



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

A NOVA LEI E OS VELHOS DESAFIOS NO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO EM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

Tatiana Zamoner (Defensoria Pública do Estado de São Paul) - tatianazamoner@gmail.com

Graduação e mestrado pela FAU/USP. Trabalhou na área de licenciamento ambiental na prefeitura de Santo André e atualmente é arquiteta e urbanista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo.



A NOVA LEI E OS VELHOS DESAFIOS NO CONTEXTO DE ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DE SÃO PAULO EM PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL

RESUMO

A edição da Lei Federal nº 13.465 de 2017, que trata da Regularização Fundiária de áreas urbanas e rurais, desencadeou uma série de debates, cercados de dúvidas e inseguranças em torno dos novos procedimentos que se somam ao já conturbado, complexo e oneroso processo de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda. O desafio da regularização fundiária para as populações de baixa renda é a sua inclusão no que chamamos de cidade formal, que extrapola a questão do registro imobiliário, envolvendo questões de complexa resolução, como a inclusão socioeconômica de seus moradores, qualidade de vida, inclusão ambiental e mobilidade urbana. Neste sentido, uma abordagem necessária das normas vigentes de regularização fundiária deve problematizar as novas possibilidades de atuação à luz das velhas dificuldades de inclusão dos chamados assentamentos de interesse social. Questiona-se se os dispositivos presentes na nova Lei, que trazem a desejável simplificação dos procedimentos administrativos que envolvem o processo de regularização fundiária, contribuirão para a promoção de moradia digna para os habitantes dos assentamentos informais de baixa renda.

Palavras-chave: regularização fundiária de interesse social; inclusão urbana; segurança da posse.

ST – 4: A Nova Lei de Regularização Fundiária



INTRODUÇÃO

A experiência acumulada em torno dos processos de Regularização Fundiária voltados aos assentamentos de interesse social produziu uma série de reflexões sobre o tema por parte de profissionais de diferentes áreas de conhecimento, que permitiu a identificação de dilemas e entraves em torno dos métodos e processos adotados. Apesar dos conflitos, as diversas experiências permitiram a construção de alguns consensos em torno da natureza de um processo de regularização fundiária voltado às populações de baixa renda, merecendo destaque: (1) as particularidades inerentes ao ordenamento territorial espontâneo demandam enquadramentos e olhares específicos no processo de adequação aos parâmetros da cidade formal delimitada pela legislação vigente¹; (2) os processos de regularização fundiária devem prever mecanismos de inclusão social dos moradores dos assentamentos informais; (3) Os entraves relacionados à dimensão jurídica envolvida estão fortemente comprometidos com uma visão estrita do regramento da cidade formal; (4) o caráter multidimensional dos processos devem contar, necessariamente, com a experiência profissional das diversas áreas de conhecimento relacionadas às políticas urbanas; (5) a precariedade urbana demanda a resolução de todas as dimensões envolvidas nos processos de regularização fundiária – jurídica, urbanística, social e ambiental.

Dentre as dimensões existentes da informalidade urbana, que envolvem a propriedade, a posse da terra e as diversas irregularidades de ordem urbanística e ambiental, associadas a todas as classes sociais, a informalidade associada à baixa renda possui particularidades, em que a titulação da terra configura-se como somente um dos problemas, em meio ao padrão de ocupação informal das metrópoles brasileiras. Considerando a avassaladora maioria das demandas de regularização fundiária acompanhadas pela Defensoria Pública², o enfrentamento da irregularidade mediante titulação das terras, facilitado pelos dispositivos presentes na nova

¹ Utilizaremos o termo Cidade Formal para demarcar o universo urbano contemplado pelo aparato legal vigente. A expressão Cidade Legal ou Cidade formal vem ganhando novas camadas interpretativas, com o desenvolvimento de pesquisas como a promovida pelos Cientistas Sociais Vera da Silva Telles e Daniel Hirata, que estudam as formas com que os “agenciamentos da vida cotidiana” aproximam o legal do ilegal, e o regular do irregular e do ilícito. Ver HIRATA e TELLES (2011).

² O Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública acompanha processos de Regularização Fundiária promovidos pelo Poder Público, principalmente na Região Metropolitana de São Paulo.



Lei Federal, não será capaz, por si só, de garantir o acesso das populações de baixa renda aos padrões de serviços e qualidade de vida da chamada cidade formal.

1. As diretrizes adotadas nos processos de regularização fundiária a partir da Lei 11.977 de 7 de julho de 2009.

A abordagem plena da regularização fundiária, adotada pela Lei 11.977/2009, recentemente revogada com a aprovação da Lei 13.465/2017, considerava a necessidade da regularidade dominial, urbanística e ambiental dos assentamentos de baixa renda. A regularização dominial é comumente associada à segurança da posse, que ainda é um dos principais elementos considerados em demandas judiciais, mas não pode ser considerada, de forma isolada, como garantia de inclusão social e permanência do perfil de baixa renda nas áreas regularizadas. O conceito de regularização fundiária plena considera a execução de obras de urbanização e implantação de serviços públicos indissociável do processo de regularização.

Podemos utilizar como exemplo de abordagem plena dos processos de regularização fundiária o caso da favela Jardim Jaqueline³, onde a Defensoria Pública elaborou um projeto de regularização de acordo com as premissas da Regularização Fundiária Plena, idealizada pelas equipes técnicas do Ministério das Cidades. De acordo com essa premissa, a favela deverá contar com intervenções do poder público, que tem como objetivos: a regularização fundiária; a apresentação de estudos que apontem caminhos para sua regularização urbanística; o desenvolvimento de atividades sociais, com objetivo de fortalecimento do poder local, de sensibilização dos moradores a respeito de seus direitos e deveres e de compartilhamento de ideias e debates que se identifiquem com questões relacionadas às intervenções urbanísticas. Para tanto, deveria ser formado um Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS - que delimita a favela.

³ O Jardim Jaqueline é a segunda maior favela localizada na subprefeitura do Butantã, região oeste do município de São Paulo, próxima à Rodovia Raposo Tavares e à Avenida Eliseu de Almeida. O Processo de Regularização da favela teve início na Defensoria Pública, e tinha como objetivo a regularização por meio de usucapião. Com os diagnósticos jurídicos e urbanísticos efetuados, o processo foi encaminhado para a Secretaria de Habitação do município de São Paulo para regularização administrativa, com a utilização do instrumento de demarcação urbanística das áreas passíveis de regularização e encaminhamentos para soluções adequadas para as áreas precárias que demandam realocações.



Nos termos do Estatuto da Cidade⁴, o processo de regularização fundiária plena é entendido como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo poder público por razões de interesse social. Essas medidas devem garantir a adequação dos assentamentos informais, de modo a assegurar o direito social à moradia e a função social da propriedade e da cidade.⁵

O projeto de regularização fundiária deveria apresentar: (1) as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houvesse necessidade, as edificações que seriam realocadas; (2) as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público; (3) as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei.

Em relação à regularização urbanística, o plano de urbanização de cada ZEIS seria estabelecido por Decreto do Poder Executivo Municipal e deveria prever: (1) parâmetros urbanísticos para o parcelamento, uso e ocupação do solo e instalação de infraestrutura urbana respeitadas as normas pertinentes; (2) diagnóstico da ZEIS que contenha no mínimo: análise físico-ambiental, análise urbanística e fundiária e caracterização socioeconômica da população residente; (3) os projetos e as intervenções urbanísticas necessárias à recuperação física da área, incluindo, de acordo com as características locais, sistema de abastecimento de água e coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres, eliminação de situações de risco, estabilização de taludes e de margens de córregos, tratamento adequado das áreas verdes públicas, instalação de equipamentos sociais e os usos complementares ao habitacional; (4) instrumentos aplicáveis para a regularização fundiária; (5) forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções previstas; (6) fontes de recursos para a implementação das intervenções; e (7) plano de ação social.

A regularização fundiária poderia ser realizada em etapas, sendo que a titulação não poderia se dar independentemente do restante do processo, e os municípios teriam competência

⁴ A Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

⁵ A Lei Nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que institui o programa "Minha Casa Minha Vida", previa a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda. A lei trazia importante possibilidade de flexibilização de parâmetros urbanísticos e ambientais, possibilitando a incorporação dos assentamentos de interesse social à cidade formal, considerando-se a ocupação consolidada.



para a aprovação do projeto de regularização urbanística e ambiental, se contassem com conselho e órgão ambiental capacitado próprios. As ocupações em áreas de preservação permanentes poderiam ser regularizadas, de acordo com o disposto no Art. 54 da 11.977 de 7 de julho de 2009:

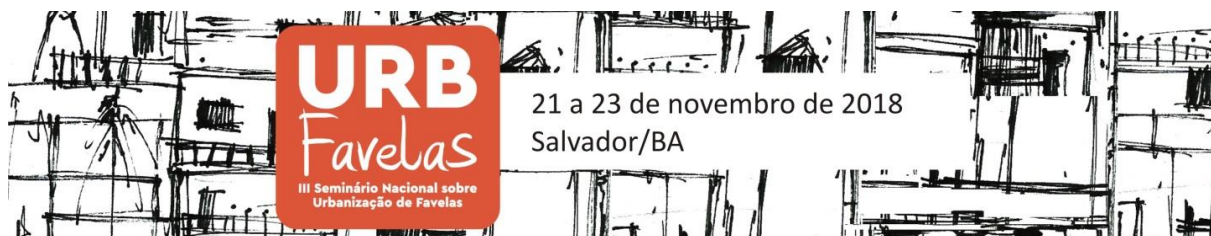
Art. 54. O projeto de regularização fundiária de interesse social deverá considerar as características da ocupação e da área ocupada para definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, além de identificar os lotes, as vias de circulação e as áreas destinadas a uso público.

§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.

A mesma Lei ainda previa que os projetos de Regularização Fundiária de Interesse Específico deveriam observar as restrições à ocupação de Áreas de Preservação Permanentes e demais disposições previstas na Legislação Ambiental (art. 61 e incisos), atribuindo a justa medida entre as responsabilidades de ocupantes com diversos graus de instrução e posses.

Seguindo estas diretrizes, algumas prefeituras do Estado de São Paulo, com destaque para a região Metropolitana, construíram propostas e métodos de trabalho, materializados em projetos idealizados nos municípios. Podemos apresentar como exemplo de tradução de todo este denso arcabouço normativo em projetos os processos de regularização fundiária promovidos pelo município de Osasco. Projetos desenvolvidos na Zona Norte do Município - Colinas D' oeste e Portais – aliaram a urbanização de favelas, com recursos do PAC, com a regularização fundiária, com a utilização do instrumento de Demarcação Urbanística, materializando as dimensões do processo de regularização preconizados na Lei. O projeto em Osasco foi parcialmente efetivado, com a construção de unidades habitacionais e remoções em áreas de risco, além da titulação de imóveis localizados nas áreas passíveis de consolidação.

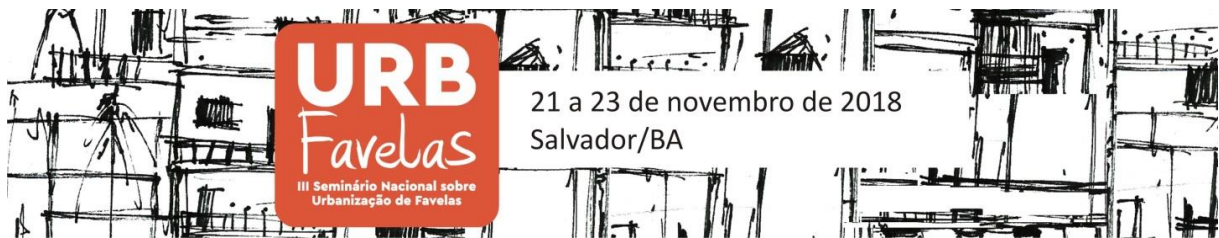
No caso do projeto de Regularização Fundiária da Favela Jardim Jaqueline, todas as diretrizes foram utilizadas na idealização do processo, inclusive com a decisão de viabilização



do projeto em fases, de forma pactuada com os representantes dos moradores. Apesar deste processo ter gerado fatos positivos para a organização social da favela, com o processo de sensibilização de seus moradores a respeito de seus direitos, além do início de uma articulação social mais ampla, com a participação da universidade na viabilização de uma praça pública na favela, o projeto encontrou como empecilho a necessidade de realização de obras de infraestrutura e produção habitacional para atendimento das remoções necessárias. Ao longo dos levantamentos técnicos e acompanhamento técnico social realizados, as diversas dificuldades relacionadas ao processo, como o levantamento planialtimétrico, a articulação de um conjunto de moradores com aspirações e necessidades diversas, e a escolha de um caminho adequado para a regularização de uma favela com precariedades, se mostraram morosas, porém possíveis. Apesar das limitações de sucessivas gestões municipais, que não tinham como prioridade a regularização desta favela específica, o processo de identificação das possibilidades dadas pela antiga Lei de Regularização Fundiária caminhou ao longo dos anos. A efetivação de projetos que indiquem a dimensão da obra necessária para equacionar as precariedades existentes permanece como uma questão reiteradamente postergada para um futuro indefinido em que os recursos estariam presentes.

O Jardim Jaqueline, em São Paulo, pode ser comparado aos casos enfrentados pelo município de Osasco em relação à proporção das questões urbanísticas relativas à irregularidade e precariedade. Podemos enumerar, em ambos os casos, a questão ambiental, áreas de risco e a necessidade de expressivas áreas de realocação, que demandam projetos habitacionais. No caso de Osasco, áreas com significativas precariedades foram priorizadas e demarcadas, com a previsão de atendimento habitacional para os setores com necessidade de remoção. O projeto de intervenção para a grande área conhecida como Colinas D'Oeste, que engloba áreas passíveis de consolidação, áreas de preservação e áreas indicadas para remoção, previu a implantação de infraestrutura de saneamento básico, o desenho do sistema viário, o equacionamento das áreas de riscos geotécnicos e de inundação, a construção de novas moradias e a adequação de moradias precárias. O projeto prevê a recuperação ambiental de áreas degradadas e recuperação das APPs dos cursos d'água a serem preservados, além da implantação de equipamentos públicos, dentro das premissas adotadas para um processo de regularização fundiária plena.

O caso do Jardim Jaqueline se configura como um exemplo adequado de objeto de reflexão para este momento de alteração legal, na medida em que suas limitações se confundem



com as limitações impostas a diversos casos de assentamentos precários em busca de regularização. O problema, na maioria dos casos, não seria a titulação ou a flexibilização necessária ao enquadramento do irregular, mas a necessidade de investimentos públicos em infraestrutura básica e equipamentos. Seria o caso, neste momento histórico de congelamento de investimentos públicos, de eliminarmos os entraves destes processos?

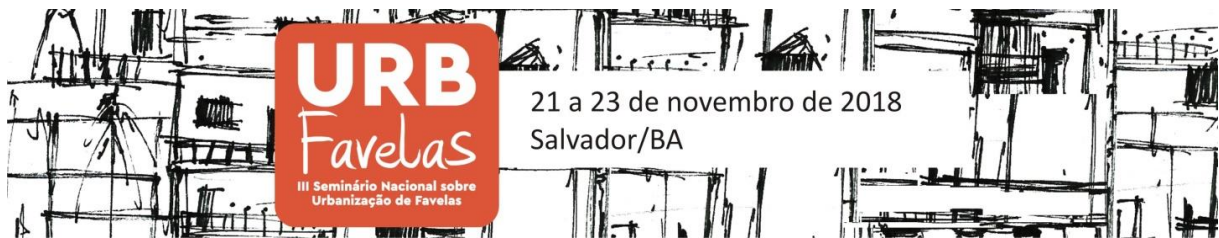
Os exemplos citados nos dão a dimensão dos reais entraves relacionados à processos de regularização fundiária de áreas urbanas caracterizadas pela precariedade. Considerando casos similares, as diferenças entre as ações propostas nos dão a dimensão da importância do compromisso das diversas gestões municipais no enfrentamento da precariedade urbana e da dimensão dos recursos financeiros e humanos necessários para a efetivação destes casos.

2. As possibilidades previstas pela Lei 13.465/2017

A nova Lei federal, Lei 13.465/2017, prevê a Regularização Fundiária de Interesse Social (denominada Reurb-S) ou de Interesse Específico (denominada Reurb-E), para populações de baixa renda e sem restrição de renda, respectivamente, trazendo critérios de enquadramento polemicamente similares para ambos os casos. A nova lei retirou os requisitos exigidos pela lei anterior, como a necessidade de 5 anos de posse e inserção em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e conferiu flexibilidades injustificáveis, do ponto de vista social, às regularizações de interesse específico. Necessário lembrar que o enquadramento dado pelas sucessivas leis como de interesse social pressupõe o reconhecimento do acesso diferenciado dos diversos estratos sociais à terra urbanizada.

Os municípios ganharam expressiva discricionariedade nos processos: apontando o enquadramento dos pedidos em Reurb-S ou Reurb-E; avaliando critérios que enquadrariam o assentamento como consolidado e de difícil reversão; dispensando exigências de percentual de áreas destinadas ao uso público, tamanho dos lotes ou outros parâmetros urbanísticos e edifícios; ou permitindo a regularização em áreas de preservação permanentes, para todos os casos.

Se a ausência de restrições temporais ou de zoneamento para a Reurb-S pode gerar polêmicas em torno do conceito de consolidação e de reversibilidade, a mesma ausência de limites para a Reurb-E traz preocupações uníssonas entre os partidários de uma cidade justa e



inclusiva. Enquanto a permissividade em relação à regularização de interesse social pode trazer riscos em relação à ausência de uma política urbana ampla, que considere não somente a regularização jurídica, mas a inclusão ampla da população de baixa renda nas políticas e infraestruturas da cidade formal, a permissividade presente no texto em relação à Reurb-E pode incentivar processos de grilagem e absorção de capitais via propriedade de terras que em nada se relacionam com a justa distribuição de terras urbanas.

Se a Reurb não está condicionada a existência de ZEIS, também não possuiria garantias de participação social mediante formação de Conselhos gestores, nos casos de sua ausência. Se a ausência de critérios restritivos pode ser considerada um avanço, considerando a potencial inclusão de assentamentos de baixa renda porventura não grafados como ZEIS, dadas as dificuldades materiais e técnicas de muitos municípios brasileiros, a ausência de exigências claras de processos participativos não está alinhada aos objetivos da regularização fundiária de interesse social expressos na Lei.⁶

Tomando como parâmetros os casos conhecidos, envolvendo assentamentos com precariedades a serem equacionadas mediante projetos de adequação urbanística, ambiental e de infraestrutura, as facilidades trazidas pela Lei teriam baixo impacto na efetividade dos processos em andamento, visto que o fator de entrave comumente se relaciona aos custos das obras de infraestrutura necessárias à plena regularização. Neste ponto, chegamos a um dos pontos mais controversos da nova lei, expresso na seção que trata do Projeto de Regularização Fundiária (artigos 35 a 38)

Apesar do Projeto de Regularização contar com praticamente todos os requisitos já conferidos pela antiga lei, e exigências de equacionamento das questões ambientais, urbanísticas, de risco e de reassentamento dos ocupantes, a polêmica inovação da Lei traz a possibilidade de conclusão da Reurb sem a realização de obras de infraestrutura.

Art. 36 § 2º A Reurb pode ser implementada por etapas, abrangendo o núcleo urbano informal de forma total ou parcial.

⁶ Dentre os objetivos da Reurb, expressos no art. 10 da Lei 13.465/2017, consta o de franquear participação aos interessados nas etapas do processo de regularização fundiária.



§ 3º As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb.

Caso as obras sejam previstas após a conclusão da Reurb, as garantias de efetiva realização de obras estariam vinculadas a um cronograma de serviços e implantação de obras aprovado junto com o projeto de regularização fundiária, com respectivo Termo de Compromisso assinado pelos entes envolvidos para o cumprimento do cronograma físico. (Incisos IX e X do artigo 35).

Como grande parte dos processos de regularização de interesse social não se viabilizam justamente pela necessidade de obras, que consomem significativos recursos, que estão cada vez mais escassos em se tratando do atendimento de garantias sociais básicas, seria a postergação das obras um fator de incentivo para os processos de regularização em curso? Qual seria o tempo razoável para a efetivação da infraestrutura após a conclusão da Reurb? O projeto de urbanização aprovado na ocasião da conclusão da Reurb seria compatível com a posterior efetivação das obras? Se levantamentos de campo e cadastros perdem a validade em curtos espaços de tempo, como compatibilizar projetos urbanísticos a serem realizados após longo tempo em assentamentos que tem como característica a dinâmica de crescimento físico e mobilidade social?

Retomando os objetivos que devem nortear os processos de regularização fundiária de interesse social, onde destacamos a ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais regularizados (inciso III do art. 10), é questionável a efetividade da conclusão de um processo de urbanização sem a efetiva implantação de infraestrutura básica ou sem alterar a estrutura física de parcelamentos irregulares, que se adensam a cada dia e com áreas que necessitam de obras urgentes, seja pelas condições precárias de moradia ou pelo risco a que estão submetidas.

Urbanização sem obras é equivalente à efetivação da segurança na posse com a promessa de que um dia se efetivará a moradia digna. Existem diferenças amplamente conceituadas por pesquisadores da área entre os termos "segurança na posse" e "moradia digna", termos comumente citados em processos judiciais que envolvem regularização



fundiária ou reintegração de posse. A garantia jurídica dada em relação à segurança na posse não se relaciona ao conceito de moradia digna, que passa necessariamente por alterações na estrutura física da habitação e de seu contexto urbano.

3. A segurança na posse e a moradia digna

Muito se discute no meio jurídico e entre urbanistas sobre as vantagens e desvantagens de um processo de regularização fundiária que atribui direitos plenos de propriedade aos moradores de assentamentos irregulares. Marcuse (2008) defende que o direito pleno de propriedade não é a melhor maneira de se garantir a segurança da posse para os despossuídos. Para o autor, além de fortalecer relações de poder estabelecidas, baseadas na propriedade, tal modelo introduz no setor habitacional relações plenas de mercado, em conformidade com a matriz econômica estabelecida, além de contribuir para a desagregação social, por meio da individualização dos interesses de cada membro da comunidade. Além disso, cita as obrigações adquiridas em um processo de regularização, como taxas e subordinação às leis urbanísticas, que os pobres não poderiam assumir.

Considerando a legislação brasileira única na vinculação da propriedade à sua função social, Marcuse propõe o atrelamento direto das disposições legais que garantem a função social da propriedade ao Plano Diretor dos municípios, destinando as terras urbanas àqueles que as ocupam e estabelecendo critérios para sua posse. Nesse sentido, o autor previne que a simples aplicação de uma "clausula de função social" que limitaria os direitos de propriedade, aliado ao reconhecimento pleno dos futuros proprietários do valor de troca de mercado de suas propriedades, inviabilizaria a proposta de segurança da posse aos despossuídos dos centros urbanos. De acordo com a experiência existente em relação à normativa brasileira, pode-se afirmar que a simples criação de instrumentos que limitam o direito de propriedade da terra não garante a função social da propriedade, considerando-se o difícil processo de implementação de muitos deles, principalmente quando afetam velhos privilégios de uma sociedade patrimonialista.

Para Marcuse (2008), um sistema alternativo de direito deveria focar no direito de uso em detrimento do direito de propriedade, o que já está presente em certas determinações, como a da Constituição Brasileira, que considera a habitação como direito fundamental. Apesar do aparato jurídico existente, o autor constata que o reconhecimento da questão social a ser



enfrentada a partir das disposições legais não resolve a questão, na medida em que os principais problemas a serem enfrentados são de ordem política. Nesse sentido, lança a provocação:

Se as leis não ajudam a prover a segurança da posse para os despossuídos, é melhor que elas sejam mal implementadas e confusas do que claras e bem implementadas. O resultado será, então, deixar o problema da segurança da posse a cargo das forças políticas; e levantar a questão da segurança da posse como uma questão política e não como uma questão técnica-legal (MARCUSE, 2008, p. 18).

Apesar de termos exemplos do poder de organizações sociais na politização e indução de formulação de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social e regularização fundiária, dentro de contextos políticos específicos, o cotidiano dos movimentos sociais organizados é marcado pelas remoções forçadas de populações de baixa renda, promovidas por privados ou pelo poder público, que por vezes, raras vezes, encontra a resistência do judiciário. Mesmo em meio a um ordenamento jurídico claro a respeito dos limites da propriedade privada, os proprietários de terras continuam mantendo direitos absolutos sobre suas propriedades, com decisões favoráveis do poder judiciário ou constantes anistias e parcelamentos de dívidas de IPTU por parte do poder executivo.

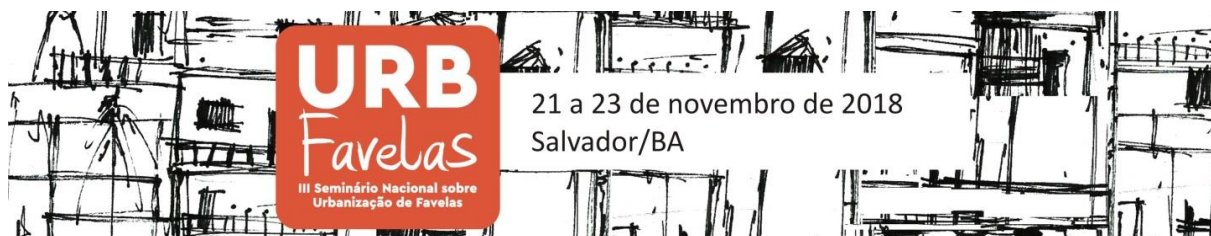
Mike Davis (2006) também não é otimista a respeito dos processos de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda, colocando como pontos negativos o aumento de despesas com as tributações assumidas e a quebra de solidariedade entre os moradores, divididos entre proprietários e não proprietários. Ermínia Maricato, no Posfácio do livro de Davis, Planeta Favela (2006), em contraponto à visão do autor, lembra da luta de movimentos sociais pela regularização fundiária de assentamentos informais, que culminou com a aprovação do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória 2220/2002, que abriram espaço para propostas de regularização fundiária no Brasil. Credita os poucos casos efetivados no Brasil à resistência da sociedade brasileira a novas restrições normativas à propriedade privada, onde se destaca o conservadorismo do judiciário. Para Maricato, somente o preconceito arraigado em nossa formação social pode explicar o cenário nacional.



Em um balanço da experiência existente na América Latina, Edésio Fernandes (2011) avalia os diferentes programas de regularização fundiária empregados, por meio de dois exemplos paradigmáticos: o caso Brasileiro, com a implementação de processos de regularização fundiária plena, e do Peru, com forte centralidade na titulação de terras, influenciado pelas teorias de Hernando De Soto, que associa a propriedade informal do solo a “ativos mortos” que podem se tornar capital, através do acesso à propriedade, como um grande mecanismo propulsor de desenvolvimento. No caso peruano, as pesquisas realizadas após a titulação em larga escala revelaram que o determinante para obtenção de crédito para populações de baixa renda não era a existência de um título de propriedade, mas a existência de empregos, já que as famílias com títulos de propriedade e desempregadas permaneceram com maiores dificuldades de acesso a créditos em relação às famílias com títulos e assalariadas. No caso brasileiro, a pesquisa chama atenção para os elevados custos financeiros envolvidos nos programas de regularização, mas pondera que as políticas de regularização socioespaciais integradas podem “promover o desenvolvimento socioeconômico das comunidades, a sua estabilidade política, a racionalidade e a eficiência da gestão pública, e a minimização dos impactos sociais e ambientais” (FERNANDES, 2011, p. 36). A pesquisa revela que nenhum dos programas atingiu plenamente seus objetivos, mas foram bem-sucedidos na promoção de posses mais seguras e benefícios que excederam os custos dos programas. No caso do programa peruano chama atenção o efeito de gentrificação, principalmente em bairros centrais.

Assim como Marcuse, Fernandes também considera que a titulação mediante escritura pode não ser a forma ideal para configuração de direitos em todos os casos. Outros tipos de títulos podem ser mais adequados em assentamentos altamente irregulares na disposição física. “Em alguns casos, os títulos de posse podem ser mais eficazes do que a escritura para proteger os ocupantes e assegurar a sustentabilidade socioeconômica da comunidade” (FERNANDES, 2011, p. 50).

É significativo, dentro de um processo de regularização fundiária, o entendimento de que o processo somente estará finalizado quando o poder público realizar obras de urbanização no local e a clareza de que tais obras são um direito dos moradores e não um favor político de uma gestão específica. A pesquisa de Laura Bueno (2000) sobre exemplos brasileiros existentes de regularização fundiária indica que, mais do que os investimentos públicos em obras de urbanização, a simples perspectiva de regularização fundiária induz o aquecimento do mercado



imobiliário das favelas urbanizadas. Porém, essa perspectiva de valorização, que pode levar ao processo de substituição de moradores, pode ser relativizada pelo processo de urbanização, que pode fortalecer a rede de solidariedade local, por meio da melhoria de qualidade de vida e inserção socioeconômica. Para Bueno, o objetivo de um processo de regularização deve ser a permanência da população na área, com investimentos em urbanização, que comprovadamente “têm conseguido atingir diretamente os segmentos mais facilmente excluídos do processo do crescimento econômico” (BUENO, 2000, p. 249). É notório, após processos de urbanização, a melhoria das moradias pelos próprios moradores, com ampliação de áreas e inclusão de novos acabamentos.

O projeto como símbolo de conquistas aparece na fala de moradores dos locais potencialmente beneficiários de obras de urbanização. De acordo com a fala de uma das lideranças dos moradores do Jardim Jaqueline, “discutir um projeto para a área é mais do que apresentar uma solução definitiva para a favela: é a apresentação de alternativas, da existência de possibilidades”⁷ e, em um nível mais elevado, a colocação de uma nova perspectiva, de uma promessa de futuro.

De acordo com Maricato (2001), essas experiências, urgentes e inadiáveis, ampliam a cidadania, mas não atingem as raízes do processo de urbanização excludente, verdadeiro motor de produção contínua de favelas. Ele exige medidas mais amplas. O primeiro passo é criar consciência social sobre a dimensão e a importância do problema trazendo para a luz do dia uma realidade ainda oculta.

4. Novos dispositivos e velhos entraves

Com o cuidado de não criar falsas dualidades, com a divisão dos processos de regularização fundiária em “projetos de titulação” e “projetos de ampliação de acesso à cidade legal”, o objetivo é evidenciar que o caminho da titulação pode ser mais efetivo em determinados casos, quando não envolve a precariedade urbana e não há a necessidade de obras ou realocações. Nos casos em que se trabalha, principalmente, com enfrentamento da pobreza urbana, que está intimamente relacionada à segregação socioespacial e acesso aos serviços urbanos, a possibilidade conferida pela nova lei em aprovar projetos de regularização sem a

⁷ Fala de Nivea Maria dos Santos, moradora da favela Jardim Jaqueline.

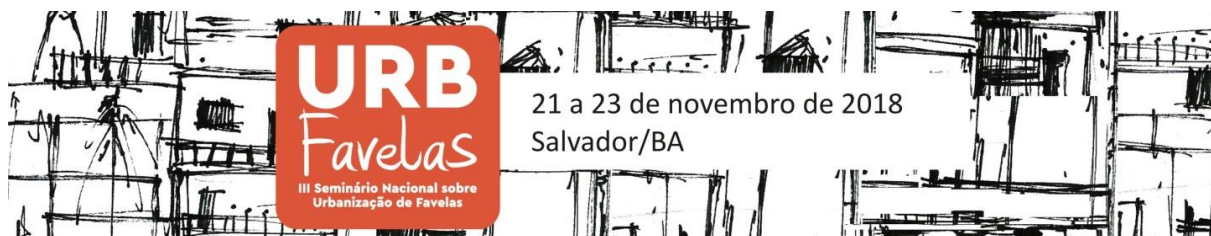


realização das obras necessárias, pode não ser a melhor estratégia para a manutenção dos antigos moradores ou acesso à moradia digna, principalmente em áreas centrais mais valorizadas.

Sem um projeto de urbanização concomitante aos trabalhos de regularização fundiária, parece equivocada acreditar em um congelamento da área no decurso do processo de regularização fundiária. Os altos custos associados às obras de infraestrutura em áreas consolidadas sempre foi um dos maiores empecilhos para a efetivação dos processos e corrobora a visão dos especialistas de que o melhor investimento nos processos de inclusão de populações de baixa renda à cidade formal é a prevenção, por meio de políticas urbanas de acesso à terra urbanizada. Considerando que “os serviços de melhorias em bairros estabelecidos são de 2 a 3 vezes mais caros do que a instalação desses serviços no momento da construção original (FERNANDES, 2011, p. 36), preocupa a possibilidade de postergação de obras possibilitada pela Lei, ou da simples ausência de obras que tal postergação pode representar, dentro de uma conjuntura política de cortes nos serviços públicos essenciais.

No caso das favelas brasileiras, a propriedade reconhecida, dentro de um universo de precariedade, pode comprometer a viabilidade financeira de obras de urbanização, já que as remoções necessárias seriam indenizadas de acordo com valores do mercado formal. A clareza em relação à diferença entre propriedade e segurança da posse é importante em contextos de precariedade, onde devemos garantir os direitos de moradores em relação à sua localização na cidade e permanência em seus contextos sociais. O título de propriedade pode ter papel contrário em relação ao reconhecimento desses direitos, quando serve de moeda de troca para famílias socialmente vulneráveis inseridas em um contexto social imediatista e extremamente precário.

O contexto de implementação da nova Lei não pode ser desconsiderado. Em um momento em que o poder público não realizou investimentos suficientes frente ao passivo acumulado com o processo de favelização dos anos 80/90, mesmo com os processos de urbanização de favelas promovidos nos últimos anos, e instalação de novo ciclo de crise econômica, a possibilidade de titulações em massa, não necessariamente voltadas à baixa renda, e a possibilidade de postergação de obras de infraestrutura, não podem ser vistos com otimismo.

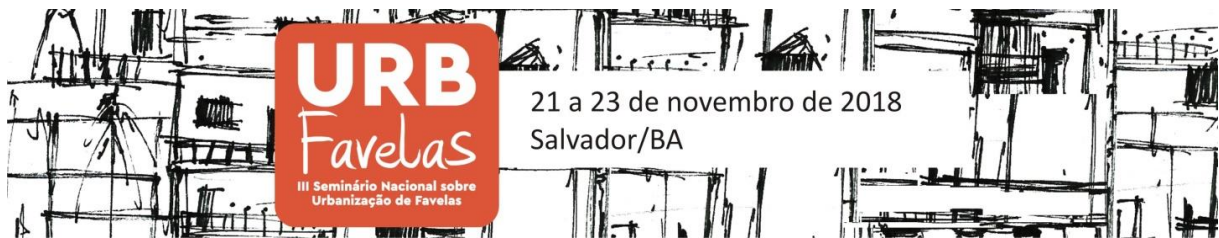


Estamos ponderando as possíveis aplicações da nova Lei a partir de um contexto muito específico, o Estado de São Paulo, que possui um histórico de processos de regularização fundiária em áreas precárias e muitas prefeituras com corpo técnico qualificado. Conhecendo a realidade de grande parte dos municípios do país, que não possuem recursos, nem corpo técnico necessário para o encaminhamento dos processos de urbanização que deveriam estar atrelados à regularização fundiária, suscita atenção a forma com que os diversos municípios poderão utilizar a nova normativa, visto que cada município deverá regulamentar seus critérios de aplicação. De acordo com notícia veiculada no site da prefeitura de São Paulo, por exemplo, a nova Lei “se caracteriza por tornar o processo menos moroso e reduzir as etapas de regularização com a promessa de aquecer o mercado imobiliário em 2017 com novos registros de imóveis”.⁸

A preocupação com a efetiva aplicação no novo regramento em relação aos assentamentos de baixa renda reside nas reais oportunidades de acesso às facilidades anunciadas em relação à Reurb-S e Reurb-E. Enquanto a necessidade de obras pode continuar impedindo o acesso das populações de baixa renda à terra urbanizada, a facilidade de acesso ao mercado de terras por qualquer faixa de renda, sem qualquer restrição de área ou número de propriedades, pode restringir ainda mais o acesso da população de baixa renda às áreas urbanas mais valorizadas.

Impossível falar em facilidades de distribuição de títulos de propriedade sem tocar na questão do “Nó da Terra”. Muito oportuno revisitar o artigo escrito por Ermínia Maricato em 2008, onde são elencadas as relações de poder em torno de seu conceito de “Nó da Terra”. Afirmações contidas no artigo como a “ilegalidade da propriedade da terra urbana não diz respeito só aos pobres, ou “Não é por falta de planos e nem de leis que se criou essa verdadeira terra de ninguém”, seguem prementes. Mais atual do que nunca, a questão da terra está no centro dos conflitos sociais e econômicos em área urbana e rural. Conhecendo nossas relações de distribuição desiguais de meios materiais e imateriais, como o conhecimento, podemos avaliar como as novas leis em torno da política de terras são assimiladas por diversos grupos de poder, remetendo a outra expressão conhecida de Ermínia Maricato, das Leis que pegam e leis que não

⁸ <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=238027>, acesso em dez. 2017.



pegam. O desafio posto é de se fazer valer as “facilidades” encontradas para os processos de regularização fundiária voltados às populações de baixa renda, dentro da mesma disputa desigual pela legalização de terras, onde os donos do poder permanecem com os melhores meios de fazer valer os seus direitos/privilégios.

Pensando em todos os processos de regularização fundiária em andamento na Prefeitura de São Paulo e região metropolitana, que demandam projetos de urbanização e de provisão habitacional, como trabalhar para que as facilidades trazidas pela nova lei gerem benefícios às populações de baixa renda envolvidas nos processos, sem tirar os seus direitos à terra urbanizada? Como se dará o controle social e o controle da transferência de titularidade das terras nos processos em andamento, principalmente quando se trata de regularizações em terras públicas? Como tratar das prioridades de urbanização no urbano precário, em meio às facilidades de titulação anterior à regularização plena e orçamento limitado?

A Lei ratifica a velha centralidade da propriedade do solo, na medida em que incentiva a titulação de terras e conseqüente disponibilidade de terras para o mercado privado. Como o acesso à terra urbanizada não é equivalente ao acesso à propriedade da terra em se tratando de áreas precárias, o desafio colocado continua sendo a efetivação dos direitos sociais amplos relacionados ao direito à cidade para as populações de baixa renda.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUENO, Laura Machado Mello. **Projeto e Favela: Metodologia para projetos de Urbanização**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo, São Paulo: 2000.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Relatórios técnicos de acompanhamento do processo de Regularização Fundiária do Jardim Jaqueline**. São Paulo: 2012.



FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina.** Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

HIRATA, Daniel; TELLES, Vera da Silva. **Cidade e Práticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e o ilícito.** In: KOWARICK, Lucio; MARQUES Eduardo. **São Paulo: novos Percursos e Atores.** São Paulo: Editora 34; Centro de Estudos da Metrópole, 2011.

BRASIL. LEI FEDERAL nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

_____. LEI FEDERAL nº 11.977 de 7 de julho de 2009 – Minha Casa Minha Vida.

_____. LEI FEDERAL nº 13.465 de 11 de julho de 2017 – Regularização Fundiária Rural e Urbana.

MARCUSE, Peter. **O caso contra os direitos de propriedade.** In: VALENÇA, Márcio (org.) **Cidade (I)legal.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e as Políticas Urbana, Fundiária e Ambiental.** Brasília: Ministério das Relações Exteriores/PNUD, 1995.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra.** Revista Brasileira de Direito Ambiental, v.15, p.191-196, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole da periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo, Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Favelas: um universo gigantesco e desconhecido.** 2001. Disponível em: http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf. Acesso em dez. 2017.