

V CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO
O Direito Urbanístico nos 20 anos da Constituição Brasileira de 1988 –
Balanco e Perspectivas

Realização:
Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico

OFICINA TEMÁTICA (7) Formas e Instrumentos de regulação do mercado de terras

DINÂMICA URBANA E A LEGALIZAÇÃO DA PRODUÇÃO DO ESPAÇO (I)LEGAL

Kênia de Souza Barbosa

Arquiteta e Urbanista pela Universidade Federal de Minas Gerais e Mestranda do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal de Minas Gerais.

RESUMO:

Este trabalho busca refletir sobre a produção da (i)legalidade e da legalidade do espaço urbano e o impacto dos programas governamentais de regularização de (i)legalidades na dinâmica urbana e no mercado do solo formal. Ao longo das últimas duas décadas a questão da (i)legalidade da propriedade do solo urbano vem ganhando destaque nas discussões das cidades no Brasil e, mais intensamente nos últimos anos, diversas cidades têm procurado formular e implantar políticas de regularização fundiária desses assentamentos ilegais, como é o caso das favelas brasileiras, visando a promover a urbanização das áreas e reconhecer os direitos dos moradores.

1. INTRODUÇÃO

O rápido processo de urbanização das cidades brasileiras, associado ao surgimento de graves problemas urbanos, torna muito complexa a prática do planejamento e da gestão do solo. O padrão de urbanização brasileiro criou cidades segregadas, onde de um lado tem-se a cidade formal, que concentra os investimentos públicos e de outro lado a cidade informal, que cresce exponencialmente na ilegalidade urbana, sem atributos de urbanidade, exacerbando as diferenças socioambientais.

Este trabalho busca refletir sobre a produção da (i)legalidade¹ e da legalidade do espaço urbano e o impacto dos programas governamentais de regularização de (i)legalidades na dinâmica urbana e no mercado do solo formal.

Ao longo das últimas duas décadas a questão da (i)legalidade da propriedade do solo urbano vem ganhando destaque nas discussões das cidades no Brasil e, mais intensamente nos últimos anos, diversas cidades têm procurado formular e implantar políticas de regularização fundiária desses assentamentos ilegais, como é o caso das favelas brasileiras, visando a promover a urbanização das áreas e reconhecer os direitos dos moradores.

2. LEGALIDADES E (I)LEGALIDADES DO ESPAÇO URBANO

O crescimento das cidades brasileiras intensificou-se a partir da década de 30, do século XX. Em 1950 o índice de urbanização do país era de 36%; em 1970, 56%; em 1990, mais de 77%; atualmente o índice supera os 80%. Ou seja, dos mais de 176 milhões de habitantes, mais de 140 milhões habitam as cidades brasileiras.

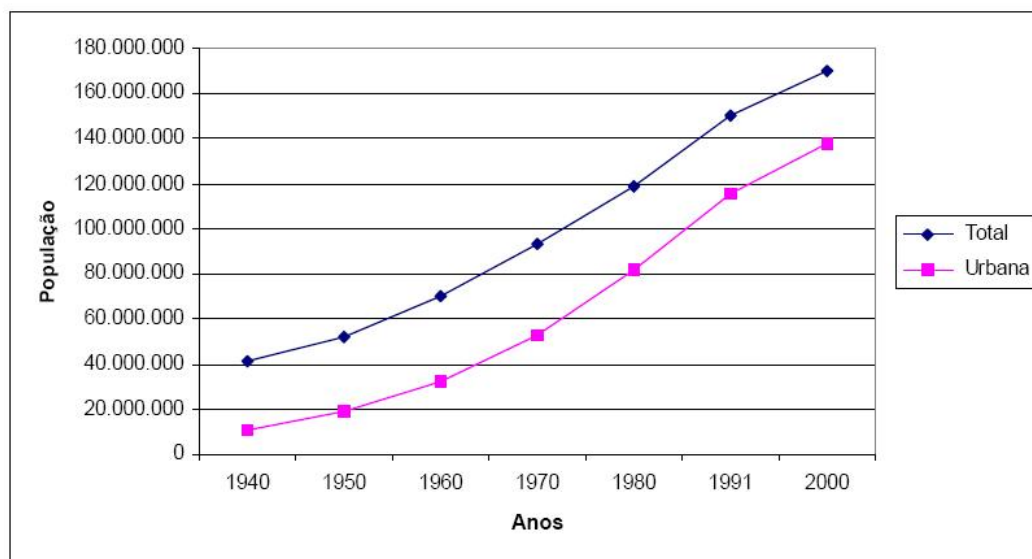


Gráfico 1 – Brasil, População Total e População Urbana de 1940 a 2000

Fonte: Santos, M. A Urbanização Brasileira, ed. Hucitec 1994 e IBGE, 2002.

¹ Como considerar ilegalidade a situação de uma grande parcela das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, que mora em favelas em áreas públicas, favelas em áreas privadas, cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares, conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo e casas sem habite-se? Que legalidade é essa, se grande parte da cidade é ilegal? Por isso, estou utilizando o “i” entre parênteses.

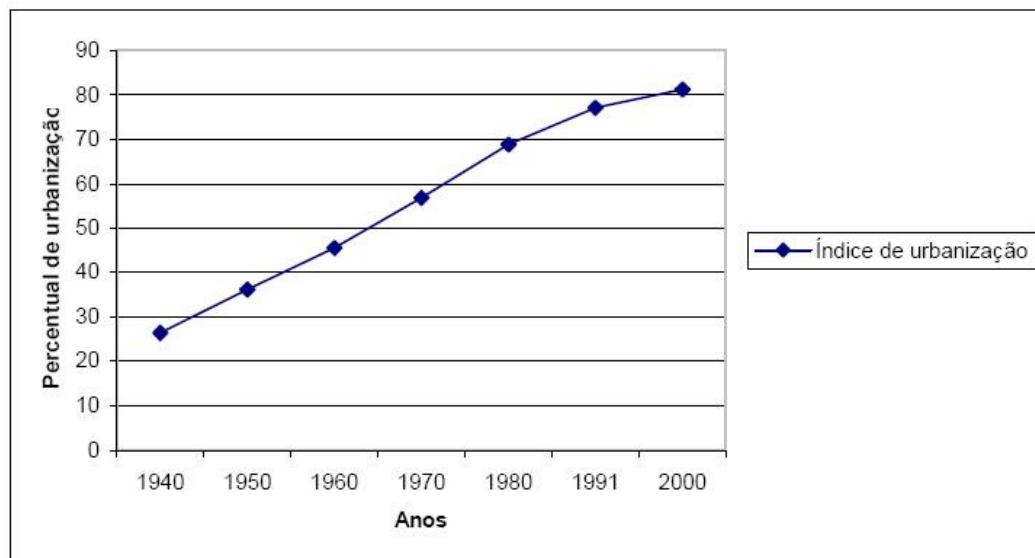


Gráfico 2 - Brasil - Índice de Urbanização de 1940 a 2000

Fonte: Santos, M. A urbanização brasileira, ed. Hucitec, 1994 e IBGE, 2002.

O intenso crescimento urbano nas grandes cidades brasileiras foi acompanhado da deterioração das condições de vida da maior parte da população. Uma parcela significativa da população é excluída do acesso à terra urbana e da moradia. O déficit habitacional estimado em 2005 foi de 7.902.699 moradias no país, o que significa 14,9% do total do estoque de domicílios. Em números absolutos, o déficit habitacional está predominantemente concentrado nas áreas urbanas (6.414.143 domicílios), dos quais 34,7%, ou 2.226.730, nas regiões metropolitanas.²

As ocupações irregulares de terrenos urbanos para moradia da população de baixa renda se repetem na maioria das cidades. Associado às ocupações irregulares, há ainda a inadequação das moradias existentes, em virtude da precariedade, da insalubridade, da ilegalidade e da falta de infra-estrutura urbana. O acesso (i)legal/informal e inadequado ao solo e à moradia acaba se tornando mais regra do que exceção.

A grande maioria das cidades brasileiras convive, cotidianamente, com limitações e dificuldades institucionais no controle do solo urbano. Essas limitações vão desde o reduzido número de fiscais, com pouca qualificação e baixa remuneração, escassez no quadro técnico efetivo, cadastro imobiliário desatualizado/subutilizado, passando pelo desconhecimento por parte do cidadão das legislações urbanísticas, uma arraigada relação de clientelismo entre o poder público e os cidadãos, até chegar a um grande número de situações de ilegalidades urbanas (obras sem alvará, ocupação irregular dos passeios, invasões e ocupações de áreas públicas e privadas e loteamentos irregulares, públicos e privados).

Predominam nas cidades as construções fora das exigências legais. De acordo com MARICATO (2000):

“(...) a maior parte das nossas cidades se constitui de imóveis ilegais, tanto quanto ao uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações, se observado a Lei do Parcelamento do Solo, o Código de Obras e a Lei do

² FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2006.

Zoneamento” e “mesmo em relação à cidade formal, as administrações municipais são ineficazes em virtude da fragmentação de competências”.

As normas de edificações procuram estabelecer parâmetros detalhados sobre todos os aspectos das construções, incluindo tanto a relação da edificação com seu entorno (recuos, número de pavimentos, altura máxima) quanto a sua configuração interior (insolação, ventilação, dimensão de cômodos). A virtual impossibilidade de dar conta do excessivo nível de detalhe acaba por jogar na (i)legalidade a maior parte das edificações.

A persistência da informalidade, conforme mencionado por BIDERMAN (2008), em cidades da América Latina não pode ser totalmente explicada pelas taxas de pobreza, e pelo insuficiente investimento público em habitação social, infra-estrutura urbana e serviços. Há uma maior conscientização de que o mercado de terra urbana e as normas e regulamentos são também fatores contribuintes para a informalidade. Assim, inadequados regulamentos de uso do solo e códigos de obras reforçam outros fatores que já contribuem para a informal e irregular ocupação dos solos urbanos.

Conforme explicitado por MARICATO (2000), “esta gigantesca ilegalidade não é fruto da ação de lideranças subversivas que querem confrontar a lei. Ela é resultado de um processo de urbanização que segrega e exclui”. A (i)legalidade em relação à posse da terra, além de fator de exclusão social da população de menor renda, é o principal agente do padrão de segregação espacial que caracteriza as cidades brasileiras.

Esta dinâmica de urbanização e ocupação do território valoriza significativamente os terrenos situados nas áreas nobres, o que, ao mesmo tempo, exclui a população carente de acesso à terra e moradia através do mercado formal.

3. REGULARIZAÇÃO DE (I)LEGALIDADES

Diante do caos urbano das nossas cidades, que refletem a situação subumana vivenciada por milhares de pessoas, não é surpreendente que os movimentos populares vêm reivindicando ações dos governos.

“Foi somente nas últimas décadas que, com as mudanças no quadro político maior do país - causadas inicialmente, dentre outros fatores, pelo fortalecimento dos movimentos populares -, algumas administrações locais começaram a reconhecer os direitos dos favelados de terem acesso ao solo urbano e à moradia. Vários programas de regularização de favelas já foram formulados com vistas a promover tanto a urbanização quanto à legalização das favelas existentes.”³.

Nesse sentido, tornou-se necessária uma legislação que avançasse nas questões do direito à cidade para todos e também do direito à moradia digna.

Neste contexto, dois arcabouços legais são importantes: a inserção na Carta Magna, em seu artigo 6º, do direito à moradia; e a criação do “Estatuto da Cidade”⁴. Em decorrência, principalmente, das obrigações assumidas perante a comunidade internacional, o Brasil inseriu no texto legal, através da Emenda Constitucional nº 26/2000, o direito à moradia como um direito fundamental dos cidadãos brasileiros. O texto legal assim descreve:

“Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.”

³ SAULE JÚNIOR (1999).

⁴ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Já o Estatuto da Cidade, desde sua aprovação pelo Congresso Federal, em julho de 2001, tem sido celebrado como um marco decisivo na legislação urbana, oportunizando a possibilidade da prática do planejamento e da defesa e preservação do ambiente urbano.

Em 2003 criou-se no Brasil um órgão governamental superior dedicado exclusivamente às questões urbanas - o Ministério das Cidades -, através do qual vem sendo propostas ações e programas, visando a regularização fundiária de assentamentos (i)legais, promovendo a urbanização das áreas e reconhecendo os direitos dos moradores.

Dentre as ações e programas federais executados nos últimos anos, conforme dados do Ministério das Cidades, destacam-se:

- 1) **Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade de Assentamentos Precários** - programa voltado principalmente ao apoio a estados, Distrito Federal e municípios para melhorar as condições de habitabilidade de populações residentes em assentamentos humanos precários, reduzir riscos mediante sua urbanização, integrando-os ao tecido urbano da cidade;
- 2) **Programa Habitar Brasil BID – HBB** - programa que destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infra-estrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental, por meio, respectivamente, do Subprograma de Desenvolvimento Institucional (DI) e do Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

A promoção de regularização fundiária é hoje vista por instituições financeiras internacionais (incluindo o Banco Mundial) como sendo a condição essencial para ampliação do mercado nas cidades e para a reativação da economia urbana. De fato, o Banco Mundial tem imposto a outorga de títulos de propriedade como condição para liberação de recursos, inclusive em vários países da América Latina, com base no argumento de que, entre outros efeitos, a segurança da posse e conseqüente acesso ao crédito formal farão com que os moradores invistam em seus lotes e casas, assim reativando a economia urbana como um todo.⁵

Compartilho com FERNANDES (2006) do receio em relação à justificativa econômica para a regularização da titulação nesses assentamentos (i)legais, principalmente na modalidade da outorga de títulos de propriedade individual plena, ao invés de recorrer aos tradicionais argumentos humanitários, religiosos e sócio-políticos.

Diante desse contexto, o cenário pode representar um retrocesso para as políticas públicas de regularização, conforme acrescentou FERNANDES:

“(...) a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse, mas com frequência acaba fazendo com que os moradores vendam suas novas propriedades e sejam "expulsos" para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas - onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente.”

Nessa perspectiva, conforme dito por FERNANDES (2006), “não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados ligados ao desenvolvimento da terra urbana que mais uma vez se beneficiariam do investimento público na urbanização dessas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes”.

⁵ FERNANDES (2001)

4. NOVOS IMÓVEIS PARA O MERCADO DO SOLO FORMAL

O processo de regularização fundiária desses assentamentos, ao promover a urbanização das áreas e atribuir títulos de propriedade, acaba incorporando esses locais ao mercado do solo formal das cidades. Se considerarmos os estudos e constatações abaixo, sobre a renda da terra urbana, urbanização e mercado informal, veremos que esse “novo” produto do mercado imobiliário já é em si contraditório, reflexo do processo de produção do espaço urbano capitalista, do mercado imobiliário e da atuação do Estado. Algumas constatações que seguem demonstram exatamente a complexidade desse “novo” produto que surge ao mercado formal.

1. “(...) a terra é um bem não produzido que, portanto, não tem valor, mas adquire preço. Ora, um bem não produzido não pode ter seu preço regulado pela lei da oferta, pois não há lei regulando a sua oferta. É a procura que suscita o preço da terra e não o encontro do mercado de produtores e compradores de solo.”⁶

2. “A produção de espaço urbano se dá, em geral, pela incorporação à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola.”⁷

Os “novos” imóveis provenientes do processo de regularização fundiária e que são incorporados ao mercado formal não surgiram pela procura dos consumidores e também não eram glebas rurais. No entanto, os “novos” imóveis se tornarão um novo produto do mercado imobiliário.

3. “A propriedade privada da terra urbana coloca-se como obstáculo ao investimento no setor (habitacional). (...) a cada processo produtivo o capital encontra diante de si o proprietário fundiário que exige dela uma renda para permitir o uso do solo.”⁸

4. “(...) a cada processo produtivo é necessário um novo solo. Isto faz com que a propriedade privada da terra urbana se apresente como um obstáculo maior para o capital investido neste ramo (produção de moradias)...”⁹

É necessário avaliar se os processos de regularização fundiária, principalmente na modalidade da outorga de títulos de propriedade individual plena, não estariam contribuindo para dificultar o acesso à moradia as famílias de baixa renda.

5. “(...) a utilidade da moradia enquanto unidade central de consumo não é apenas definida pelas suas características internas enquanto ambiente construído. Seu valor de uso é também determinado pela sua articulação com o sistema espacial de objetos imobiliários que compoem o valor de uso complexo representado pelo espaço urbano.”¹⁰

6. “O gradiente de preços do mercado fundiário e imobiliário informal nas favelas não acompanha o gradiente de preços dos bairros legalizados contíguos as favelas. Esse resultado empírico é de grande importância, pois tanto o senso comum, como os modelos da economia urbana neoclássica atribuem a formação de preços nas áreas de favela um caráter reflexo do mercado formal. Isto é, os preços nas favelas seriam determinados pelos preços dos bairros onde elas se localizam com uma taxa de desconto em função de algumas características internas, tais como grau de violência e estágio da urbanização. O resultado empírico da nossa pesquisa sobre a cidade do Rio de Janeiro permite concluir que há uma lógica interna aos mercados informais que determinam os seus preços; uma

⁶ RIBEIRO (1997)

⁷ SINGER (1979)

⁸ RIBEIRO (1979)

⁹ RIBEIRO (1997)

¹⁰ RIBEIRO (1997)

lógica endógena na formação dos preços e que deve ser identificada a partir de variáveis e características do território da(s) favela(s).”¹¹

A dinâmica urbana, em especial a questão imobiliária e a produção da (i)legalidade do espaço urbano, que poderá surgir com a implantação dessa política de regularização fundiária nacional merece reflexões e estudos. Esses novos imóveis, ao entrarem no mercado formal, poderão acabar elevando o preço da moradia, se considerarmos, por exemplo, que esses imóveis tornariam os “piores” imóveis formais e assim teriam os preços dos “piores” imóveis antes deles entrarem no mercado formal. Nesse caminho, os grupos econômicos privados - sobretudo, ligados ao desenvolvimento da terra urbana - é que mais uma vez se beneficiariam do investimento público na urbanização dessas áreas. Dessa forma, numa visão muito pessimista, a regularização fundiária estaria consolidando a dinâmica da máquina de produzir favelas e as políticas públicas correndo sempre atrás do prejuízo.

Outra possibilidade é surgir um novo mercado imobiliário que não seguirá os mecanismos do mercado formal e nem do mercado informal, se considerarmos, por exemplo, que esses “novos” imóveis não foram produzidos em função da incorporação à cidade de glebas que antes tinham uso agrícola e que também não foram regulados pela “lei” da procura da terra.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os assentamentos informais em áreas urbanas decorrem, principalmente, da carência de políticas adequadas de moradia - inacessíveis e insuficientes, ressalta-se -, mercados especulativos formais e informais, sistemas políticos clientelistas, legislação e planejamento urbano elitistas e tecnocráticos. Vários são os impactos e implicações causados pela produção desse espaço (i)legal. Na questão social, geram a exclusão e marginalidade; na questão jurídica, a falta de segurança da posse. Na prática política, produz a vulnerabilidade e o clientelismo. Na questão econômica, reproduz cidades caras para os pobres. Na questão ambiental, geram as ocupações de áreas de preservação, áreas de risco e diversas outras formas de poluição.

É visível, na atualidade, a flexibilização da legislação brasileira na promoção do acesso à moradia, através do incremento de normas mais brandas, quer seja pela criação de novos institutos (posse-trabalho, usucapião coletiva) ou pela revitalização de instrumentos existentes (usucapião ordinária, direito de uso), além de haver uma contínua legalização de situações (i)legais, visando assim facilitar o acesso à moradia e a melhoria das condições das moradias nas favelas, assentamentos e ocupações ilegais ou irregulares em condições subumanas. O Estado vem legalizando assentamentos e ocupações (i)legais, bem como, urbanizando-os, dotando-os de melhor infraestrutura com instalação de escolas, praças, áreas de lazer, saneamento básico, luz e água.

É importante que todo esse esforço nessas políticas públicas consiga ao mesmo tempo legalizar o (i)legal, promovendo a urbanização das áreas e reconhecendo os direitos dos moradores, e, principalmente, assegurar a permanência das comunidades nas áreas onde têm vivido. É importante que as políticas de regularização fundiária busquem assegurar a regularização jurídica, urbanística, espacial e social. Só a regularização jurídica não basta. São necessários instrumentos e ações que garantam a permanência da população beneficiada e que dificultam as ações perversas do mercado imobiliário.

¹¹ ABRAMO (2005).

É fundamental evitar o surgimento de novos assentamentos irregulares em outras áreas da cidade pelo deslocamento de famílias previamente atendidas por programas de regularização fundiária e urbanização. É imprescindível que todas essas ações não se traduzam no desperdício do dinheiro público e na necessidade de novos empenhos para essa (mesma) população excluída.

Por fim, as políticas de regularização só serão efetivas se aplicadas em conjunto com outras políticas que evitem a ilegalidade urbana, pois, do contrário essas políticas de regularização de terras serão funcionais à enorme indústria de produção urbana (i)legal e legal.

6. REFERÊNCIAS

ABRAMO, Pedro. *O MERCADO DE SOLO INFORMAL EM FAVELAS E A MOBILIDADE RESIDENCIAL DOS POBRES NAS GRANDES METROPOLIS: notas para delimitar um objeto de estudo para a América Latina*. IPPUR, Rio de Janeiro. 2005.(paper)

_____. *Uma teoria econômica da favela: quatro notas preliminares sobre teoria econômica da favela: localização residencial e mercado imobiliário*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano 16, n.2. 2002

ARANTES, Otilia B. F.; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos B. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.192 p.

BIDERMAN, Ciro; SMOLKA, Martim; SANT'ANNA, Anna. Urban Housing Informality: Does Building and Land Use Regulation Matter?. *Land Lines*. Lincoln Institute of Land Policy. USA, v.20, n. 3, p.14-19, julho.2008.

BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. 197p (Coleção IEAT).

BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outra providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 de julho de 2001.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06, de outubro de 1988.

FERNANDES, Edésio (org). *Direito Urbanístico e Política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia(Orgs). *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. 485 p.

FERNANDES, Edésio. Legalizando o ilegal. In: BRANDÃO, Carlos Antônio Leite (Org). *As cidades da cidade*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p.141-143.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO; BRASIL. *Déficit habitacional no Brasil 2005*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações, 2006. 120 p.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia & VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000. p. 121-192.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (Brasil). Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: 10 de julho 2008.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. 352p.

_____. *Notas sobre a terra urbana*. Chão Revista de Arquitetura, n.5, 1979.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & CARDOSO, Adauto L. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz & PECHMAN, Robert. *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-78.

ROLNIK, Raquel. Plano diretor: desafio para uma gestão democrática da cidade. In: *Anais do seminário: Plano Diretor Municipal*. São Paulo: 1989. p. 216-221.

_____. *A cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997. 242p

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 2a. ed. São Paulo: 1994. 157p

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Direito à cidade*. Trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999.

SINGER, Paul. "O uso do solo urbano na economia capitalista", In: MARICATO, Ermínia (Org.) *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Editora Alfa-Omega Ltda, 1979. p.21-36.