

<b>Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas</b>
<b>Disciplina Básica - Regularização Fundiária: princípios e conceitos básicos</b> <b>Unidade 01</b>
Professor(a): Betânia Alfonsin / Edésio Fernandes

## **Aula 1 Informalidade/irregularidade e ilegalidade no acesso à terra urbana e na produção da moradia: causas, implicações e respostas do Poder Público - dos despejos e remoções à regularização**

**Objetivo:** Entender as causas históricas e diversas implicações – sociais, econômicas, ambientais, culturais e jurídicas - do processo de produção informal das cidades brasileiras. Discussão acerca das respostas historicamente dadas pelo Poder Público, em todas as esferas governamentais, ao “problema” da informalidade, das políticas e práticas de despejo e remoção às políticas e programas de regularização fundiária dos assentamentos informais. Entender a relação entre mercados formais e informais, e o papel da legislação urbanística na própria produção da informalidade.

### **Introdução**

O processo de urbanização tem recentemente registrado taxas cada vez mais aceleradas no contexto da Ásia e da África, mas também na América Latina, que há muito tempo é uma região solidamente urbanizada – com mais de 75% da população vivendo em áreas urbanas - as taxas de crescimento urbano continuam altas. De modo geral, o padrão de urbanização na região tem historicamente combinado processos de exclusão social e segregação espacial. Como resultado, um número cada vez maior de latino-americanos – estimado de maneira conservadora em pelo menos um em cada quatro cidadãos – somente tem tido acesso à terra urbana e à moradia nas cidades, através de processos informais, o que tem gerado uma proliferação de assentamentos informais nas áreas urbanas.

De fato, mais do que nunca, a produção informal da cidade latino-americana não é a exceção, mas sim a regra.

Ainda que os dados sejam sempre imprecisos, em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro já se admite oficialmente algo na ordem de 50 a 55% de informalidade urbana, tão-somente considerados aí os processos de acesso ao solo e à moradia, e portanto sem considerar outras formas de informalidade urbana como a construção irregular, os negócios informais e outras práticas informais. Em cidades como Recife Salvador e Fortaleza já se fala em 70% a 80% de informalidade urbana. Os números identificados em cidades de outros países da região – como Venezuela, Colômbia, Equador, Peru, El Salvador e mais recentemente na Argentina e no Uruguai – também indicam que o processo de produção informal do espaço urbano tem crescido.

Nesse contexto, é preciso que fique muito claro que não se trata aqui de um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento econômico e crescimento urbano, ou de uma simples distorção desse modelo, mas que se trata aqui do modelo ele mesmo, da

maneira latino-americana de se produzir o espaço urbano - que é essencialmente uma maneira que se dá cada vez mais por fora da lei, especialmente com o descumprimento dos padrões e critérios estabelecidos pelas legislações civil e urbanística.

Há na América Latina toda uma diversidade de processos de informalidade que correspondem não só à heterogeneidade de situações existentes dentro de cada cidade ou mesmo dentro de cada assentamento informal, mas também à heterogeneidade de situações fundiárias identificadas em cada país. As mais comuns são certamente as ocupações informais de áreas públicas e privadas, seja em favelas, vilas ou outras formas de ocupação irregular, seja pela compra de lotes e/ou de casas em loteamentos “clandestinos”, “piratas” e “irregulares”.

Há porém uma série de outros processos informais menos conhecidos e discutidos, como o adensamento dos cortiços, o crescimento das agrovilas que viram verdadeiras cidades, a proliferação de casas de frente-e-fundo, as ocupações de áreas ribeirinhas que se vão formando informalmente, etc. Muitas desses processos são produzidos pelo próprio poder público: muitos dos conjuntos habitacionais (senão a maioria) no Brasil são irregulares.

Se há uma série de diversidades de processos informais, o que os distingue são as suas distintas implicações jurídicas, mas o que os une é a falta generalizada de infraestrutura urbanística e ambiental adequada, de equipamentos coletivos e de serviços públicos, bem como o fato de a maioria das construções serem normalmente muito precárias, ainda que ao longo dos anos muitas delas passem por um processo gradativo de consolidação.

Em que pesem o enorme alcance e as sérias implicações do processo de produção informal das cidades latino-americanas, de modo geral as respostas do Poder Público – principalmente através de programas de regularização dos assentamentos informais - em todos os níveis governamentais ainda têm sido poucas e pouco satisfatórias. Embora alguns países como o Peru e México tenham aprovado leis específicas sobre essa questão ainda nas décadas de 1960 e 1970, quando diversos estudos acadêmicos começaram a discutir a questão da informalidade urbana, a maioria das experiências mais compreensivas de regularização dos assentamentos informais na América Latina começou a ser implementada a partir da década de 1980, gerando uma tradição crescente de pesquisa acadêmica interdisciplinar.

Mais recentemente, a discussão regional e internacional acerca dos programas de regularização ganhou uma relevância ainda maior, tendo inclusive se tornado objeto da Campanha Global pela Segurança da Posse promovida, desde 1999, pelo Programa UN-HABITAT. A redução do número de pessoas que vivem em assentamentos informais é uma das Metas do Milênio adotadas por várias agências internacionais e governos nacionais. Diversos encontros importantes sobre o tema têm sido promovidos em diferentes países latino-americanos por diversas organizações. Novos programas de regularização têm sido formulados.

### **Programas de regularização de assentamentos informais: mitos e verdades**

Ainda que tais programas de regularização sejam geralmente considerados de grande importância para o enfrentamento do fenômeno do crescimento da pobreza urbana, existem inúmeras discussões e controvérsias acerca da natureza, possibilidades, problemas e perspectivas desses programas.

Em especial, uma característica de muitos países latino-americanos é o fato de que as taxas de crescimento informal são hoje mais significativas do que as taxas de crescimento da pobreza social, o que exige toda uma reflexão especial, quando da formulação de políticas públicas de regularização de assentamentos informais.

Existe um outro mito a ser questionado, qual seja, o de que o problema do crescimento informal urbano é uma questão que aflige tão-somente as cidades grandes. Os dados ainda são muito pouco sistematizados, mas no Brasil, por exemplo, já há dados recentes que sugerem que esse processo de crescimento intensivo informal das cidades já se estendeu tanto para as cidades de porte médio, como para as cidades pequenas.

Em outras palavras, é fundamental que se entenda que esse processo de produção informal é estruturante do espaço urbano latino-americano, tratando-se de processo estrutural que como tal não é isolado, não é uma exceção, e não é só uma “questão de cidade grande”.

De maneira geral, ainda não existe uma compreensão adequada acerca das causas, dinâmicas e implicações dos processos de produção da informalidade urbana, inclusive no que se refere às formas de acesso à terra urbana e à moradia. Isso tem provocado problemas e distorções de diversos tipos, a tal ponto que são muitos os que defendem a idéia de que – tal como têm sido formulados e implementados - os programas de regularização, ao invés de promoverem a necessária integração socioespacial, acabam por manter e agravar o *status quo* que originalmente provocou a informalidade urbana nas cidades latino-americanas.

Nesse contexto, sobretudo levando-se em conta o volume enorme de recursos de todo tipo já investidos no enfrentamento dessa questão, é crucial que se faça uma reflexão ampla e crítica acerca desses programas de regularização, em parte porque não é necessário “inventar a roda” a cada dia, em parte para permitir que os erros já cometidos não sejam mais repetidos, sobretudo por aqueles países e cidades que estão formulando pela primeira vez seus programas de regularização.

Com mais de trinta anos de experiências acumuladas, a América Latina tem muito a contribuir também, para o importante debate internacional, especialmente no que toca à proposição de caminhos inovadores para que a questão do crescimento informal possa ser enfrentada pelos governos e pela sociedade.

Outro mito que precisa ser questionado nesse debate é o de que a informalidade/ilegalidade na produção do espaço urbano somente tem a ver com os grupos sociais mais pobres. De fato, são muitos os processos e as práticas de informalidade e ilegalidade urbana entre os grupos mais privilegiados da sociedade latino-americana, o que demonstra que o que está em xeque é a legitimidade da ordem jurídica como um todo. No entanto, a maior ênfase que se coloca na discussão dos assentamentos informais de grupos sociais pobres tem a ver com a maior urgência de

formulação das políticas públicas para seu enfrentamento, dadas as implicações de toda ordem que afetam não só esses grupos, mas a cidade como um todo.

### **Custos da informalidade**

Dentre os impactos e custos sociais do crescimento informal, podem-se citar o aumento da exclusão social e da segregação espacial, bem como a crescente, e perversa, associação feita por muitos entre moradores de assentamentos irregulares e marginais, gerando toda uma série de políticas públicas repressoras e reações negativas e preconceituosas da própria opinião pública.

Dentre os problemas jurídicos decorrentes da falta de segurança individual da posse, devem-se mencionar a falta de acesso amplo dos moradores de assentamentos informais a crédito formal e ao registro imobiliário, bem como a falta, com muita frequência, de reconhecimento de direitos básicos - até mesmo o direito a ter um endereço. De fato, são milhões os latino-americanos que não têm um endereço oficial para receber correspondências, o que, dentre outros fatores, tem levado à discriminação sistemática dessas pessoas no mercado de trabalho.

O crescimento informal das cidades também tem implicado uma maior vulnerabilidade política desses grupos sociais, face às práticas tradicionais de clientelismo político e manutenção de interesses conservadores que têm feito das cidades apenas o palco de acumulação de capital, sem maiores considerações de outros valores sociais, coletivos, culturais e ambientais.

Também é importante destacar que o processo de crescimento informal tem tido custos econômicos muito altos para todos moradores e para a cidade como um todo. Produzida informalmente em grande medida, a cidade latino-americana é uma cidade caríssima, em virtude de sua irracionalidade administrativa e ineficiência econômica, dos altos custos da implantação de serviços e equipamentos, da fragmentação urbana, bem como da degradação ambiental. Além disso, a regularização dos assentamentos informais consolidados custa caríssimo, pois trata-se de processo que leva muito tempo, requer investimentos de vulto, e que custa muito mais do que os gastos com políticas de prevenção.

Porém, também do ponto-de-vista dos pobres que vivem em assentamentos ilegais, há um alto custo econômico a ser considerado. Existe uma idéia generalizada de que quem mora em assentamentos informais o faz porque “não tem outra opção”. Isso pode ser até uma verdade, no sentido de que tanto os mercados, quanto as políticas habitacionais não oferecem soluções de acesso ao solo e à moradia que sejam adequadas, suficientes e acessíveis para esses grupos, mas de imediato deve-se dizer que isso não quer dizer que essa única opção existente seja uma “boa opção” do ponto-de-vista urbanístico e ambiental. De fato, o que se vê cada vez mais são pessoas vivendo precariamente em áreas de risco, em áreas de proteção aos mananciais, em áreas de preservação permanente, ou em outras áreas públicas.

Contudo, um outro dado que tem que ser acrescentado a essa consideração é que pesquisas recentes (como, por exemplo, as pesquisas promovidas pelo Lincoln Institute of Land Policy) têm mostrado que o preço do metro quadrado produzido

informalmente nas cidades latino-americanas é altíssimo. Em termos relativos, os moradores de assentamentos informais têm pago preços absurdos para viver em condições extremamente precárias. Toda uma verdadeira indústria se criou em torno da produção informal da cidade, o que não tem a ver só com o aumento da pobreza, havendo todo um conjunto de outras questões e fatores que têm feito com que esse padrão excludente não só se perpetue, como também se amplie.

Enfim, é fundamental enfrentar urgentemente esse processo do crescimento da informalidade urbana porque, ainda que do ponto-de-vista dos moradores esse processo possa estar oferecendo soluções imediatas, essas soluções estão longe de serem ideais, tanto para os próprios moradores, quanto para as cidades como um todo.

### **Enfrentando as causas do fenômeno da informalidade**

Nesse contexto – em que não há respostas fáceis e em que não se pode “saltar etapas”, as causas desse processo têm que ser devidamente conhecidas, para serem enfrentadas.

Tradicionalmente, tem-se falado que a informalidade urbana decorre da combinação entre a falta de opções de moradias oferecidas, seja pelo poder público, devido à inexistência de políticas habitacionais adequadas, seja pelos mercados formais que são essencialmente especulativos. A essas causas – que são totalmente verdadeiras – mais frequentemente discutidas, é preciso acrescentar três outras, destacando-se que são todas elas inter-relacionadas.

Em primeiro lugar, é preciso que se comece a repensar a tradição elitista e tecnocrática de planejamento urbano que se faz na América Latina.

Em grande parte, a produção informal das cidades tem se dado devido a uma combinação de critérios elitistas de planejamento urbano traduzidos nas leis urbanísticas e ambientais em todas as esferas governamentais – critérios esses que podem ser tecnicamente ideais, mas que não refletem as condições socioeconômicas reais de produção da cidade, assim excluindo grande parte da população e reservando para os pobres aquelas áreas que os mercados não querem, ou às quais não têm acesso, que são geralmente essas áreas de preservação ambiental e as áreas inadequadas de todo tipo.

Além disso, é preciso destacar que muitas dessas leis urbanísticas e ambientais não são passíveis de implantação e fiscalização pelas Prefeituras Municipais, já que não levam em conta a precária capacidade de ação dos Municípios – sendo, assim, leis fadadas a serem descumpridas.

Esse é, por exemplo, o caso de muitos loteamentos irregulares: com frequência, o preço do lote irregular é mais ou menos o mesmo preço do lote regular, mas os promotores imobiliários são levados à informalidade ou “preferem” fazer o loteamento irregular porque é mais fácil, devido à enorme burocracia envolvida. Em muitas cidades, leva-se de três a cinco anos para aprovar um projeto de loteamento, o que faz com que a “opção” pela informalidade seja cada vez mais frequente. A exigência de um número enorme de certidões e licenças, concedidas de maneira

fragmentada por diferentes agências governamentais, dificulta ainda mais o processo, assim como os custos e dificuldades do registro imobiliário.

Isso, claro, também em um contexto de falta de fiscalização e de repressão, aliado à preponderância de sistemas políticos clientelistas que têm fomentado, e mesmo manipulado, esses processos de produção informal das cidades.

Também é fundamental que se entenda que a ilegalidade urbana na América Latina tem sido produzida, em grande medida, pela própria ordem jurídica civilista.

A lei tem sido um grande fator da ilegalidade na região, sobretudo à prevalência ainda muito forte, ainda dominante e hegemônica, de uma visão conservadora, individualista e patrimonialista dos direitos individuais de propriedade, visão essa que ainda orienta grande parte da ação dos tribunais e mesmo da opinião pública.

Enfrentar o processo de produção informal da cidade implica enfrentar todas essas causas.

### **As respostas do Poder Público: políticas preventivas e políticas curativas**

Como, então, o poder público e a sociedade têm reagido e dado respostas a esse processo?

A verdade é que não há uma resposta única, tais respostas – na forma de políticas públicas propostas e adotadas – têm evoluído ao longo do tempo, refletindo a série de relações existentes entre o “formal” e “informal”, o “legal” e o “ilegal”, que na verdade são meras categorias analíticas utilizadas no sentido de marcar as diferenças entre processos que são intrinsecamente inter-relacionados.

De fato, não existe propriamente uma “cidade informal” que se produza totalmente fora do contexto da legalidade, mas sim debates, contextos, diálogos contraditórios, dialéticos e íntimos entre a ordem formal e a ordem informal, entre legalidade e ilegalidade.

Até a década de 1970, a política dominante na região da América Latina era a mesma que hoje é a política oficial comum no contexto da Ásia e da África, qual seja, a da expulsão e/ou remoção forçada dos moradores de assentamentos informais. A partir da década de 1980, em algumas cidades começaram-se a fazer remoções coletivas, que de modo geral foram mal sucedidas, senão fracassadas. Foi nesse contexto que, em resposta à crescente mobilização social dos moradores de assentamentos informais, começou a ser formulada uma nova proposta de enfrentamento do problema do crescimento informal das cidades, através da aprovação de políticas de regularização, isto é, da proposta de inclusão e integração das populações e das áreas informais consolidadas na estrutura urbana e na sociedade urbana.

Antes de avançar nessa discussão, é preciso dizer que programas de regularização têm uma natureza essencialmente remedial, puramente *curativa*. Eles estão aí para dar conta de realidades constituídas ao longo do tempo, situações consolidadas onde inclusive direitos se constituíram. Esses programas só têm sentido e eficácia se forem concebidos no contexto de um conjunto mais amplo de políticas públicas *preventivas*

que quebrem o círculo vicioso e viciado que ao longo das décadas tem feito com que as cidades sejam produzidas informalmente.

Nesse sentido, programas de regularização têm que ser combinados com novas opções de habitação social construídas pelo poder público, em todos os níveis, e com a abertura de novas linhas de crédito, sobretudo para a população mais pobre que tem sido tradicionalmente excluída do acesso ao crédito oficial.

Outro dado fundamental é que, ainda que se fale muito sobre o déficit habitacional dos países latino-americanos, não se fala tanto sobre a existência de um grande número de imóveis vazios ou sub-utilizados, tanto de propriedade privada quanto de propriedade pública. Além disso, é preciso enfrentar a questão dos vazios urbanos, no sentido de dar uma função social aos terrenos urbanizados, porém ociosos, para fins de política habitacional e de regularização. O fato é que os centros das grandes cidades latino-americanas estão cada vez mais esvaziados, havendo uma série de áreas e prédios que podem ser ocupadas por políticas habitacionais de interesse social

Deve-se também reconhecer que, em todos os níveis governamentais, mesmo aquele poder público mais competente, mais ágil e mais bem intencionado não tem como dar conta de resolver, por si só, o problema habitacional, por causa da enorme escala acumulada da questão. Daí a necessidade de uma outra forma de ação, que é trazer o setor privado para a produção da terra urbanizada para os grupos mais pobres. A construção da moradia em si não é o grande problema latino-americano, mas sim o acesso à terra urbanizada e com serviços. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade no Brasil e a Operação *Nuevo Usme*, na Colômbia, dentre outros avanços e outras leis urbanísticas importantes, já indicaram uma série de elementos e de possibilidades para que o setor privado seja trazido para dentro da produção regular da terra urbanizada de natureza social.

Esses serão os temas discutidos na próxima unidade deste Módulo.