

Conhecer para resolver a cidade ilegal

Erminia Maricato

Na década de 40, quando apenas 31% da população brasileira eram urbanos, as cidades eram vistas como o lado moderno e avançado de um país predominantemente agrário e atrasado. De 1940 a 1980 o PIB brasileiro cresceu a 7% ao ano, o que é um aumento excepcional sob qualquer ponto de vista. O processo de urbanização-industrialização parecia representar um caminho para a independência de séculos de dominação da produção agrário-exportadora e de mando coronelista.

No início do século XXI, quando 82% da população do país são urbanos, a imagem das cidades, especialmente das metrópoles, se apresenta bastante diversa daquela de 60 anos antes. Violência, enchentes, poluição do ar, poluição das águas, favelas, desmoronamentos, infância abandonada etc. etc. Em apenas nove metrópoles moram 50 milhões de pessoas, mais do que a população da maior parte dos países da Europa ou da América Latina. Em 50 anos, a população urbana brasileira cresceu mais de 100 milhões de indivíduos. A sociedade apenas começa a se dar conta de que o avassalador processo de urbanização foi acompanhado da modernização no modo de vida, no ambiente construído, nas comunicações, sem deixar, entretanto, de reproduzir seu lado arcaico. Isto é, a modernização e apenas para alguns; a cidadania e os direitos, idem.

Não se trata de alimentar a noção da cidade dual ou fraturada. Ela pode ser utilizada para facilitar a compreensão da segregação e da exclusão, mas pode conduzir a uma falácia: a de que o atual modelo de desenvolvimento poderia ser estendido a todos. Há uma relação biunívoca entre esse moderno e esse arcaico. Os aparelhos eletroeletrônicos chegam às favelas antes da unidade sanitária completa (e evidentemente antes da moradia digna). A relação de favor e o clientelismo continuam a mediar as relações sociais, como há séculos. A aplicação da lei se subordina às relações de poder. A questão fundiária urbana é um nó não desatado, como sempre o foi no campo, ao longo dos séculos. O latifúndio, que nos Estados Unidos foi eliminado no século XVIII, atravessou impassível até o início do século XXI, no Brasil. A aplicação da função social da propriedade encontra obstáculos de várias origens: pela via do Judiciário, pela correlação de forças local, pela precariedade dos cadastros ou registros de propriedades.

Durante os anos 80 e 90, sob novas relações internacionais, a desigualdade se aprofunda. O desemprego cresce e as políticas sociais recuam. Aumenta exponencialmente o número de favelas, como mostra o IBGE no Censo de 2000 (embora de forma bastante subdimensionada). Aumenta a população de rua e o número de crianças abandonadas. Levantamentos científicos comprovam o que nossos olhos constatarem diariamente. Talvez a maior novidade esteja na explosão de um novo tipo de violência: a chamada violência urbana. Alguns indicadores sociais continuam a ter uma evolução positiva desde os anos 40. Entre os mais importantes podemos citar a queda da mortalidade infantil e o aumento da esperança de vida ao nascer. Mas, nos anos 90, o aumento no número de homicídios passa a influir até mesmo na expectativa de vida dos homens, em nível nacional, em especial dos jovens, pretos e pardos (MARICATO:1996).

A relação entre habitat e violência é dada pela segregação territorial. Regiões inteiras são ocupadas ilegalmente. Ilegalidade urbanística convive com a ilegalidade na resolução de conflitos: não há lei, não há julgamentos formais, não há Estado. À dificuldade de acesso aos serviços de infra-estrutura urbana (transporte precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação, cultura e creches, maior exposição à ocorrência de enchentes e desabamentos) somam-se menores

oportunidade de emprego, maior exposição à violência (marginal ou policial), difícil acesso à justiça oficial, difícil acesso ao lazer, discriminação racial. A exclusão é um todo: social, econômica, ambiental, jurídica e cultural.

No meio urbano, o investimento público orientado pelos lobbies bem organizados alimenta a relação legislação / mercado imobiliário restrito / exclusão social. E nas áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, nas áreas ambientalmente frágeis, cuja ocupação é vetada pela legislação e nas áreas públicas, que a população pobre vai se instalar: encostas dos morros, beira dos córregos, áreas de mangue, áreas de proteção aos mananciais... Na cidade, a invasão de terras é uma regra, e não uma exceção. Mas ela não é ditada pelo desapego à lei ou por lideranças que querem afrontá-la. Ela é ditada pela falta de alternativas. E o que vamos ver por meio de dados empíricos.

O UNIVERSO URBANO ILEGAL

Se somarmos a população moradora de favelas com a população moradora de loteamentos ilegais teremos aproximadamente metade de todos os habitantes de São Paulo e também do Rio de Janeiro (CASTRO E SILVA:1997). Em relação à legislação urbanística (parcelamento do solo, zoneamento, meio ambiente apenas para citar as principais) e à legislação edilícia (código de obras), estamos diante de uma "situação na qual a regra se torna mais exceção do que regra e a exceção mais regra do que exceção".

Essa gigantesca ilegalidade não é percebida nem pelas instituições brasileiras, nem pela mídia e nem pela própria universidade. Nas maiores cidades brasileiras, São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, mais de 1/5 dos habitantes mora em favelas. Em Salvador e Fortaleza a cifra chega a 1/3, e em Recife, 40% da população mora em favelas. Até mesmo a mitificada Curitiba convive com um anel de invasões que praticamente cerca todo o município, agredindo fortemente as áreas de proteção dos mananciais.

O que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Trata-se de áreas invadidas. O que a difere dos loteamentos ilegais é o contrato de compra e venda que garante algum direito ao morador do loteamento, também chamado popularmente de loteamento clandestino. Muitas são as variantes que o loteamento ilegal pode assumir. Em geral a ilegalidade pode estar na burla às normas urbanísticas: diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais, que devem ser doadas para o poder público, estão entre as mais comuns. Há casos, entretanto, em que a ilegalidade está na documentação de propriedade, na ausência da aprovação do projeto pela prefeitura ou no descompasso entre o projeto aprovado e sua implantação. A irregularidade na implantação do loteamento impede o registro do mesmo pelo cartório de registro de imóveis, prejudicando, conseqüentemente, os compradores.

O loteamento ilegal e a favela são as alternativas mais comuns de moradia da maior parte da população urbana de renda baixa e média baixa. Foi a "solução" que o desenvolvimento urbano, no Brasil, deu para grande parte para os moradores das grandes cidades.

Como já foi destacado, essa ilegalidade não é resultado de uma atitude de confrontação em relação à legislação, mas sim resultado da falta de opções. As favelas não constituíam uma forma importante de moradia na cidade de São Paulo até a década de 80. No início dos anos 70, menos de 1 % da população paulistana morava em favelas. Essa situação evoluiu de tal modo que a cidade apresentava aproximadamente 20% de moradores de favelas em meados dos anos 90. Rio de Janeiro e Recife tiveram, desde o

começo do século XX, uma proporção expressiva de moradores de favelas, como mostra a literatura, incluindo um dos clássicos estudos da sociedade brasileira, *Sobrados e mocambos*, de Gilberto Freyre. Em São Paulo, concomitantemente ao declínio dos cortiços, os loteamentos ilegais tornaram-se a forma predominante de moradias dos trabalhadores, a partir dos anos 40. Os investimentos em moradia de aluguel foram desestimulados pelas medidas de congelamento dos aluguéis. Os parcelamentos de solo na periferia urbana combinaram-se aos transportes sobre rodas. Os ônibus, enquanto transporte público, viabilizaram a expansão periférica de baixa densidade propiciada pelos loteamentos populares. A periferia se expandiu.

Além das favelas e loteamentos ilegais, o cortiço é a outra forma predominante de moradia popular. No começo do século XX o cortiço era a forma principal de moradia dos trabalhadores urbanos. Os grandes planos (que previram uma legislação urbanística modernizante) e obras de reformas urbanas de áreas centrais, das principais cidades brasileiras, nesse período, combateram a falta do saneamento e ao mesmo tempo expulsaram essas populações de áreas urbanas centrais, cerceando os investimentos nos cortiços de aluguel. Apesar de essa forma de moradia ser quantitativamente importante em cidades que apresentam bairros desvalorizados pelo mercado imobiliário e apesar de constituir uma outra ilegalidade (a lei do inquilinato dificilmente é aplicada), não trataremos do cortiço aqui.

A ILEGALIDADE RESULTANTE DE UM MERCADO IMOBILIÁRIO EXCLUDENTE E AUSÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS ABRANGENTES

A evolução das favelas acompanhou o processo de urbanização da sociedade brasileira. Ela é determinada pelo processo da chamada reprodução da força de trabalho. Na sociedade escravocrata, a moradia do trabalhador era provida pelo patrão, bem como os demais itens de sua subsistência. A emergência do trabalho livre dá origem ao problema da habitação. O patrão está livre dessa incumbência. A partir da abolição caberia ao trabalhador pagar por sua moradia. Essa mudança deveria implicar assalariamento e formação do mercado urbano de moradias, como ocorreu nos países capitalistas centrais, não sem muito conflito.

De fato, em países da Europa, nos Estados Unidos e Canadá três condições garantiram a realização do direito generalizado à moradia: a subordinação da propriedade privada ao capital produtivo (combate aos ganhos rentistas decorrentes da propriedade fundiária e imobiliária), a regulação do financiamento com subsídios destinados a inserir camadas da população no mercado ou atendimento pela promoção pública e a expansão da infra-estrutura e equipamentos urbanos via controle sobre o desenvolvimento urbano e o uso e a ocupação do solo. Não se trata apenas de uma questão de rendas baixas, como muitos crêem. Há uma correspondência entre salário e preço da moradia graças a essas outras medidas.

Em países periféricos e semi-periféricos, como o Brasil, onde a industrialização se deu com salários deprimidos e grande parte dos trabalhadores não se integrou ao mercado de trabalho formal, a moradia não é também obtida via mercado formal. Frequentemente, até mesmo ao trabalhador empregado na indústria fordista (a moderna indústria automobilística) falta poder aquisitivo para comprar sua moradia no mercado legal privado. Até mesmo a classe média tem dificuldade de entrar no mercado imobiliário residencial. Trabalhadores regularmente empregados, como bancários, professores

secundários, policiais civis e militares ou outros funcionários públicos, não ganham o suficiente para contrair um financiamento que, em geral, num mercado como São Paulo exige mais de 10 salários mínimos como renda familiar. Esse limite exclui 60% das famílias da região metropolitana para as quais restam ou as políticas públicas ou a informalidade.

O fato de o mercado legal não atingir as rendas médias inviabiliza as políticas públicas voltadas para as faixas de menor renda – cinco salários mínimos para baixo, onde se concentra o déficit habitacional brasileiro. Dificilmente as políticas públicas de moradia conseguem fugir do destino de atender as faixas de renda média e média baixa, como se viu com o Sistema Financeiro da Habitação e seu organismo executor central, o Banco Nacional de Habitação, em seus 22 anos de existência, de 1964 a 1986. Ou como se pode ver com o PAR – Plano de Arrendamento Residencial, no início do século XXI, em todo o Brasil. Salta aos olhos a irracionalidade de dar prioridade à baixa renda (e isso é feito nos discursos, invariavelmente), quando camadas situadas mais acima não têm acesso à moradia.

A essência das ocupações ilegais e da produção dessa cidade informal está na ausência de uma política pública que abranja a ampliação do mercado legal privado (em outras palavras, é preciso baratear o produto), prevendo a participação de agentes lucrativos e não lucrativos e a promoção pública subsidiada para as famílias cujas rendas estejam abaixo dos cinco salários mínimos. Em outras palavras, as favelas e os loteamentos ilegais continuarão a se reproduzir enquanto o mercado privado e os governos não apresentarem alternativas habitacionais. A questão da ilegalidade e das alternativas de moradia legal é uma questão de política urbana (função social da propriedade e investimento voltado para a ampliação e democratização da infra-estrutura urbana) e de regulação do financiamento imobiliário. A habitação, juntamente com transportes públicos e saneamento urbano, deveriam ser os temas prioritários do urbanismo brasileiro. Este, entretanto, continua a se guiar por modismos provenientes de realidades bastante diferentes da nossa (MARICATO:2000).

QUE FAZER COM A CIDADE ILEGAL?

Afirmar que é preciso produzir moradias para a população que há muitas décadas não tem opção senão as formas ilegais não ajuda a dar solução para a cidade que se formou sem considerar as leis, sem acesso a recursos financeiros e sem acesso a recursos técnicos de engenharia, arquitetura, urbanismo, paisagismo, saneamento básico etc. Se fosse possível remover para novas localizações todos os moradores de favelas, esta seria a solução mais acertada. Mas os números mostram que isso é impossível. Remover os moradores das áreas ambientalmente frágeis parece extremamente lógico e racional até que os dados quantitativos sejam conhecidos. Na bacia do Guarapiranga, manancial de água que serve a 1/3 da população do município de São Paulo, moram mais de 600.000 pessoas. No outro manancial, localizado também na região sul do município, a bacia Billings, moram mais de 750.000 pessoas. Nas favelas de São Paulo moram aproximadamente 2 milhões de pessoas. Em capitais mais pobres, onde o problema do saneamento é mais crítico, como Belém, Maceió, Recife, São Luis, os problemas são proporcionalmente maiores.

Depois de relutar em reconhecer essa realidade, o Estado, no Brasil, abandonou o discurso da remoção pelo discurso da urbanização de favelas. Essa mudança se consolidou nos anos 80, quando muitos governos municipais perceberam que era mais

viável economicamente, e até mais urgente, se levarmos em conta as normas de saúde pública, realizar a urbanização das favelas do que remover seus moradores para novas moradias. A urbanização implica, no mínimo, iluminação, água tratada, esgoto, drenagem, coleta de lixo, circulação viária e de pedestres e eliminação dos riscos de vida.

Uma das causas dessa atitude foi, sem dúvida, econômica. A urbanização por família custa entre 10% a, no máximo, 50% (nas urbanizações mais caras) de uma nova moradia. Em grande parte das favelas os moradores já investiram muito de seus recursos na construção da casa. O problema principal não é, portanto, a unidade habitacional, mas o ambiente urbanizado. A moradia pode ser construída por meio da chamada auto-construção, ainda que de forma precária, muitas vezes. A infra-estrutura, os equipamentos coletivos e os serviços públicos somente podem ser providenciados pelo Estado, e nunca pelas famílias individualmente.

Desde 1963, quando do Seminário Nacional do IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), a questão urbana se sobrepõe à questão da unidade habitacional. Ela requer um tratamento via políticas públicas e, portanto, coletivas, sempre. A outra, como um bem de consumo privado (ainda que constituindo uma mercadoria especial), pode, em muitos casos, ser adquirida no mercado. Claro que ela também exige a regulação pública, pois pode comprometer a saúde do morador e do meio ambiente. Mas ambas as naturezas são diferentes.

Outro motivo que impulsionou a urbanização de assentamentos ilegais está na vontade dos moradores, que muitas vezes preferem permanecer onde estão por conveniência de localização - oferta de trabalho, rede de amigos e familiares, oferta de equipamentos e serviços urbanos, etc. Não é o caso de detalharmos aqui aspectos econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais tão bem estudados em diversas pesquisas e teses (BUENO:2000; LABHAB:2000).

O acúmulo de conhecimento com políticas de urbanização de favelas e mesmo de loteamentos ilegais é bastante razoável no Brasil, especialmente após os esforços feitos em diversos municípios durante os anos 90. Rio de Janeiro, Diadema, Recife e Belo Horizonte foram pioneiras, seguidas de São Paulo, Porto Alegre, Fortaleza, Goiânia, Salvador, entre outras. Rio, com o programa "Favela Bairro", e Diadema, com o programa "Projeto Integrado", buscam somar à intervenção na habitação outros programas sociais ligados a educação, trabalho, qualificação profissional, meio ambiente etc.

Dessas experiências surgiram novos padrões de urbanização, que, ao invés do chamado urbanismo funcionalista, ortogonal e impositivo, buscam tirar partido das formas espontâneas e orgânicas surgidas da construção informal. Digamos que, a grosso modo, essa urbanização tem muito mais a ver com a cidade medieval do que com a cidade moderna. A circulação viária se combina a uma rede de vias de pedestre que busca resolver o acesso da ambulância, do gás engarrafado, da coleta do lixo, de forma adequada. Após as obras de urbanização, é freqüente os moradores passarem a investir na melhoria de suas casas, especialmente nas fachadas e acabamentos. O sentimento de segurança, a elevação da auto-estima e a satisfação são notáveis (BUENO:2000). Até mesmo a segurança decorrente de violência melhora com a iluminação, a limpeza, a circulação de veículos. Estamos com isso descrevendo a tendência genérica do processo de urbanização de favelas. Nem todos os casos seguem esse rumo promissor. A saída do poder público do local após as obras pode acarretar um retorno ao clima de "terra de ninguém" ou "faroeste", com depredação das construções, ocupação de vias e áreas públicas, amontoamento de lixo, entre outras conseqüências decorrentes da ausência da regulação das relações sociais e do espaço, que é atribuição do Estado. Não vamos

detalhar esses casos aqui, mas apenas lembrar que a urbanização de favelas implica na manutenção e na presença do poder público como em qualquer outro bairro da cidade para sua sustentabilidade.

Não é toda favela, entretanto, que pode ser urbanizada. Há assentamentos que colocam em risco seus moradores ou que tornam irrecuperáveis áreas ambientalmente frágeis e estratégicas para o interesse difuso.

É rara a obra de urbanização que não exija a remoção de uma parte da população da favela. A implantação das redes de água, esgoto e drenagem, além da circulação viária, assim o exige. A remoção de famílias situadas em áreas de risco também exige novas moradias para onde levar essa população. É importante, e as famílias removidas demandam, que a remoção se dê para lugares próximos, de forma a não interromper as rotinas relacionadas a escola, trabalho, amizades etc. Dado o custo de uma nova moradia e a dificuldade de encontrar áreas adequadas para a remoção, os projetistas e administradores públicos têm procurado diminuir o mais possível esse número até quando não comprometa os padrões mínimos de qualidade de vida urbana, os quais estão dependentes de muita reflexão ainda.

A urbanização de favelas deve levar em conta ainda a questão das áreas públicas. Em algumas regiões de São Paulo e Rio de Janeiro a maior parte das áreas destinadas a praças foram ocupadas por favelas, ficando bairros inteiros praticamente sem áreas livres e verdes. Esse é um fator fundamental de rebaixamento da qualidade de vida. A maior parte das favelas está em áreas públicas ou ambientalmente frágeis. Sua requalificação exige um plano urbanístico: parte das favelas pode ser urbanizada (ou parcialmente urbanizada), parte deve ser removida. Um diagnóstico detalhado baseado em critérios geotécnicos, ambientais, econômicos e sociais e que deve apontar as diretrizes de intervenção em cada núcleo de favela, oferecendo como prognóstico um plano para ser implementado ao longo do tempo, de acordo com as condições de investimento do poder público.

Esse conhecimento é muito importante para o Brasil e somente aqui ou em países semelhantes ao nosso ele pode ser desenvolvido. Sistematizá-lo é uma importante tarefa da universidade.

REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS E LOTEAMENTOS

Apesar de breve, queremos crer que a argumentação desenvolvida foi suficiente para demonstrar a importância, ou até mesmo a inevitabilidade, da urbanização dos assentamentos ilegais como única forma de levar melhores condições de vida para grande parte da população urbana. Não é exagerado admitir que as soluções para os assentamentos ilegais constituem, por excelência, iniciativas voltadas para atenuar a desigualdade social brasileira plasmada nos espaços urbanos. A dimensão dos números e a disponibilidade escassa de recursos são o que determina, em última instância, essa opção.

A regularização fundiária é um complemento natural da urbanização. Não se trata de um mero apego à norma legal. Apenas com a regularização jurídica podemos reconhecer como cidadãos os moradores dessas áreas.

O endereço oficial é um elemento fundamental para a qualidade de vida e para a satisfação pessoal. Ele confere dignidade aos moradores, além de facilitar a recepção de correspondência, a busca de trabalho ou até mesmo a entrega de bens adquiridos no comércio.

Um documento de posse ou propriedade também dá ao seu possuidor mais segurança e tranquilidade. Apenas quem viveu uma situação instável em relação à moradia pode aquilatar sua real dimensão. Esse sentimento é mais agudo quando a previdência social não assegura um futuro sereno para a maior parte da população, como acontece no Brasil.

A regularização de assentamentos ilegais, entretanto, tem enfrentado mais problemas do que a própria urbanização. Enquanto a urbanização de favelas constitui uma experiência generalizada em todo o Brasil e é encontrável em toda grande cidade, as iniciativas de regularizações bem-sucedidas exigem um trabalho cuidadoso de busca. Os exemplos que encontraram resistências talvez sejam mais numerosos do que os exemplos bem-sucedidos, como revela vasta literatura técnica e acadêmica: MARICATO: 1997; CUNHA:1991; FERNANDES:1998; DENALDI:2000, entre outros.

Em São Paulo, durante o governo de Luíza Erundina, 134 favelas passaram por processos de urbanização completos ou parciais, mas nenhuma delas foi regularizada. Um projeto de lei que fixava a Concessão de Direito Real de Uso da Terra foi enviado pelo Executivo a Câmara Municipal em 1989. O PL previa que, a cada ano, o Executivo municipal enviaria à Câmara uma relação das favelas a serem urbanizadas (que devido às obras a serem executadas deveriam compor o orçamento anual da prefeitura), e a Câmara autorizaria a relação e aprovaria sua regularização ao final das obras. Após intensas discussões com associações de moradores de favelas e os vereadores, um substitutivo definiu a compra e venda da terra (por valor simbólico), ao invés da concessão gratuita. O substitutivo negociado na Câmara Municipal ficou em discussão até o final do governo, em 1992, sem votação.

Em belo Horizonte, a Câmara Municipal aprovou lei (nº. 3.532 de 1983), proposta pelo programa municipal PROFAVELA, com a finalidade de legalizar essas áreas, mas encontrou "séria resistência à sua implementação dentro e fora da prefeitura" (SOMARRIBA E AFONSO:1987, citado em FERNANDES:1998, p.152). Sobre a luta dos moradores de favelas e a lei, Fernandes comenta: "Eles lutaram muito pela lei, e agora precisam continuar lutando para vê-la aplicada" (FERNANDES:1998, p.165).

Em Porto Alegre, uma bem-sucedida urbanização de vilas (como são conhecidas as favelas no Rio Grande do Sul) não logrou dar finalização ao programa com as respectivas regularizações. Segundo depoimentos dos dirigentes do DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação, em 2000, a resistência vinha mais da máquina municipal do que do próprio Judiciário.

A exposição de Rosana Denaldi, diretora de Habitação da Prefeitura de Santo André, na Região Metropolitana de São Paulo, no seminário "Gestão da terra urbana e habitação de interesse social", detalha as dificuldades de implementar a regularização mesmo quando a lei municipal para essa finalidade foi criada (para os casos nos quais a base legal para a competência municipal é indiscutível) e mesmo quando o Executivo municipal está empenhado. A principal causa, segundo Rosana, está na fragmentação das instituições que participam do processo de regularização: vários setores da prefeitura, ministério público, cartórios de registro de imóveis e Judiciário. Em Santo André, merece destaque ainda o forte preconceito social contra a regularização das favelas. Esse preconceito parte de vizinhos, mas também de vereadores e outras autoridades e funcionários públicos.

As experiências bem-sucedidas de regularização de favelas anteriores ao Estatuto da Cidade incluem as iniciativas pioneiras das PREZEIS de Recife e Jaboatão, assim como a experiência do município de Diadema, que ampliou largamente a abrangência da Concessão de Direito Real de Uso da Terra nas favelas urbanizadas (PINHO:1998).

AS CONTRIBUIÇÕES DO ESTATUTO DA CIDADE

A figura da usucapião especial de imóvel urbano foi inserida na Constituição Federal de 1988, artigo 183. Ela busca assegurar a posse efetiva de uma área ou edificação urbana de até, no máximo, 250 m² para o morador que a ocupa por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição. Além da exigência de área máxima e da ausência de contestação, o beneficiário não pode ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Vamos nos deter aqui, fundamentalmente, em seus aspectos urbanísticos.

A usucapião especial urbana não se aplica às áreas públicas. Sob a argumentação de defesa do meio ambiente e do patrimônio público, as forças que se opuseram a regularização de assentamentos ilegais em áreas públicas lograram não inserir a possibilidade de regularização da ocupação dessas áreas, por usucapião, na CF de 1988. (Infelizmente, essas mesmas forças não lutam pelas alternativas habitacionais para a população que invade áreas públicas, única solução eficaz para a salvação do patrimônio público.)

A novidade trazida pelo Estatuto da Cidade é a possibilidade da usucapião coletiva, para os casos em que se constata a dificuldade de definir a demarcação de cada lote e seu possuidor, o que é bastante freqüente. Essa dificuldade torna excessivamente morosa ou inviabiliza muitos processos de regularização devido ao custo do levantamento e a complexidade da definição dos limites individuais.

Para o que nos interessa, isto é, para uma visão essencialmente urbanística, cabe destacar os seguintes parágrafos do artigo 10 do Estatuto da Cidade:

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

Parágrafo 3. Na sentença o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

Essa possibilidade da usucapião coletiva deverá facilitar e tornar mais rápidos muitos dos casos de regularização, em especial de loteamentos ilegais, cuja documentação de propriedade apresenta muitas contradições e até mesmo de cortiços. Mas também nas favelas nas quais há dificuldade de demarcação de lotes individuais, devido à excessiva fragmentação ou superposição de moradias, ela poderá facilitar o processo.

São partes legítimas para requerer a usucapião especial urbana o possuidor, o conjunto dos possuidores ou uma associação de moradores que os represente. A intervenção do Ministério Público é obrigatória e "está prevista a assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis" (art 12, §2).

O estranhamento que a lei suscita ao urbanista é o fato de um núcleo de favela ou de loteamento ilegal ser passível de regularização em condições urbanísticas totalmente inadequadas, como aquelas que abrigam moradias em situação de risco geotécnico (desmoronamentos), ausência de saneamento ou rede de drenagem. Raramente uma ocupação espontânea, que envolva certo número de pessoas, que não contou com o concurso de qualquer conhecimento técnico de engenharia e arquitetura, apresenta condições adequadas de moradia para seus ocupantes. Outro aspecto relevante está na

inserção dessa ocupação na malha urbana existente no entorno. É importante, para essa área e para a própria cidade, que haja uma continuidade no arruamento e nos acessos de veículos ou de pedestres. É um imperativo da circulação urbana e da própria área. Melhor seria se o Executivo apresentasse um plano para a urbanização desses núcleos, concomitantemente à regularização. A intervenção obrigatória do Ministério Público poderá assegurar essa condição, pois a lei não garante que a prefeitura vai ser ouvida no processo de regularização e nem mesmo que a sentença judicial seja embasada em laudo técnico urbanístico que esclareça os aspectos acima apontados. É importante que esses argumentos não sejam utilizados para protelar ainda mais a situação de subcidadania e de exclusão social de vastas camadas da população urbana. O que se afirma aqui é que a pura e simples regularização sem as necessárias condições adequadas de vida urbana não basta.

Essas questões aqui apontadas são potencializadas na redação da Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, que trata da concessão de uso especial (art. 183, § 1º da CF, 88), como vamos ver. Elas ganham mais ênfase quando se trata da regularização de assentamentos sobre áreas públicas pois, apesar de todas as resistências, há alguma dificuldade em defender propriedades privadas ocupadas devido ao estado de abandono em que se encontravam.

A MEDIDA PROVISÓRIA 2.220 E A CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

Repetem-se muitas das condições observadas na usucapião especial urbana: terá direito à concessão gratuita de direito especial para fins de moradia o ocupante, por no mínimo cinco anos, de imóvel público situado em área urbana, medindo no máximo 250 m² de área, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano e rural. Essa figura jurídica repete a condição da concessão coletiva como foi descrito para a usucapião urbana. Na medida provisória foi corrigido o lapso constituído pela ausência do Executivo municipal. A forma de sua inserção, porém, pode dificultar em alguns casos a aplicação da medida provisória.

O artigo 4º reza que "no caso da ocupação acarretar risco à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício direito de que tratam os arts. 1º e 2º em outro local". Por mais óbvia, ética e humana que se afigure essa determinação, se levarmos em consideração a dimensão do número de ocupantes de áreas públicas que estão em situação que pode ser conceituada como "risco à saúde" (desmoronamentos, enchentes, insalubridade) nas grandes metrópoles brasileiras, o cumprimento dessa determinação (os termos utilizados são "o Poder Público garantirá") é extremamente difícil. Parece-nos que um plano de urbanização e remoção de moradores de favelas e áreas de risco, acompanhado de cronograma elaborado pelo Poder Público, pode distribuir no tempo a tarefa de dar solução a um quadro construído durante décadas de ausência de políticas públicas de moradia para a população de baixa renda. Não há como resolver essa situação rapidamente, seja pela dimensão dos recursos financeiros necessários, seja pela multidão de indivíduos cujo cotidiano será atingido, seja ainda pela falta de capacidade administrativa dos Executivos municipais para uma tarefa que exige mais profissionais capacitados do que conta o país.

Já no artigo 5º a intervenção do Poder Público é facultativa:

É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam

os artigos 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse de defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres ou V - situado em via de comunicação.

Ao contrário da situação anterior, nesse caso é de se estranhar que o Poder Público possa se eximir de responsabilidade. Repetimos que o melhor seria exigir um plano de investimento público distribuído ao longo de um certo tempo e que a Câmara Municipal fosse, de alguma forma, co-responsável pelo mesmo. Por esse caminho estariam assegurados os recursos necessários para que o Executivo providenciasse as novas moradias destinadas aos removidos dessas áreas.

O artigo 6º garante que a administração pública pode outorgar o título de concessão especial para fins de moradia, e no caso da recusa deste, ele poderá ser obtido por via judicial.

Também é atribuída, e corretamente neste caso, ao Poder Público municipal a tarefa de dar uma certidão que ateste a localização do imóvel em área urbana e sua destinação para fins de moradia para instruir o requerimento de concessão de imóvel pertencente à União ou Estados (artigo 6º, § 2º).

No artigo 9º é facultado ao Poder Público autorizar o uso de imóvel público para fins comerciais. Do ponto de vista urbanístico essa medida contribui para corrigir a legislação urbanística que se refere ao uso habitacional exclusivo, impedindo, freqüentemente, o necessário uso comercial e de serviços sem os quais a habitação não se realiza satisfatoriamente. Além de condenar os pequenos negócios à ilegalidade, a legislação funcionalista do residencial exclusivo dificulta as oportunidades de geração de renda, tão fundamentais nas comunidades de baixa renda.

A concessão de uso especial para fins de moradia e a concessão de uso para fins comerciais em imóveis públicos, dentro das condições descritas na medida provisória, somente poderão ser obtidas pelos ocupantes de imóveis que lá estavam até a data de 30 de junho de 2001. Essa nos parece uma medida inútil, caso a promoção pública de habitação social não seja implementada a partir dessa data e caso também o Poder Público não exerça o poder de polícia sobre o uso e a ocupação do solo, especialmente nas áreas ambientalmente frágeis, como manda a legislação.

CONCLUSÃO

Apesar das controvérsias que certamente essa nova legislação gerará, seu impacto positivo é indiscutível. Alguma solução deve ser dada para essa parcela da população urbana que vive na ilegalidade e que, como vimos, pode chegar a 50% em nossas grandes metrópoles. Não é possível protelar a busca de soluções, qualquer que seja a argumentação utilizada. A regularização de assentamentos ilegais da forma como estão formulados acima exige um entendimento entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e exige também um acordo sobre o *modus operandi*, o que, em outras palavras, pode significar lei complementar (um plano de intervenção progressiva de urbanização e regularização das ocupações ilegais) aliada a uma estratégia de gestão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDRADE, C. F. de S. L. *Parâmetros urbanísticos em loteamentos irregulares e clandestinos na Zona Oeste do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, FAUFRJ, 1998 (mestrado).
- ARANTES, O. B. F. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, O. B. E.; VAINER, C. e MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARANTES, P. *Sentimentos de dialética*. São Paulo: Paz e Terra. 1992.
- ARANTES, P. E. *A desordem do progresso*. Revista *Tiers Monde*. 2000 (no prelo). ARRIGHI, G. *A ilusão do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- BALL, M. *Housing analysis: time for a theoretical refocus*. In: *Housing studies*. Londres, vol. 1, n° 3, 1986.
- BARIONI, R. *O plano diretor e o IPTU: a desigualdade tributária*. In: Boletim da AJD - Associação dos Juizes pela Democracia. São Paulo, dez. 2000.
- BATISTA, P. N. *O Consenso de Washington*. São Paulo: PEDEX, 1994.
- BIONDI, A. *O Brasil privatizado*. São Paulo: Fund. Perseu Abramo, 1999.
- BOOTHROYD, PEBERLE, M. *Healthy communities: what they are, how they're made*. In: CHS Bulletin. Vancouver: UBC Centre For Human Settlements, aug. 1990.
- BORJA, J; CASTELLS, M. *Local y global*. Madrid: United Nations for Human Settlements/Taurus/ Pensamiento, 1997.
- BOSI, A. *Dialética da colonização*. São Paulo: Companhia das letras, 1992.
- BRANDÃO, M. A. *O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador*. In: VALLADARES, L. P. *Habitação em questão*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- BUENO, L. M. de M. *Projeto e favela: metodologia para projetos de urbanização*. São Paulo: FAUUSP, 2000 (doutorado).
- CASTELLS, M. *Imperialismo y urbanization en America Latina*. Barcelona: Gustavo Gili, 1973.
- CASTRO M. C. Pozzi de; SILVA, H. M. Barreto da. *Legislação e mercado residencial em São Paulo*. São Paulo: LabHab / FAUUSP, 1997.
- CASTRO, M. C. *A explosão do auto-financiamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90*. São Paulo: FAUUSP, 2000 (doutorado).
- CENECORTA, A. X. I.; SMOLKA, M. (coords.) *Los pobres de la ciudad y la tierra*. Mexico: LILP e El Colegio Mexiquense, 2000.
- COSTA NETO, J. de B.; TELEGINSKI, A.; OLIVA, A. *Levantamento fundiário nas unidades de conservação de proteção integral do Estado de São Paulo*. In: Anais do II Congresso Brasileiro de Unidade de Conservação. Rede Nacional Pro-Unidades de Conservação. Campo Grande, nov. 2000.
- COULON J. Y. *Financement Français de la Rehabilitation*. In: Curso Gestao de Programas de Reabilitação Urbana. LABHAB FAUUSP, 1999.

- DEBORD, G. *La société du spectacle*. Paris: Gallimard, 1992.
- DRUMOND JR., M. *Homicídios e desigualdades sociais na cidade de São Paulo: uma visão epidemiológica*. Águas de Lindóia, IV Congresso Paulista de Saúde Pública, 1999.
- FEDERACAO NACIONAL DOS ARQUITETOS E URBANISTAS. *Assentamentos mais humanos*. Rio de Janeiro: FNA, 1996.
- FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento*. São Paulo: FAUUSP, 1996.
- FERNANDES, F. *Universidade e desenvolvimento*. In: IANNI, O. (org.). *Florestan Fernandes*. São Paulo: Ática, 1991.
- _____. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido*. São Paulo: Insight, 1995.
- _____. *Os moedeiros falsos*. Petropolis: Vozes, 1997.
- FIX, M. *O Estado e o capital nas margens do rio Pinheiros*. São Paulo: FAUUSP, 1996 (TGI).
- FRANCO, M. S. de C. *Homens brancos na sociedade escravocrata*. São Paulo: FFLCH/USP, 1968 (dout.).
- FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1995.
- _____. *Análise do "modelo brasileiro"*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- FURTADO, F. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambigüidades na interpretação*. São Paulo: FAUUSP, 1999 (dout.).
- GENRO, Tarso. *A crise do sindicalismo urbano e a regeneração da solidariedade*. Porto Alcaic, 1996, mimeo.
- _____. *21 teses sobre um governo de esquerda no âmbito das cidades estratégicas*. Porto Alegre, 1996, mimeo.
- GIAQUINTO, R. *Legislação, modelos e formas urbanas*. São Paulo: FAUUSP, 1995 (mestrado).
- GROSTEIN, M; MEYER, R. *O paradoxo dos bairros centrais*. In: Revista *URBS*. São Paulo: Associação Viva o Centro, ano III, set.-out. 2000.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HOLLANDA, S. B. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: Jose Olympio, 1971.
- INSTITUTO CIDADANIA. *Projeto Moradia*. São Paulo: IC, 2000.
- JACOBS, J. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- KLINK, J. J. *O novo regionalismo. O caso do ABC*. São Paulo: FAUUSP, 2000 (dout.).
- KOHARA, L. *Cortiços e aluguel*. São Paulo: EPUSP, 2000 (mestrado).
- KURZ, R. *Para além de Estado e mercado*. *Jornal Folha de São Paulo*, 03/12/1995.
- LABHAB. *Parâmetros para urbanização de favelas*. São Paulo: LABHAB FAUUSP/FINEP/CEF, 2000 (relatório de pesquisa).
- _____. *Preço de desapropriações de terras: limites às políticas públicas*. São Paulo: LABHAB FAUUSP, LILP, 2001 (relatório de pesquisa).
- LAGONEGRO, M. *A sobrevida de um modelo*. São Paulo: FAUUSP, TGI, 1996.

- LEME, M. C. da S. *Revisão do plano de avenidas: um estudo sobre o planejamento urbano em São Paulo*. São Paulo: FAUUSP, 1990.
- MARCUSE, P. *The enclave, the citadel and the ghetto: what has changed in the post fordist U.S. city*. *Urban Affairs Review*, Sage publications, vol. 33, n° 2, nov. 1977.
- MARICATO, E. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias*. In: Arantes, O. et al. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- _____. *A política habitacional do regime militar*. Petrópolis: Vozes, 1987.
- _____. *Metrópole na periferia do capitalismo - desigualdade, ilegalidade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. *A política habitacional de FHC*. In: *Revista Praga*. São Paulo: Hucitec, n° 6, set. 1998.
- _____. *Contribuição para um plano de ação brasileiro*. In: BONDUKI, N. (org.). *Habitat*. São Paulo: Nobel 1996.
- _____. *Enfrentando desafios*. São Paulo: FAUUSP, 1997.
- _____. *Habitação e as políticas fundiária, urbana e ambiental*. Brasília: PNUD/Ministério das Relações Exteriores, 1995.
- MARTINS, J. de S. *O poder do atraso: ensaios de sociologia da história lenta*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- MARX, M. *Cidade no Brasil, terra de quem?* São Paulo: Nobel, 1991.
- MORAES, A. de O; ANTON, F. J. *Mapa da irregularidade fundiária de Porto Alegre*. Porto Alegre: Prefeitura do Município de Porto Alegre/DEM HAB, 2000.
- MORETTI, R; FERNANDES, A. *Sustentabilidade urbana e habitação de interesse social*. Salvador: ENTAC, 2000.
- MORETTI, R. *Urbanização em áreas de interesse ambiental*. In: Seminário Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. Campinas: FAU PUCAMP/ LILP, 2000.
- NUNES, D. (org.). *Salvador: o arquiteto e a cidade informal*. Salvador: UFBA, 2000.
- OLIVEIRA, F. de. *Reforma e contra-reforma do Estado no Brasil*. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro: Fase, n° 68, mar. 1996.
- _____. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Cadernos CEBRAP, n° 2, São Paulo, 1972.
- _____. *A economia da dependência imperfeita*. São Paulo: Graal, 1997.
- PINHO, E. *Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social*. In: Seminário Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social. Campinas: FAU PUCAMP/ LILP, 2000.
- PRADO JR., C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense (1945), 1990.
- RIBEIRO, L. C. de Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RIZEK, C. S. *A greve dos petroleiros*. In: *Revista Praga*. São Paulo: Hucitec, n° 6, 1998.
- RODRIGUES, A. M. *Produção e consumo do e no espaço*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei*. São Paulo: Nobel, 1997.

- SAMPAIO JR., P. de A. *Entre a nação e a barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez, 1996.
- SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.
- _____. *Metrópole corporativa fragmentada*. São Paulo: Nobel, 1990.
- SANTOS, W. G. dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SAULE JÚNIOR, N. *Estatuto da cidade - instrumento de reforma urbana*. São Paulo: PUC-SP, 2000, mimeo.
- SCHWARZ, R. *As idéias fora do lugar*. Estudos Cebrap 3. São Paulo: Cebrap, 1973.
- _____. *Um mestre na periferia do capitalismo: Machado de Assis*. São Paulo: Duas Cidades, 1990.
- _____. *Seqüências brasileiras*. São Paulo: Cia. das Letras, 1999.
- SCHWENCK JR, P. de M.; AZEVEDO, P. U. E. de (orgs.). *Regularização imobiliária de áreas protegidas*. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo/Secretaria de Meio Ambiente, 1998/1999, vol. I e II.
- SILVA, H. M. B. *Habitação no Centro de São Paulo: como viabilizar essa idéia?* São Paulo: LABHAB FAUUSP/CEF, 2000.
- _____. *Terra e moradia: que papel para o município?* Tese de doutoramento. São Paulo: FAUUSP, 1998.
- SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995.
- SILVA, L.O. *Terras devolutas e latifúndio*. Campinas: Unicamp, 1996.
- SIMÕES, A. de G. *A mortalidade no Rio de Janeiro e seus efeitos na redução da sobrevivência masculina*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2000.
- SMOLKA, M; FURTADO, F. Argumentos para a reabilitação do IPTU e do ITBI como instrumentos de intervenção urbana (progressista). *Revista Espaço e Debates*, Ano XVI, nº 39, 1996.
- SNAI. *Habitação e desenvolvimento urbano*. Em destaque. São Paulo: Secretaria Nacional de Assuntos Institucionais do PT, nº 6. ago. 1996.
- SOARES, L. T. R. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SOUZA, A. M. G. de. *Invasões e intervenções públicas: uma política de atribuição espacial em Salvador*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1990.
- _____. *Limites do habitar*. Salvador: Edufba, 2000.
- SOUZA, M. T. *O programa de cooperativas habitacionais do BNH: o cooperativismo inventado*. São Paulo: FAUUSP, 1999.
- TOMLINSON, R. *Society and the city*. In: *Urban 21*. Berlim: Federal Ministry of Transport Building and Housing, 2000.
- VAINER, C. *Pátria, empresa e mercadoria*. In: ARANTES, O. et. al. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.

VILLACA, F. *A vida em São Paulo já foi bem melhor*. In: *Retratos de São Paulo*. São Paulo: DMPT, 1996.

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

_____. *Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira*. In: SOUZA, M. A. de S. *Metrópole e globalização*. São Paulo: Cedesp, 1999.

_____. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In: DEAK, C.; SCHIFFER, S. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp/Fupam, 1999.

WYATT, D. *The growth machine goes to the inner city*. In: *Planners network*. New York, n° 137, set.-out. 1999.

DOCUMENTOS E PUBLICACOES SOBRE A CONFERENCE HABITAT II

CÂMARA DOS DEPUTADOS - Primeira Conferência das Cidades/Carta das Cidades. Brasília, 3/12/1999.

City Summit Agender – AWC – African Women and Child Feature Service, Nairobi.

HABITAT II – United Nations Conference on Human Settlements, Istanbul.

HABITAT WATCH – Women's Feature Service, New Delhi.

Terra Viva - IPS Daily Journal, New York/Istanbul.

Vivre Autrement – Enda, Paris.