR., Nelson; LEÃO JR., Paulo Silveira Martins; ROLNIK, Raquel & outros (coords). **Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

Anais. **Encontro internacional de cidades: soluções de vida urbana**. São Paulo: Câmara Municipal / Instituto de Engenharia, 1991.

ANDRADE, Tânia; PEREIRA, Carlos Alberto C., ANDRADE, Marcia Regina de O. (editores). **Terra e cidadãos: aspectos da ação de regularização fundiária no Estado de São Paulo**. São Paulo: ITESP / Páginas & Letras Editora Gráfica, 2000.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan E. de; AQUINO, Marcelo de (orgs). **Regularização imobiliária de áreas protegidas – Vol.2: doutrina e jurisprudência**. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente / Procuradoria Geral do Estado, 1998.

AZEVEDO, Pedro Ubiratan E. de; SCHWENCK JR., Paulo de Mello (orgs). **Regularização imobiliária de áreas protegidas – Vol.1: coletânea de trabalhos forenses, relatórios técnicos e jurisprudências**. São Paulo: Secretaria de Estado do Meio Ambiente / Procuradoria Geral do Estado, 1998.

BALTRUSIS, Nelson. **Mercado imobiliário informal em favelas e o processo de estruturação da cidade: um estudo sobre a comercialização de imóveis em favelas na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2005. Tese (Doutorado)

BARBOSA Nt., Homero. (relator); Comissão de Desenvolvimento Urbano. **Projeto de Lei Nº3.057 de 2000**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2000.

BARBOSA, Luciana Antunes. **Faces da produção do espaço urbano em cidades médias: “os enclaves residenciais fortificados” em Limeira-SP**. Rio Claro: Faculdade de Ciências

e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia)

BENTE, Richard Hugh. **O Estudo dos Custos e da Forma do Conjunto Turística do Jaraguá: 14ª área da Associação dos Trabalhadores Sem Terra de São Paulo**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2001. Dissertação (Mestrado)

BIENENSTEIN, Regina. **Redesenho urbanístico e participação social em processos de regularização fundiária**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2001. Tese (Doutorado)

BISCHOF, Raphael. A regulação dos instrumentos de regularização fundiária na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Projeto de Lei Nº3.057/00. in REALE Jr., Nelson (org.); BRUNO, Fernando; et al. **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. Cadernos Pólis nº10. São Paulo 2008. pg. 82-95.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**. São Paulo. Estação Liberdade. 1998

BOTELHO, Adriano. **O urbano em fragmentos: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário**. São Paulo: Annablume / FAPESP 2005.

BOVO, José Murari. **O processo histórico de constituição do Estado e da Federação no Brasil**. in Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora / SC-FCL Laboratório Editorial, 200?, pg.59.

BRANDÃO, Carlos Antônio L. (org). **As cidades da cidade**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BRUNO, Fernando. As competências dos entes federativos no parcelamento do solo urbano – O papel do Município no Projeto de Lei Nº3.057/00. in REALE Jr., Nelson (org.); BRUNO, Fernando; et al. **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. Cadernos Pólis nº10. São Paulo 2008. pg.57-63.

CAMPOS Fº, Cândido M. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989.

CARVALHO, Celso Santos; BENEDETTO, Cristiane Siggea; ABRAMO, Marta Wendel. **Biblioteca jurídica de regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, [200-]

CARVALHO, Celso Santos; BENEDETTO, Cristiane Siggea; ABRAMO, Marta Wendel. **Biblioteca jurídica de regularização fundiária sustentável**. Brasília: Ministério das Cidades, 2008

CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. **Manual de regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007

CARVALHO, Celso Santos; GOUVÊA, Denise de Campos; RIBEIRO, Sandra Bernardes. **Para avançar na regularização fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, [200-]

CARVALHO, Elza Maria Braga de. **O vão entre a cidade fática e a cidade legal: o processo de regularização fundiária em São Paulo**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002. Dissertação (Mestrado)

CARVALHO, Patryck Araújo. **Roteiro para áreas públicas ocupadas: programa de regularização da Prefeitura Municipal de Osasco**. Osasco: Depto. de Habitação de Interesse Social da P.M.O., 2007.

CENEVIVA, Laura Lucia Vieira. **Loteamentos urbanos e propriedade da terra: evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1994. Dissertação (Mestrado)

COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO. **Ações para regularização de imóveis no Estado de São Paulo**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2008b

COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO. **Cidade Legal: Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2008a

COMITÊ DE REGULARIZAÇÃO. **Manual de orientação: Programa Estadual de Regularização – Cidade Legal**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2008c (válido em 2010).

CORDEIRO, Débora Ortegosa. **Políticas de intervenção em favelas e as transformações nos programas, procedimentos e práticas: A experiência de atuação do município de Embu**. São Paulo: 2009. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

COSTA N^o., Joaquim de Britto. **A questão fundiária nos parques e estações ecológicas do Estado de São Paulo: Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006. Tese (Doutorado)

COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes (orgs). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

DEAK, C.; SCHIFFER, Sueli R. (org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999.

DENALDI, Roseana. **O tratamento da regularização fundiária na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Aspectos urbanísticos**. in REALE Jr., Nelson (org.); BRUNO, Fernando; et al. **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. Cadernos Pólis n°10. São Paulo 2008. pg.71-81.

ENDELICH, Ângela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná**. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, 2006. Tese (Doutorado em Geografia)

FÁVERO, Luiz Paulo. **Mercado imobiliário: técnicas de precificação e comercialização**. São Paulo: Saint Paul Editora, 2007.

FERNANDES, Edésio. **Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil**. in VALENÇA, Márcio Moraes (org). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008. pg. 43-62

- FERNANDES, Edésio. **Questões anteriores ao Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica Minas Virtual, 2006.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (coords). **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006a.
- FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (orgs). **Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006b.
- FERNANDES, Florestan (org). **Comunidade e Sociedade: leituras sobre problemas conceituais, metodológicos e de aplicação**. São Paulo: Companhia Editora Nacional e Editora da Universidade de São Paulo, 1973.
- FINK, Daniel Roberto (org). **Temas do direito urbanístico – Vol.4**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado / Ministério Público, 2005.
- FRANCISCONI, Jorge Guilherme (consultor). **Manual prático para regularização fundiária urbana**. Brasília: Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, 2004.
- FREITAS, José Carlos de (coord). **Temas do direito urbanístico**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado / Ministério Público do Estado de São Paulo, 1999.
- FREYRE, Gilberto. **Casa Grande & Senzala: Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil 1**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mucambos: Introdução à história da sociedade patriarcal no Brasil 2**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 30ª ed., 2001.
- GOMES, Siomara Gonzalvez. **Aplicações de instrumentos de gestão urbana e ambiental em município da Baixada Santista: Santos nos anos 90**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2004. Dissertação (Mestrado)
- GOTTDIENER, Mark. **A Produção do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997. 2ª ed.
- GOUVÊA, Denise; RIBEIRO, Sandra. **A revisão da Lei Federal nº 6766/79 – novas regras no “jogo” da cidade?** Artigo in XVII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CINDER - LIMA (PERU). 12 de abril de 2010. Disponível em <http://cinder.artissoftware.com/wp-content/uploads/file/DocumentosFortaleza/Gouvea.pdf>, visitado em 4 de maio de 2006.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Lei Estadual Nº33.499 (institui o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais - GRAPROHAB)**, de 10 de Julho de 1991. Governo Luiz Antonio Fleury Fº.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Lei Estadual Nº48.340 (institui o Pró-Lar)**, de 18 de Dezembro de 2003. Governo Geraldo Alckmin.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Lei Estadual Nº52.052 (institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal)**, de 13 de agosto de 2007. Governo José Serra.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Decreto Lei Estadual Nº52.053 (reestrutura o Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB)**, de 13 de agosto de 2007. Governo José Serra.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei Estadual Nº13.290 (instituiu a redução de custos nas taxas e emolumentos para regularização do parcelamento do solo urbano)**, de 22 de dezembro de 2008. Governo José Serra.

GRAPROHAB / PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL – PRÓ-LAR REGULARIZAÇÃO. **Manual de apresentação do Programa de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social – Pró-lar Regularização**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação do Governo de São Paulo, 3ª ed., versão 2005.

GRAPROHAB / PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL – PRÓ-LAR REGULARIZAÇÃO. **Manual de orientação dirigido às Prefeituras**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação do Governo de São Paulo, versão 2006b.

GRAPROHAB / PROGRAMA ESTADUAL DE REGULARIZAÇÃO DE NÚCLEOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL – PRÓ-LAR REGULARIZAÇÃO. **Caderno Técnico de Normas e Procedimentos**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação do Governo de São Paulo, versão 2006a.

GRAPROHAB. **Manual de apresentação Cidade Legal**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2008b

GRAPROHAB. **Manual de orientação (regularização): loteamentos, conjuntos habitacionais, implantados ou em fase de implantação– relação de documentos para protocolo de projetos habitacionais**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2005

GRAPROHAB. **Manual de orientação: Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação do Governo de São Paulo, 2008a

GRAPROHAB. **Manual para projetos de loteamentos e núcleos habitacionais**. São Paulo: Secretaria de Estado da Habitação, 2003

GROSTEIN, Marta Dora. **Cidade clandestina: os ritos e os mitos; o papel da "irregularidade" na estruturação do espaço urbano no município de São Paulo, 1900-1987**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1987 Tese (Doutorado).

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Atlas do Censo Demográfico 2000/IBGE**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, 2003.

IMPARATO, Ellade. **Registro de imóveis: apostila do Curso de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais**. São Paulo: Instituto Polis, 2007.

LEFÈBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Ed. Moraes, 1969.

LEONELLI, Gisela Cunha Viana. **Da gleba ao lote: a produção da insustentabilidade ambiental urbana**. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2003. Dissertação (Mestrado)

LIMA, Ruy Cirne. **Pequena história territorial do Brasil: sesmarias e terras devolutas**. Porto Alegre: Livraria Sulina Editora, 1954.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

LUCAS, Renata Paula. **O Código Florestal em meio urbano: implicações da aplicação da Lei Nº7.803/89 na regularização de assentamentos irregulares em grandes cidades**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2009. Dissertação (Mestrado)

MAKRAY, Milena Teresa. **Instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia; aplicações e aplicabilidade: o caso de Mauá**. São Paulo: 2008. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

MARICATO, Erminia (org). **A produção capitalista da casa**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1979.

MARICATO, Ermínia; MARTINS, Maria Lucia R. R.. **Urbanismo e regularização de loteamentos**. in Informativo FAU-USP, v.3, n.24, p.3, jul. 2001. São Paulo: 2001.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. in BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Nº43 – 1º semestre. Rio de Janeiro: RELUME-DUMARÁ / ANPOCS, 1997, pg.67.

MARQUES, Eduardo; Torres, Haroldo. São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais. São Paulo: Senac, 2005

MARTINS, Maria Lucia R. R. **A interface rural-urbana dos assentamentos rurais no Estado de São Paulo: um estudo de caso em Araras/SP**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2005. Dissertação (Mestrado)

MARTINS, Maria Lucia R. R. **Moradia social e meio ambiente: regularização de loteamento em área de mananciais na RMSP**. in Profissionais da cidade: Reunião de São Paulo. São Paulo: FAUUSP, 2003.

MARTINS, Maria Lucia R. R. **Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários**. in Temas de direito urbanístico, n.4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2005.

MARTINS, Maria Lucia R. R. **São Paulo: além do Plano Diretor**. In Estudos Avançados São Paulo, v. 17, n. 47, p. 167-186. São Paulo: Edusp, 2003.

MATTOS, Liana Portilho. **Nova ordem jurídico-urbanística: função social da propriedade na prática dos tribunais**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

MEDAUAR, Odete (org). **Constituição Federal & Coletânea de legislação ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. **Diretrizes especiais para regularização urbanística, técnica e fundiária de conjuntos habitacionais populares**. in Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP,1)

MUKAI, Toshio; ALVES, Alaôr Caffé; LOMAR, Paulo José V. **Loteamentos e desmembramentos urbanos: comentários à Lei Nº6.766, de 19/12/1979**. São Paulo: Editora Saraiva, 1987.

NASCIMENTO, Luciana Dias do. **O uso do geoprocessamento na regularização fundiária e urbanística: uma proposta de apoio à decisão aplicada ao município do Taboão da Serra-SP**. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia Física)

NEGREIROS, Iara. **Sustentabilidade ambiental na regularização de loteamentos: o caso do programa lote legal em São Paulo**. in Anais: Geração de valor no ambiente construído: inovação e sustentabilidade Fortaleza, CE: ANTAC, 2008, Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído (12. : 2008 : Fortaleza, CE): 2008. em CD-ROM

NORONHA, Elias Oliveira. **O espaço rural no contexto da urbanização difusa: o estudo da pluratividade nos bairros rurais de Roseira e Toca no município de Jundiá**. Presidente Prudente: 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia) Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista

PIOLI, Maria Sulema Mendes de Budin. **Estatuto da cidade: instrumento de planejamento e gestão ambiental urbanos**. São Paulo: 2005. Dissertação (Mestrado) FSP – Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo.

PIRES, Maria Coeli S.; BARBOSA, Maria Elisa B. (coords). **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2000**. Brasília: PNUD, 2003.

REALE JR. Nelson; UZZO, Karina; SANTANA, Lilia; NOWERSTERN, Marcelo (orgs). **Retratos sobre a atuação da sociedade civil pelo direito à cidade: diálogo entre Brasil e França**. São Paulo: Instituto Polis / Paris: AITEC, 2006.

RIBEIRO, Corina Alessandra B. Carril. **Loteamentos clandestinos: a luta pela sobrevivência e a degradação ambiental no Colinas D'Oeste I em Osasco**. São Paulo: PROCAM – Interunidades em Ciência Ambiental, 2004. Dissertação (Mestrado)

ROLNIK, Raquel (org). **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos / Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Brasília: Câmara dos Deputados – Coordenação de Publicações, 2005.

ROLNIK, Raquel et al. **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel / FAPESP, 1997.

ROLNIK, Raquel; CARVALHO, Celso Santos; RIBEIRO, Sandra Bernardes; GOUVÊA, Denise de Campos. **Regularização fundiária**. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (coords). **Plano Diretor participativo**. Brasília: Ministério das Cidades / CONFEA, 2005. SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade: ensaios**. Petrópolis: Vozes, 1982.

ROMA, Cláudia Marques. **Segregação socioespacial em cidades pequenas**. Presidente Prudente: Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista, 2008. Dissertação (Mestrado em Geografia)

SAMPAIO, Maria Ruth Amaral de. **Estudo da regularização de uma invasão: Projeto Heliópolis**. São Paulo: COHAB, 1987 (Monografia/Livro)

SANTORO, Paula; PINHEIRO, Edie (orgs.). **O município e as áreas rurais**. Cadernos Pólis nº8. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SANTOS, Maria Silvia Carreiro Jorge. **Contribuição ao estudo geográfico das cidades pequenas do Estado de São Paulo**. Rio Claro UNESP - Instituto de Geociências e Ciências Exatas 1988

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. **Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo**. São Paulo: HUCITC, 1994.

SAULE Jr. Nelson. O tratamento da regularização fundiária na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Aspectos jurídicos. in REALE Jr., Nelson (org.); BRUNO, Fernando; et al. **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. Cadernos Pólis nº10. São Paulo 2008. pg.64-70.

SAULE Jr., Nelson (coord). **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis**. São Paulo: Polis, Max Limonad, 1999.

SAULE Jr., Nelson (org). **Direito Urbanístico - Vias Jurídicas das Políticas Urbanas**. São Paulo: Safe, 2007.

SAULE Jr., Nelson (org.); BRUNO, Fernando et al. **A Perspectiva do direito à cidade e da reforma urbana na revisão da lei de parcelamento do solo**. Cadernos Pólis nº10. São Paulo 2008.

SAULE Jr., Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1997.

SAULE Jr., Nelson. **Plano Diretor de Porto Alegre**. Porto Alegre: Fabris, 1997.

SAULE Jr., Nelson; FONTES, Marina Levy P. (coord). **Manual de regularização fundiária em terras da União**. São Paulo: Instituto Pólis / Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.

SAULE Jr., Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para reforma urbana**. Cadernos Pólis nº5 São Paulo: Instituto Pólis, 2001.

SCHMIDT, Elisa Maria. **Regularização fundiária: um processo de inclusão social**. Curitiba: Torre de Papel, 2003.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO / DEPARTAMENTO DE REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO. **Resolo: plano de ação para regularização de loteamentos 2003/2004**. São Paulo: 2003a.

SECRETARIA DA HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO / DEPARTAMENTO DE REGULARIZAÇÃO DO PARCELAMENTO DO SOLO. **Resolo: regularização de loteamentos no município de São Paulo**. São Paulo: Portela Boldrani Arquitetura e Urbanismo, 2003b.

SECRETARIA DE ESTADO DA HABITAÇÃO. **Manual de Orientação: Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal**. São Paulo: Secretaria da Habitação, 2008.

SENADO FEDERAL. **Estatuto da Cidade**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2004.

SERRA, Geraldo G. **Espaço natural e forma urbana**. São Paulo: Editora Nobel, 1987.

SEVCENKO, Nicolau. **As muralhas invisíveis da Babilônia moderna**. in *Óculum – Revista de Arquitetura*. a.II n.1, ago 1985, p.44. Campinas: 1985.

SILVA, Helena Menna Barreto. **Maltraçada e maltratada: a intervenção da prefeitura do município de São Paulo para regularização da periferia da cidade após a lei Lehmann**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1990. Dissertação (Mestrado)

SINGER, Paul. **Economia política da urbanização**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1983.

SPINAZZOLA, Patrícia Cezário Silva. **Impactos da regularização fundiária no espaço urbano**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado)

SPOSITO, Eliseu; SPOSITO, Maria Encarnação B.; SOBARZO, Oscar (orgs). **Cidades médias: produção do espaço urbano e regional**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

SPOSITO, Maria Encarnação B.; SOBARZO, Oscar (orgs). **Cidades médias: espaço em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

TIERNO, Rosane. Aspectos registrários da regularização fundiária na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo Urbano – Projeto de Lei Nº3.057/00. in REALE Jr., Nelson (org.); BRUNO, Fernando; et al. **A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei de Parcelamento do Solo**. Cadernos Pólis nº10. São Paulo 2008. pg.96-106

NEGREIROS, Iara; AULICINO, Patricia; ABIKO, Alex. **Sustentabilidade ambiental na regularização de loteamentos: o caso do Programa Lote Legal em São Paulo**. Fortaleza: XII Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído – Entac, 2008.

VALENÇA, Márcio Moraes (org). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

VARON, Conceição de Maria Ferraz de. **São Paulo: terra, propriedade e descontrol**. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2006. Tese (Doutorado)

VASCONCELOS, João Agripino Maia de. **Regularização fundiária e a urbanização de áreas faveladas em programas financiados pelo BNH**. Rio de Janeiro: BNH, 1986.

VEIGA, José Eli da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2003.

VILLAÇA, Flávio. **O Espaço Intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute, 1998.

WHITACKER, A. M. **Cidade e campo: relações e contribuições entre urbano e rural**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

Apêndices

Anexos