

<b>Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas</b>
<b>Disciplina Básica:</b> Regularização Fundiária: princípios e conceitos básicos <b>Unidade 03</b>
Professor(a): Betânia Alfonsin / Edésio Fernandes

### **Aula 3 – Edésio Fernandes**

#### **Programas de Regularização Fundiária de Assentamentos Informais: natureza, características, possibilidades e limitações**

**Objetivo:** Analisar conceitos, princípios, objetivos e instrumentos dos programas de regularização fundiária. Discussão acerca das distintas situações reconhecidas pela ordem jurídica, especialmente à luz da Constituição Federal de 1988, do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória no. 2.220: regularização como direito individual e coletivo; regularização como direito social de moradia; regularização e ação discricionária do poder público. Discussão acerca das maneiras de se compatibilizar o reconhecimento da segurança da posse com a promoção de integração socioespacial, bem como dos problemas e riscos inerentes aos programas de regularização. Discussão acerca das condições para que programas sejam bem sucedidos, com ênfase na questão da titulação. Análise das competências para formulação e implementação dos programas de regularização: o lugar do Poder Público em todas as esferas governamentais; das comunidades afetadas; e do setor privado. Regularização fundiária e preservação ambiental: o falso conflito.

#### **Introdução: das políticas discricionárias ao direito à regularização**

Entendidas a natureza curativa dos programas de regularização e a importância crucial de políticas públicas preventivas – fundiárias, urbanas, habitacionais, tributárias, etc. – que contribuam para democratizar o acesso ao solo urbano com serviços, o grande dilema das cidades latino-americanas é o de como promover políticas e programas de regularização que sejam sustentáveis, combinando as dimensões urbanística, ambiental, social e jurídica, o que depende de uma ação urgente e articulada do poder público, em todos os níveis governamentais.

Um novo elemento nesse contexto é que, exatamente devido à omissão ou ineficiência da ação do poder público, ao longo de décadas de ocupação informal, em muitos países como Brasil, África do Sul e Índia os caminhos judiciais estão sendo cada vez mais abertos à propositura de ações individuais ou coletivas pelos moradores de assentamentos informais que querem que seus direitos sejam formalmente reconhecidos. Nesses países, não se pode mais tratar a questão da regularização tão-somente como uma “questão técnica” que esteja exclusivamente dentro do âmbito da “ação discricionária” do poder público: há que se reconhecer que direitos subjetivos dos moradores estão sendo constituídos no tempo de ocupação informal.

Na verdade, não há mais que se opôr “valores externos” a “direitos”, pois existe hoje na ordem jurídica de diversos países latino-americanos – seja por força das constituições e leis nacionais, seja por força dos tratados internacionais assinados por

esses países, sobretudo os que reconhecem o direito social à moradia adequada - um *direito coletivo à regularização* dos assentamentos informais.

De fato, até recentemente as justificativas dos programas de regularização combinavam argumentos morais, humanitários e sociopolíticos, assim como religiosos; existe também um argumento muito forte de ordem econômica que se encontra muito bem sintetizado na obra do economista peruano Hernando de Soto, e que tem grandemente influenciado a discussão e a formulação de políticas internacionais de regularização.

Contudo, é preciso que se entenda que existe hoje também um fortíssimo argumento jurídico para justificar a formulação e implementação de programas de regularização.

Isso significa que o poder público na América Latina hoje está com a “faca no pescoço”, se quiser promover regularização no sentido mais amplo, isto é, combinando a *regularização urbanística* das áreas e lotes (com implantação de serviços, equipamentos e infra-estrutura) com a *regularização ambiental*, a *regularização social* (sobretudo através de programas de geração de emprego e renda), e a *regularização jurídica*, quer dizer, a aprovação dos parcelamentos informais e o reconhecimento dos lotes, seguidos da titulação dos ocupantes. Caso seja do seu interesse atuar dessa maneira ampla e articulada, o poder público tem que agir com urgência, porque se não o fizer ele pode vir a ser atropelado, como tem sido, pela via judicial do reconhecimento tão-somente do direito à titulação, em cuja hipótese prevalece o conceito de regularização jurídica estrito senso.

### **Objetivos dos programas de regularização**

Tradicionalmente, os programas de regularização têm declarado o objetivo de garantir a segurança da posse. Nesse sentido, há uma série de campanhas, programas e ações em andamento, promovidos por agências internacionais como UN-HABITAT, o Banco Mundial e os bancos regionais de desenvolvimento. Uma das chamadas Metas do Milênio, que orientam a liberação de grande parte dos recursos das agências internacionais, é diminuir a pobreza social, sendo que um dos critérios de verificação da pobreza, de acordo com essas agências, é exatamente a (in)segurança da posse.

Contudo, por mais que o movimento crescente de idéias e ações hoje existente no cenário internacional seja de enorme importância, a verdade é que ainda se está trabalhando com gotas em um oceano. Por exemplo, a iniciativa Cities Alliance/Aliança das Cidades, liderada pelo Banco Mundial, trabalha com o objetivo de reduzir em 100 milhões o número de pessoas que vivem em condições precárias, até 2020, sendo que hoje se reconhece no mundo em desenvolvimento cerca de 800 milhões a mais de um bilhão de pessoas vivendo informalmente em favelas ou áreas semelhantes. Falar de 100 milhões de pessoas, nesse contexto, é uma gotinha de um processo muito mais amplo.

Um outro objetivo que é muito próprio das políticas de regularização em diversas cidades latino-americanas, pelo menos nominalmente, é a idéia de que esses programas têm que promover a integração socioespacial das áreas e comunidades. Cada vez mais, segurança da posse não é tão-somente a garantia de proteção individual contra

despejo ou remoção – de passagem, pode-se mesmo dizer que, ainda que existam muitas situações preocupantes de remoções em diversos países, tem ficado cada vez mais difícil em diversos países e cidades se falar de remoção enquanto política de governo, sendo que a adoção de políticas de regularização tem sido cada vez mais aceita. Segurança da posse hoje, na América Latina, é um conceito que envolve uma série de outros objetivos para além da proteção contra o despejo forçado: acesso a crédito formal, produção de assentamentos sustentáveis, reconhecimento de direito de cidadania, fortalecimento de organizações sociais, reconhecimento dos direitos das mulheres, etc.

Em especial, a dimensão de gênero dos programas de regularização precisa ser melhor compreendida e assimilada, porque as pesquisas têm mostrado que mulheres e crianças sofrem muito mais o impacto da produção informal das cidades, já que são elas que ficam no terreno, enquanto os homens passam. Hoje, em muitas grandes cidades, mais de 50% dos chefes de família são mulheres, e essa dimensão de gênero não pode ser mais ignorada, se os programas de regularização efetivamente visam a promover integração e a garantir a permanência das populações nos locais onde moram.

Nesse contexto, uma primeira grande lição a ser reconhecida é que a experiência latino-americana acumulada de programas de regularização tem sido um grande fracasso, sobretudo porque tais objetivos declarados, reconhecimento da segurança da posse e promoção de integração socioespacial, não têm sido devidamente traduzidos em instrumentos técnicos, jurídicos, financeiros e urbanísticos adequados. De modo geral, os mecanismos de gestão de tais programas são inadequados ou inexistentes. Também inexistem os processos sociopolíticos e socioeconômicos que são necessários para que esses programas surtam efeito e sejam combinados com políticas preventivas, dada a sua natureza curativa. Inexistem processos financeiros, institucionais, de planejamento e de apoio.

É nesse contexto que com frequência diversos analistas têm concluído que, ao invés de promover integração socioespacial, esses programas acabariam por aumentar o preço dos terrenos e a conseqüente “expulsão dos moradores pelo mercado”, assim agravando os processos de segregação e as condições de produções informais da cidade, e que o dinheiro público estaria assim sendo gasto sem o devido retorno. Há uma série de outras críticas sobre os efeitos perversos desses programas, que, no seu conjunto, comprovam a necessidade de entendimento das causas do fenômeno e da natureza dos programas, bem como da necessidade de sua conciliação com políticas públicas mais amplas, para que os programas de regularização possam efetivamente contribuir para a democratização do acesso à terra e à moradia.

Uma outra questão que na América Latina já ficou muito clara é que não existe relação direta, automática, entre programas de regularização, mesmo aqueles bem sucedidos, e a erradicação, ou mesmo diminuição significativa, da pobreza social. O enfrentamento da pobreza é algo que requer todo um conjunto articulado de ações de programas, de investimentos e de políticas de geração de renda e emprego. Naturalmente, um programa de regularização bem encaminhado tem um impacto positivo no cotidiano dos moradores – por exemplo, a mulher que já não precisa andar 40 minutos para pegar água pode costurar em casa nesse tempo, gerando algum tipo

de renda para a família. Contudo, ainda que importantes, esses ganhos não são ganhos estruturais do ponto-de-vista da redução da pobreza.

### **Competências para ação:**

Desde meados da década de 1980, alguns poucos Municípios têm tentado enfrentar o problema do desenvolvimento urbano informal através de programas de regularização dos assentamentos informais, mas a verdade é que, em que pesem avanços importantes aqui e ali, no todo tais programas ainda deixam muito a desejar, sendo que a maioria dos Municípios brasileiros ainda está por formular seus próprios programas.

Além disso, os programas de regularização, quando existem (e são poucos), ainda são pensados de maneira isolada, setorial e marginal no contexto das políticas públicas, como se estivessem tratando de uma situação excepcional. São raros os Municípios que trazem essa discussão sobre o enfrentamento da irregularidade para o coração do planejamento urbano e das leis urbanísticas e planos municipais. De modo geral, as políticas de regularização existentes são políticas específicas, que não levam em conta o caráter estrutural e estruturante dos processos de produção informal do espaço urbano.

Historicamente, também a ação do Governo Federal tem sido extremamente ineficiente. Até 2002, a despeito da existência de alguns programas de apoio e algumas poucas linhas de financiamento para os Municípios direta ou indiretamente relacionados com a questão dos assentamentos informais, como o Programa Habitar Brasil – BID e o Programa de “Banco de Construções” da Caixa Econômica Federal, inexistia no âmbito federal uma política integrada e compreensiva acerca da questão que os articulasse e que expressasse os objetivos da intervenção do Governo Federal.

Reconhecendo a dimensão, a gravidade e as implicações do processo de desenvolvimento urbano informal, em 2003 o Governo Federal, através do Ministério das Cidades/ Secretaria de Programas Urbanos – SNPU, pela primeira vez formulou uma Política Nacional sobre a questão, de forma a orientar os programas específicos, em todas as esferas governamentais, que visam à regularização dos assentamentos informais já consolidados em áreas urbanas.

De imediato, deve-se dizer que qualquer iniciativa do Governo Federal tinha necessariamente que levar em conta a distribuição de competências jurídico-políticas estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade sobre a questão do controle do uso do solo em geral, e da regularização fundiária em particular, visando a formular uma política nacional que fosse condizente com a ordem jurídica em vigor e com os processos sóciopolíticos historicamente construídos no Brasil. Nesse contexto, o Governo Federal reconheceu o papel central dos Municípios, e em menor escala dos Estados, no enfrentamento dos problemas decorrentes dos processos de desenvolvimento informal do solo urbano e na

formulação e implementação dos programas de regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados em áreas urbanas.

O problema do desenvolvimento urbano informal é notadamente grande e requer uma intervenção ampla do poder público, mas a verdade é que a história sóciopolítica do país ao longo dos últimos vinte anos tem sido a da descentralização político-administrativa, levando a uma afirmação única (no cenário internacional) do municipalismo, mesmo com todas as suas limitações financeiras. Contudo, com frequência de várias fontes são encaminhadas inúmeras propostas em busca de soluções mágicas para o problema do desenvolvimento urbano informal, sem nenhum compromisso com ordem constitucional, política ou jurídica em vigor: propostas que visam a providências imediatas de intervenção do Governo Federal (e do Ministério das Cidades, criado em janeiro de 2003) para a solução dos crescentes problemas urbanos e sócioambientais, muitas vezes ignorando, pura e simplesmente, as competências municipais. Trata-se certamente de uma expressão da carência histórica de enfrentamento da questão urbana e da ausência de uma política nacional sobre regularização fundiária, mas é fundamental entender que o lugar do Governo Federal nesse campo é muito determinado.

De fato, a ação do Governo Federal tem o sentido de *apoiar, complementar e/ou suplementar* a ação dos governos municipais e estaduais, intervindo de forma mais direta – mas sempre em parceria com os Municípios e com os Estados - apenas nos casos em que os assentamentos informais consolidados a serem regularizados estejam situados em terras de domínio da União, especialmente os que se enquadrem nos critérios da Medida Provisória no. 2.220/2001 (Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia). Nesse sentido, uma série de estratégias jurídicas, financeiras, urbanísticas e institucionais tem sido traduzidas em ações de intervenção, mobilização, articulação e capacitação.

Em que pesem seus limites, trata-se certamente de um papel da maior importância sóciopolítica, especialmente porque, dadas a extensão e as implicações do problema do desenvolvimento urbano informal, é preciso urgentemente criar uma frente ampla e integrada de ação intra- e intergovernamental, bem como diversas formas de parcerias entre o estado e a sociedade civil, para o enfrentamento do problema, frente essa cuja formação o Governo Federal tem melhores condições de promover e liderar.

### **A difícil questão da legalização**

Um aspecto crucial da discussão internacional, acerca dos programas de regularização diz respeito à questão da legalização dos assentamentos e seus ocupantes. Uma grande ênfase na necessidade de distribuição de títulos tem sido colocada nas políticas internacionais, havendo mesmo uma pressão internacional do Banco Mundial, do BID e de outras agências, no sentido da “legalização do ilegal”, e da formulação de programas de legalização e da distribuição de títulos, o que tem sido feito em larga escala em diversos países e cidades.

É importante destacar que, quando se fala em títulos, tradicionalmente se está pensando tão-somente em uma forma específica de legalização, que é o reconhecimento de títulos individuais de propriedade plena.

Em grande parte, essa discussão internacional tem sido baseada nas idéias de Hernando de Soto, para quem o grande desafio hoje colocado para os países em desenvolvimento é o de garantir acesso a crédito, o que seria possível através de programas de legalização na forma da propriedade individual plena dos assentamentos informais, fazendo com que os ocupantes, finalmente seguros de sua posse, invistam nas casas e negócios informais. Com base nessa idéia, programas de legalização em massa têm sido discutidos e promovidos no Peru, El Salvador, Romênia, Filipinas, Egito, etc.

Trata-se de uma das discussões atuais mais polêmicas, e o argumento de de Soto precisa ser profundamente discutido, pois as análises já existentes acerca das experiências acumuladas têm indicado que o fenômeno é muito mais complexo do que ele sugere.

A análise crítica do caso peruano, por exemplo, indica que - a despeito do processo pesado de privatização do patrimônio público e mesmo com a falta de preocupação com as dimensões urbanística, ambiental e social durante o processo de regularização, gerando como resultado áreas legalizadas porém não sustentáveis, isto é, sem serviços, transporte e equipamentos adequados - ainda não se materializou o prometido acesso ao crédito oficial. Nesse contexto, a segurança individual dos ocupantes pode até ter sido plenamente reconhecida, no sentido de que eles estão protegidos contra o despejo e contra a remoção, mas não se pode dizer que houve uma integração socioespacial dessas pessoas e áreas.

Em outras situações, sobretudo em áreas centrais, a mera legalização formal *a la* de Soto tem tido por efeito ameaçar a própria permanência dos ocupantes no local, já que todo o investimento público na área regularizada pode acabar sendo apropriado por outras pessoas e por outros agentes, com frequência aqueles agentes que foram responsáveis pela produção informal do espaço em primeiro lugar, já que a privatização de áreas públicas pode ser combinada com processos de “expulsão pelo mercado” e outras forças.

Mesmo reconhecendo que o título é sempre importante, por diversas razões, já existe uma aceitação crescente de que não é necessariamente o título que faz com que as pessoas invistam nas suas casas e nos seus negócios. Na verdade, muitos assentamentos informais nas cidades latino-americanas se consolidam com uma enorme rapidez: um dia é um pedaço de lata, no outro dia já é um tijolo, daí a um mês já é uma casa e uma comunidade. Isso decorre da existência de um contexto de fatores sociais, políticos e institucionais que geram uma ampla percepção de segurança, um pacto social que, em muitos casos, já é suficiente para garantir que as pessoas comecem a investir nas suas casas e negócios informais.

Dito isso, títulos são importantes por uma série de razões: promoção de segurança individual, prevenção de conflitos com proprietários, acesso ao registro imobiliário e a crédito formal, resolução de conflitos domésticos, problemas de herança, problemas de demarcação, pressões externas, tráfico de drogas, pressão de mercado, etc. A questão crucial é como conciliar a titulação com o objetivo da integração socioespacial.

Nesse sentido, o que está sendo cada vez mais colocado é o seguinte: a obrigação do Estado não é distribuir propriedade, mas sim de reconhecer o direito social de moradia. Mais, um mero programa de regularização não é uma forma de reverter a estrutura fundiária concentrada e injusta, não se devendo esperar que a regularização vá causar nenhuma revolução na estrutura fundiária. Ainda que possam ter efeitos positivos do ponto-de-vista de estimular o desenvolvimento econômico das pessoas e comunidades, programas de regularização são acima de tudo uma forma de reconhecer o direito social de moradia, que não pode ser reduzido ao direito de propriedade, e muito menos ainda ao direito individual de propriedade plena.

De fato, direito de moradia é um conceito muito mais amplo que oferece um leque de alternativas jurídico-políticas para a ação do governo, quando da formulação de programas de regularização. Opções que vão da propriedade individual plena sim, se for o caso, à propriedade coletiva, e que pode ser adquirida via procedimento da usucapião individual ou coletiva, ou através de compra ou doação, mas que também incluem diversas formas de propriedade restrita, por exemplo no caso da concessão do direito real de uso ou da concessão de uso especial para fins de moradia individual ou coletiva.

Também devem-se considerar os contratos de aluguel social, pois a verdade é que não há uma única experiência internacional de enfrentamento da crise urbana e habitacional que não tenha envolvido a opção do aluguel social. Outras formas mais precárias como permissões, autorizações de ocupação também devem ser consideradas.

A questão é como escolher a melhor opção, havendo aí uma série de fatores a serem considerados: os objetivos do programa de regularização, a situação jurídica existente, o regime de propriedade (se é área pública ou se é área privada), os costumes e valores culturais e sociais, etc.

Não se trata, portanto, de legalizar sem levar em conta outras preocupações urbanísticas e socioambientais, e nem de tentar “amarrar as pessoas no solo”, impedindo que os lotes legalizados sejam vendidos: trata-se de reservar o solo urbano que foi legalizado para a função de habitação de interesse social. Trata-se de reservar aquelas áreas que sofreram a intervenção pública, através do investimento caríssimo da urbanização, para que os beneficiários finais sejam os grupos sociais mais pobres na cidade, o que não significa necessariamente aqueles mesmos pobres que já vivem na área. Em outras palavras, se o morador quiser vender sua casa, para se lançar na economia informal, não há muito que possa ser feito para impedi-lo. O importante é garantir que essa área regularizada continue se prestando a essa função social. Até que um dia exista nos países latino-americanos um contexto estrutural de distribuição da renda e da riqueza mais justo, não se pode abrir mão desse tipo de proteção social. A questão, então, é garantir o acesso à terra e garantir que a terra urbanizada continue se prestando a essa função de habitação social.

Nesse contexto, muitas vezes um título individual acaba tendo efeitos perversos, na medida em que, se não for cercado de uma série de outros fatores jurídicos e urbanísticos, pode mesmo acabar gerando uma grande pressão do mercado sobre as áreas urbanizadas e legalizadas, levando as pessoas a venderem seus lotes e fazendo com que as áreas sejam apropriadas por outros agentes. A outra grande lição das

experiências latino-americanas é de que não basta pensar a questão da regularização apenas do ponto-de-vista dos direitos individuais dos moradores em assentamentos informais, isto é, da segurança individual da posse: é preciso pensar como esses programas – combinando estratégias de planejamento urbano e processos de gestão democrática - podem também garantir integração socioespacial.

Esse desafio de promover a regularização sustentável dos assentamentos informais está colocado especialmente para todos os países e cidades latino-americanos. Acima de tudo, trata-se de um enorme desafio colocado à sociedade latino-americana. Não se pode mais evitar o enfrentamento desse problema galopante da produção informal da cidade, com todas as suas nefastas implicações para todos, não só para os moradores de assentamentos informais, mas para as cidades e para a sociedade urbana como um todo.

### **Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito**

Uma das principais características da urbanização intensa no Brasil ao longo das últimas décadas tem sido a ocupação crescente de áreas de preservação permanente, áreas de mananciais, áreas *non-aedificandi* e outras áreas que contêm valores ambientais. Em alguns casos, trata-se de ocupações recentes, como as decorrentes da expansão das favelas cariocas que tem gradualmente comprometido o que sobra da Mata Atlântica local. Em muitos casos, trata-se de situações urbanas já completamente consolidadas ao longo de décadas de ocupação, como é o caso da enorme população que mora nas margens da Represa Billings, na região metropolitana de São Paulo. Esforços consistentes devem ser feitos no sentido de impedir novas ocupações de áreas ambientais, não se podendo aceitar a atual atitude de “tolerância 100%” percebida na ação de muitos governos locais. Contudo, o tratamento das ocupações urbanas consolidadas, envolvendo milhões de pessoas, exige que uma outra atitude seja tomada pelos governos e pela sociedade.

Se um número crescente de brasileiros tem tido que recorrer a processos informais de acesso ao solo urbano e à moradia devido à omissão e/ou à ação do poder público e de grupos imobiliários, um princípio básico do direito que não mais pode ser ignorado é o de que o tempo criou direitos para os ocupantes de tais áreas - públicas ou privadas - consolidadas. Esse direito foi reconhecido pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Cidade de 2001, e, no que toca às ocupações de terras públicas, pela Medida Provisória no. 2.220/2001. Os programas de regularização de assentamentos informais que tem sido promovidos por diversos municípios visam a materializar esse direito, integrando essas áreas informais e suas comunidades na estrutura formal da cidade e na sociedade urbana como um todo.

Contudo, a questão dos assentamentos informais em áreas ambientais continua dividindo opiniões e grupos. Trata-se na verdade de mais uma expressão de um velho conflito entre os defensores da chamada “agenda verde” do meio ambiente e os defensores da chamada “agenda marrom” das cidades, conflito esse que tem se traduzido também no crescimento paralelo, e com frequência potencialmente antagônico, de dois ramos do Direito Público brasileiro, quais sejam, o Direito Ambiental e o Direito Urbanístico. Infelizmente, tais grupos tem sido cada vez mais insensíveis um para com as demandas do outro, o que tem gerado decisões judiciais

conflitantes, que vão da determinação de remoção de milhares de famílias sem uma maior preocupação com suas necessidades de moradia, a recentes decisões judiciais tomadas em prol dos moradores sem uma maior preocupação com valores ambientais. De modo geral, pode-se dizer que os urbanistas tem feito um esforço maior de inserção de uma preocupação ambiental em suas propostas, do que os ambientalistas tem feito no que toca ao reconhecimento das necessidades sociais de moradia, sobretudo dos grupos mais pobres. Alguns dispositivos legais do Código Florestal em vigor, por exemplo, totalmente ignoram as realidades urbanas do país.

Mas, haveria mesmo um conflito entre preservação ambiental e moradia? Trata-se de uma falsa questão: os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função socioambiental da propriedade. O desafio, então, é compatibilizar esses dois valores e direitos, o que somente pode ser feito através da construção não de cenários ideais, certamente, não de cenários inadmissíveis, mas de cenários possíveis.

A grande novidade da ordem jurídica brasileira, mas que ainda não foi totalmente compreendida, é que onde valores constitucionais forem incompatíveis e um tiver que prevalecer sobre o outro, medidas concretas tem que ser tomadas para mitigar ou compensar o valor afetado. É esse o espírito da mencionada MP no. 2.220/20001: se o direito de moradia dos ocupantes de assentamentos informais em terras públicas não puder ser exercido no mesmo local, devido a razões ambientais, o direito de moradia continua prevalecendo, devendo ser exercido em outro lugar adequado.

São muitos os exemplos no Brasil de programas locais que tem tentado construir esses cenários possíveis em que preservação e moradia são associados; talvez o melhor exemplo seja o dos “Bairros Ecológicos” de São Bernardo do Campo, para as ocupações consolidadas na margem da Represa Billings, onde uma ampla articulação coordenada pelo Ministério Público local levou à assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta envolvendo diversos atores – moradores, loteadores, Prefeitura, etc. Dado o grau de participação comunitária, novas ocupações tem sido impedidas; remoções foram promovidas em certas áreas, bem como reflorestamento e plantio, implantação de calçadas ecológicas e outras medidas mitigadoras e compensatórias. A própria comunidade local pagou pela instalação de uma estação de tratamento de esgotos, e como resultado a água da represa é hoje melhor do que a água nas origens da represa, poluída por agrotóxicos ou despejos industriais.

Não há porque demonizar a população ocupante de áreas de preservação ambiental: é crucial que governos e a população reconheçam que a promoção da regularização dos assentamentos informais é um direito coletivo, condição de enfrentamento do enorme passivo socioambiental criado ao longo de décadas no país. Para tanto, é preciso que se adote um conceito antropocêntrico de natureza, bem como que se tomem todas as medidas necessárias para a total reversão do atual modelo de crescimento urbano segregador e poluidor, de tal forma que as cidades brasileiras possam se tornar cidades ecológicas e sustentáveis do ponto de vista socioambiental.

### **O desafio dos Planos Diretores Municipais**

Um enorme desafio dos novos Prefeitos, especialmente nos Municípios que têm população acima de 20.000 habitantes, será promover o processo de elaboração e aprovação, até 2006, dos Planos Diretores Municipais. Trata-se de obrigação estipulada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade de 2001 - mas, até hoje poucos Municípios já o fizeram. Além das sérias conseqüências jurídicas do não-cumprimento dessa obrigação, para os Municípios e Prefeitos, também da perspectiva da sociedade é crucial que tais Planos Diretores sejam amplamente discutidos e aprovados, para materialização dos princípios, instrumentos, direitos e obrigações estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Lei federal aclamada internacionalmente, o Estatuto da Cidade foi uma conquista social que abriu caminhos para o enfrentamento da profunda crise urbana e habitacional do país. Dada a heterogeneidade de realidades locais, os princípios gerais da política urbana devem ser traduzidos em leis municipais - os Planos Diretores Municipais. Espera-se desses Planos Diretores que, em cada contexto local, promovam a materialização das quatro dimensões da lei federal, quais sejam: determinação de critérios para cumprimento da função socioambiental da propriedade (condição mesmo para o reconhecimento do direito de propriedade privada) na forma de uma proposta de ordenamento territorial e de uso, ocupação e desenvolvimento do solo que expresse um "projeto de cidade"; identificação dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados para alcançar tal projeto de cidade; criação de mecanismos locais de regularização de assentamentos informais; e regulamentação dos processos municipais de gestão urbana participativa.

Esse debate começou de alguma forma esse debate nas grandes cidades (com alguns poucos Planos Diretores já tendo sido aprovados), mas nos pequenos e médios Municípios quase nada tinha acontecido até que o Ministério das Cidades começou a importante Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, embora também nesses Municípios o processo crescente de urbanização tem sido caracterizado pelos mesmos problemas de segregação socioespacial, degradação ambiental e informalidade urbana. Crise fiscal, crise urbana, crise ambiental, crise de moradia, violência: de formas diferentes, essa é a realidade de quase todos os Municípios. Em parte, a inação dos Municípios tem a ver com a limitada capacidade de gestão da enorme maioria deles, mas esse é um problema que pode ser enfrentado através de uma maior articulação com os governos estaduais e federal, que devem contribuir para os Planos Diretores com assistência técnica e financeira para o desenvolvimento institucional dos Municípios, formulação de cadastros, produção de mapas e informações necessárias para os Planos Diretores, etc. Parcerias entre os gestores municipais e o setor privado local também são necessárias, havendo um papel a ser cumprido pela sociedade organizada através da ação de profissionais e voluntários, especialmente juristas, arquitetos, engenheiros, geógrafos, etc. Um outro caminho importante para a superação das limitações municipais é a busca de soluções colegiadas, com Planos Diretores sendo formulados em conjuntos por Municípios, associações e consórcios, de forma a propiciar uma gestão mais eficiente e racional dos processos de uso e ocupação do solo, especialmente no contexto de aglomerações urbanas.

Dito isso, a alegação da falta de capacitação dos pequenos e médios Municípios para a formulação de Planos Diretores também tem a ver com uma leitura da lei federal que merece qualificação: a noção de que a lei é complicada, que os instrumentos

urbanísticos são de difícil utilização, e de que houve uma burocratização da gestão urbana. Mesmo reconhecendo o "viés de cidade grande" que o Estatuto da Cidade tem, essa discussão precisa tomar outro rumo. Tem havido uma ênfase excessiva nos instrumentos - direitos de superfície e de construir, transferência do direito de construir, edificação/parcelamento compulsório, tributação progressiva, etc.-, mas esses são meros instrumentos que têm que estar a serviço de um amplo projeto de cidade: essa é a questão mais importante. Não há uma fórmula fixa, um conceito único ou uma metodologia técnica exclusiva. O Plano Diretor é a lei municipal que, ao expressar um projeto de ordenamento e desenvolvimento territorial para o Município, afirma a função social da propriedade, as condições de gestão do solo e de recursos naturais, e a qualidade política dos processos de planejamento e gestão municipal. A adequação do Estatuto da Cidade às realidades socioeconômicas, político-institucionais e administrativas locais deve se refletir na escolha dos instrumentos urbanísticos e na simplificação dos critérios legais. Ampla participação popular deve ser assegurada para a formulação desse projeto de cidade, através de processos de planejamento incluyente, gestão democrática e de direitos coletivos.

Talvez os Municípios menores e médios tenham mais chances de promover desenvolvimento sustentável do que as cidades grandes, que já estão pagando um preço altíssimo pela falta de planejamento territorial adequado. O desafio dos Planos Diretores começará a ser vencido quando a questão for colocada, tarefa à qual os novos Prefeitos não poderão se furtar – e isso necessariamente envolve a discussão acerca da integração entre os programas de regularização de assentamentos informais e as políticas territoriais e urbanas mais amplas.

### **O papel do registro imobiliário**

A reflexão acerca do papel dos cartórios de registro imobiliário no processo de regularização de assentamentos informais é crucial, dada a importância do instituto do registro.

No caso específico do Brasil, uma série de queixas tem sido feitas em relação aos cartórios, sobretudo da parte das prefeituras municipais, das organizações sociais e de moradores em assentamentos informais. Essas queixas poderiam ser organizadas em três tipos, quais sejam: em primeiro lugar, a questão dos altos custos dos registros e da quantidade de documentos exigidos, o que inviabilizaria os programas especialmente dos municípios mais pobres. A segunda queixa está relacionada aos procedimentos seguidos pelos cartórios. Não há procedimentos uniformes e sistemáticos respeitados por todos os cartórios: os procedimentos estaduais diferem, assim variam com a interpretação e leitura de cada oficial de registro. Além disso, não há uma compatibilização adequada entre as bases cadastrais adotadas pelos cartórios e aquelas utilizadas pelas prefeituras.

Na base desse problema, está a terceira dimensão de problemas identificados, relativa às práticas institucionais dos cartórios, que não tem a ver apenas com leis e providimentos, mas com frequência também com uma certa resistência aos programas de regularização, resultante de uma combinação entre desinformação e recusa da nova ordem jurídica existente desde a aprovação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, em 2001.

Em razão dessas práticas, de modo geral os cartórios ainda não são vistos – e não se vêem - como verdadeiros parceiros dos programas de regularização. Embora sejam várias as formas de gestão democrática no Executivo, mediante participação de todo tipo de entidades e setores em conselhos e comissões, ainda são poucos os conselhos (de política urbana, por exemplo) que contam com a participação dos cartórios que estão quase sempre fora dos processos de tomada de decisão. Da mesma forma que se percebe uma resistência de muitos cartórios aos programas de regularização, as prefeituras também não têm feito um esforço significativo para trazer os cartórios para dentro do processo - e assim transformá-los em parceiros.

Dito isso, também é justo dizer que desde 2003 muito já se avançou nesse sentido, sobretudo com as parcerias que têm sido firmadas sob liderança do IRIB e da Anoreg com o Ministério das Cidades e a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Dentre outras iniciativas promissoras, IRIB e a Anoreg têm dado pistas de como essas novas formas de participação dos diversos operadores do Direito podem se dar. O processo de revisão da lei federal de parcelamento e regularização é uma expressão dessa parceria, uma nova forma de ação que vai integrar esses operadores do Direito na área notarial e registral, com outros operadores do Direito e urbanistas na área urbanística.. Outros exemplos disso são o convênio do IRIB com o Ministério Público; as parcerias do IRIB com o Ministério das Cidades e com a prefeitura de São Paulo; a aprovação da Lei Federal n. 10.267/2001, que propõe a compatibilização das bases cartorárias com as bases cadastrais municipais nas áreas rurais; toda a série de importantes publicações do IRIB, inclusive os boletins regulares; o seminário patrocinado pelo IRIB juntamente com o Ministério das Cidades, exatamente para apresentar a nova ordem jurídico-urbanística. Em diversos municípios, os oficiais de registro de imóveis já se encontram plenamente empenhados em construir soluções para os problemas decorrentes dos programas locais de regularização: Diadema é um ótimo exemplo disso.

Essa série de pistas interessantes já indica como os cartórios podem ser colocados no mundo da vida. Mas, e vai aqui uma observação pessoal, esse tipo de atitude ainda é uma exceção. Ainda há um abismo entre essas lideranças nacionais do setor registral e notarial mais comprometidas com os processos de transformação da ordem jurídica, e as práticas locais dos cartórios em muitos municípios brasileiros.

É esse tipo de ponte que precisa ser construída por todo lado.. Não dá mais para olharmos para o fenômeno da urbanização, que é essencialmente produzido fora da lei, com marcos sóciojurídicos completamente diferentes. Para ser coerente com o paradigma do Direito Urbanístico, que é o da função socioambiental da propriedade e da cidade e dos direitos coletivos, os cartórios também devem assumir a sua função social, não só no sentido da publicização dos seus atos, mas no sentido de incorporar os princípios do Direito Público e entender que o tratamento da questão da propriedade urbana não é mais uma questão apenas de Direito Civil.

Não podemos mais alimentar o embate de paradigmas, quando estamos todos no cotidiano das cidades, vivendo os resultados disso na forma de cidades segregadas, poluídas, e ilegais.

### **Leitura recomendada**

Texto: Princípios, Bases e Desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável.

Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br//media/CadernosMCidades/PlanejamentoTerritorialUrbanopoliticaFundiaria.zip>