

# Informalidade urbana: Os desafios da regularização fundiária e da reforma urbana para a formação de cidades sustentáveis\*

Ana Maria Melo Avelar<sup>1</sup>

Camila Alves Silva<sup>2</sup>

Cezar Silva de Paula Filho<sup>3</sup>

Vinícius Cunha Barcelos<sup>4</sup>

**Sumário:** 1 Quando a exceção vira regra; 2 Causas da informalidade; 3 As conquistas; 4 Enfrentando a informalidade; 5 Referências

## 1 Quando a exceção vira regra

Este capítulo tem como objetivo mostrar a preocupante situação em que o nosso país se encontra em relação à ilegalidade na ocupação do solo. O modo como se deu a urbanização brasileira trouxe uma realidade onde viver de acordo com a regra passou a ser a exceção.

A primeira grande dificuldade de se apreender o tema vem da não existência ou da imprecisão de dados sobre o assunto e, como comenta Maricato, isso já demonstra o pouco interesse em conhecê-lo. Os dados que o IBGE disponibiliza, mesmo estando bem aquém do real, são assustadores e, se quisermos dados mais precisos devemos buscar outras pesquisas, como de prefeituras municipais, teses acadêmicas, etc., que fornecem dados mais pontuais.

---

\* Os autores agradecem a Vivian Barros Martins pela orientação e indicação bibliográfica.

<sup>1</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>2</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>3</sup> Bacharelado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

<sup>4</sup> Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Passando pelo modo como se deu o processo urbanizatório, percebemos que a desigualdade social está arraigada a esta sociedade que sempre teve a exclusão social atrelada ao seu desenvolvimento. Como toda América Latina, o Brasil viveu uma intensa urbanização que se consolidou nas primeiras décadas do século XX. A emergência do trabalhador livre, a proclamação da República, o “engatinhar” da indústria ainda ligada às necessidades básicas do mercado interno, impulsionaram essa urbanização, juntamente com as reformas urbanas realizadas entre final do século XIX e início do século XX que buscavam a eliminação das epidemias com obras de saneamento básico e o embelezamento paisagístico expulsando a população desfavorecida para as periferias das cidades. Por meio da industrialização ocorrida a partir de 1930, houve o fortalecimento do mercado interno trazendo modernização e desenvolvimento das forças produtivas. Em 1950, a indústria fordista mundial trouxe uma grande mudança no modo de vida dos consumidores, nas habitações e na própria cidade, por meio da massificação do consumo dos bens modernos que antes eram restritos aos que tinham uma alta renda. Mesmo o PIB brasileiro crescendo a índices superiores a 7% ao ano entre 1940 e 1980, a riqueza se manteve concentrada e durante todo esse período o mercado não se abriu para a maioria da população que ansiava por moradia. E, para agravar o que tinha sido feito durante todo o processo, nas “décadas perdidas” de 1980 e 1990, com a desaceleração do crescimento econômico, a desigualdade social cresceu concentrando a pobreza nas áreas urbanas. Ilustrando, afirma Maricato: “(...) não dá pra dissociar esse urbano e essa moradia dessa sociedade, desse modelo de industrialização e desenvolvimento.”<sup>5</sup>

Alguns dados podem dar uma noção de quão agressivo foi o processo de urbanização brasileiro: em 1940, a população urbana brasileira era de 18,8 milhões (26,3%) passando em 2000 para 138 milhões (81,2%), em 60 anos os assentamentos urbanos tiveram de suportar a entrada de 125 milhões de

---

<sup>5</sup> MARICATO, Ermínia. “Na Periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras”. p. 23

habitantes; em 2000, 30% dos 169.544.443 de habitantes viviam concentrados em 9 metrópoles; entre 1991 e 1996 os núcleos centrais das 12 regiões metropolitanas do país cresceram 3,1% enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7%; entre 1991 e 2000 houve um aumento de 22% no número de favelas, chegando à 3905 núcleos. Esses números mostram que as cidades, preparadas ou não, tiveram de comportar esse grande movimento populacional. A consequência foi, sem a atuação significativa do governo, a construção de grande parte da cidade feita de forma ilegal, casas construídas de maneira irregular pelas mãos não-capacitadas dos próprios moradores, em locais irregulares, muitas vezes trazendo risco para quem lá vive.

Em 1990, o Banco Mundial já advertia que a pobreza urbana viria ser “o problema mais importante e politicamente explosivo do próximo século”. Não só o Brasil, mas todo o mundo vem vivendo a mesma tragédia. Pelo menos um terço da população urbana mundial é favelada, sendo favelada apenas 6% da população urbana dos países desenvolvidos e 78% dos países menos desenvolvidos. Os países com maior porcentagem da população favelada, de acordo com o UN-Habitat, são a Etiópia (99,4%), Tchade (99,4%), Afeganistão (98,5%) e Nepal (92%). Luanda, Maputo (Moçambique), Kinshasa e Cochabamba (Bolívia), provavelmente são os locais de população urbana mais pobre, sendo que dois terços ou mais dos moradores vivem com menos que o custo da nutrição mínima necessária por dia. Mais um dado preocupante encontra-se no Relatório do Banco Mundial baseado em pesquisa de 1988, aproximadamente um quarto dos habitantes urbanos vive com um dólar ou menos por dia.

A situação brasileira, quanto a sua gravidade, não é muito diferente do restante do planeta. O Brasil é a terceira maior população favelada chegando a 51,7 milhões, 36,6% de sua população de acordo com estudos de 2003 de UM-Habitat e da média tirada de outras fontes. Em 1973, as favelas de São Paulo correspondiam a 1,2% da população chegando em 1993 a 16,4%, piorando a situação pelo fato de, na década de 1990, terem crescido 16,4% ao ano. Na Amazônia, 80% do crescimento das cidades, sendo este crescimento

um dos mais velozes do mundo, ocorre nas favelas que, na maioria das vezes, não possuem nem mesmo infraestrutura básica.

A visão das autoridades precisa ser diferente. Não se pode tratar um assunto que chegou a tais proporções de forma velada, como se não quisesse fitá-lo de frente. Medidas estão sendo tomadas com muita dificuldade e empecilhos, mas o que está sendo feito ainda é muito tímido perto da dimensão do problema a ser enfrentado.

## 2 Causas da informalidade

Para que seja possível promover a Regularização Fundiária e enfrentar a clandestinidade que se contrapõe ao direito à moradia digna, se faz necessária uma análise das causas da informalidade que se encontram antes mesmo do início da urbanização no Brasil.

A partir do século XX, o país sofreu o processo de urbanização impulsionado por uma indústria ainda incipiente que se desenvolveu em torno das atividades ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno. A formação da nova realidade urbana deu-se, porém, vinculada a problemas sociais e fundiários presentes desde o período colonial e por isso pode-se afirmar que a crítica realidade urbana brasileira tem suas raízes em cinco séculos de formação da sua sociedade. Destacam-se em especial, como causas daquela situação sócio-econômica a Lei das Terras (1850) que inviabilizou o acesso à terra das camadas menos abastadas e generalizou a propriedade privada da mesma, e a Abolição da escravatura (1888) desprovida de qualquer assistência à população negra e que gerou a emergência do trabalho livre.

Essa emergência do trabalho livre, associada à concentração fundiária no campo e à oferta de mão-de-obra industrial inicia a formação das cidades brasileiras de forma intensa e não estruturada. Assim, a pobreza no campo se reproduziu nas cidades, nas quais a mão-de-obra operária é explorada e a burguesia industrial assume a hegemonia política atuando em prol de seus

interesses . Desse modo, composta por ex-escravos e ex-camponeses, agora operários e trabalhadores informais urbanos, a periferia urbana se forma paralelamente às cidades.

Mesmo com o grande crescimento do PIB brasileiro nas décadas de 1940 a 1980 impulsionado pelo desenvolvimento industrial, manteve-se a concentração de riquezas nas mãos da burguesia e classe média e alta, o que favoreceu a situação de desigualdade sócio-econômica nas cidades, reproduzindo tal realidade da organização espacial urbana. Tal aumento da produtividade do país deveu-se também à mecanização no campo que, por outro lado, expulsou milhares de moradores do campo para as cidades, numa nova onda de êxodo rural, que chegavam sem recursos no meio urbano, representando uma mão-de-obra precária e fomentando a população de favelas.

De fato, a precária condição econômica de grande parte da população favorece a produção informal urbana, uma vez a terra urbanizada é de elevado custo. Entretanto, a informalidade e seu crescimento não podem ser explicados apenas pelo viés do aumento da desigualdade e da pobreza. Vários autores destacam que esta relação não se dá automaticamente. De acordo com Smolka a pobreza, por si só, não é suficiente para explicar o aumento dos assentamentos informais, uma vez que esse não é um fenômeno exclusivo nas camadas mais pobres. Além disso, grande responsabilidade é direcionada ao poder público e suas políticas urbanas elitistas.

As primeiras reformas urbanas na primeira metade do século XX contribuíram de fato para a segregação sócio-espacial. Caracterizaram-se como intervenções de políticas públicas que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento urbano e segregação territorial, nas quais foram realizadas obras de saneamento básico para a eliminação de epidemias ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico e eram implantadas as bases legais para um mercado imobiliário de corte capitalista. A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade.

Em 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) pelo regime militar, as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a modificar sua estruturação. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, porém, foi favorável à classe média a partir da verticalização promovida pelos edifícios e apartamentos. Desse modo, o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso a terra. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu, tendo sido priorizado o acesso a terras por parte da classe média e alta.

Dos 4,5 milhões de moradias erguidas com financiamento do SFH entre 1964 e 1986, apenas 33% se destinaram à população de baixa renda, sempre em conjuntos habitacionais populares nas periferias urbanas, em áreas onde a terra é barata por não haver acesso a infra-estrutura de saneamento básico, transporte coletivo nem à educação, saúde, lazer e cultura. O crédito imobiliário daquele período jamais alcançou a faixa de renda familiar de 0 a 3 salários mínimos que concentrava – e continua concentrando – 90% do déficit habitacional. O resultado foi o aumento da favelização e da auto-construção em loteamentos precários e irregulares. Como ressalta Emínia Maricato, os conhecidos conjuntos habitacionais, que possuem mais função de promoção política do que social, não enfrentaram a questão fundiária urbana, pelo contrário, tornaram-na ainda mais complexa e assim contribuíram e para a manutenção do status quo.

A recessão econômica que se seguiu nos anos 1980 trouxe um forte impacto social, ampliando o universo da desigualdade social e favorecendo ainda os problemas de assentamentos informais e favelização. A pobreza urbana agravou-se ainda na década de 1990 a partir das políticas neoliberais. O discurso econômico ‘neoliberal’ prega a intervenção mínima do Estado. Neste sentido a ‘mão invisível’ do mercado urbano resolveria através do mecanismo de equilíbrio de mercado o problema da falta de oportunidades para a demanda de baixa renda. No entanto este equilíbrio não se demonstrou

eficiente e contribuiu para o crescimento da informalidade nas cidades e conseqüentemente com o aumento dos assentamentos informais e da moradia irregular.

A inexistência de políticas habitacionais adequadas está, dessa forma, vinculada não só a uma política clientelista e elitista como também às prerrogativas do sistema capitalista. A lógica desse sistema alia políticos e empresas imobiliárias e, o interesse pelo lucro sobre a terra limita a efetuação de políticas públicas de viés social e eficazes, inclusive influenciando na própria legislação urbanística tradicionalmente elitista e inadequada à realidade urbana no Brasil. Como afirma Ermínia Maricato, há uma correlação entre Lei urbanística e mercado imobiliário capitalista. O financiamento se aplica somente aos imóveis legais, e assim a vinculação entre financiamento e imóvel legal termina por excluir grande parte da população do acesso a empréstimos destinados à aquisição ou construção de moradia. Isso exemplifica a existência de uma legislação alienada à realidade sócio-urbanística brasileira, o que se torna um empecilho à democratização do direito à moradia.

Seguindo essa mesma lógica, o controle urbanístico – a fiscalização sobre o uso e a ocupação do solo – de competência municipal, se dá somente na “cidade legal”. Para os assentamentos precários ilegais, em áreas que não interessam ao mercado imobiliário, a fiscalização é precária. Existe, portanto, uma correlação entre o mercado e a própria gestão pública. O mercado imobiliário controla assim os investimentos públicos urbanos que são o fator de mais importante de valorização imobiliária.

Além disso, pode-se dizer que o aumento da competitividade entre as cidades - na nova ordem mundial globalizada - desloca o foco dos investimentos. Para ingressarem no circuito das cidades mundiais, muitas cidades dos países não desenvolvidos deixam de investir em infra-estrutura básica e serviços para a população de baixa renda, e optam por aplicar os recursos em infra-estrutura de ponta para atrair as empresas sedes do capital transnacional. Esta dinâmica faz com que nas cidades sedes do capitalismo globalizado nos países do terceiro mundo convivam lado a lado a construção

de edifícios modernos com o proliferação de favelas e loteamentos irregulares.. Esse fenômeno é designado pela literatura urbana como “cidade dual” ou “fragmentada” que expressa através do território a desigualdade que este modelo reproduz.

A questão das causas da informalidade e do seu aumento na atual realidade urbana não só brasileira como de todo o terceiro mundo, se mostra complexa e enraizada nas origens históricas do processo de formação e desenvolvimento econômico e urbano dessas sociedades, marcado em seu aspecto econômico pela concentração de renda e no aspecto político pelo patrimonialismo e clientelismo que direcionam as políticas públicas. Atrelado a esse processo, o sistema capitalista e seus pressupostos favorecem a continuidade de um desenvolvimento socialmente excludente, injusto e anti-democrático, baseado na lógica do lucro e no qual direitos fundamentais não são para todos.

Essa consciência da situação urbanística atual e de sua origem histórica é essencial para que possa haver uma reforma urbana eficaz e adequada à realidade brasileira, que gere infra-estrutura urbana, promova a regularização fundiária e garanta a concretização do direito básico à moradia digna como um primeiro passo a efetivação dos direitos fundamentais, pois o ambiente construído reflete nas relações sociais daqueles que ali vivem.

### 3 As conquistas

A cidade expressa em seu espaço às relações que são estabelecidas em seu âmago. Destarte, o difícil acesso a ela, vivenciado por grande parte da população, nada mais é do que a materialização no espaço físico da desigualdade social. Desigualdade essa que é fruto da concentração de riquezas nas mãos de um pequeno grupo detentor do capital.

A questão fundiária urbana, portanto, é pauta principal no que se refere aos que sofrem e enfrentam a injustiça social.

A elaboração de uma legislação urbanística que pudesse abarcar essas peculiaridades das cidades brasileiras teve início no governo de João Goulart em 1963, no contexto das Reformas de Base. Contudo, sua implementação de fato só a pouco foi feita, com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade de 2001.

Tal início, em 1963, foi marcado pela realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Com a construção de um documento final apelidado de “Seminário do Quitandinha” com a propositura de que o poder executivo enviasse ao Congresso Nacional um projeto de lei com os princípios que foram edificados no seminário sobre política habitacional e urbana. Princípios que, posteriormente, passaram ou a integrar a ordem jurídica brasileira, ou a permanecer como palavras de ordem do movimento da reforma urbana.

Entretanto, a diretriz presente no documento, “Seminário do Quitandinha”, permaneceu vinte anos sem nenhuma resposta efetiva. Foi até tentado um projeto de lei com quinze artigos, no entanto ele tratava apenas da criação do Conselho de Política Urbana, “com o objetivo de estudar os problemas urbanos do País e elaborar as diretrizes de uma política de desenvolvimento urbano equilibrado, harmônico e estético, sincronizado com a expansão econômica e social do País” (art. 1º). Todavia, tal projeto foi sequer apresentado ao Congresso Nacional devido ao golpe militar de 1964. Apenas em 1983, é que o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional uma proposta efetiva que visava a melhoria da qualidade de vida nas cidades, o projeto de Lei Nº 775, visto como uma espécie de “pai” do Estatuto da Cidade. Além disso muitos de seus institutos constaram na Emenda Popular da Reforma Urbana, vindo, posteriormente a fazer parte da Constituição de 1988.

Havia nesse projeto de lei uma demasia de centralismo, tornando precária a função dos municípios, mas tinha como fim claro dar materialidade jurídica ao princípio da função social da propriedade, com instrumentos de política urbana, tais como:

1. A recuperação pelo poder público de investimentos de que resulte valorização imobiliária;
2. a possibilidade de o poder público realizar desapropriações de imóveis urbanos visando à renovação urbana ou para combater a estocagem de solo ocioso;
3. o direito de preempção;
4. a taxação da renda imobiliária resultante de fatores ligados à localização do imóvel;
5. o direito de superfície;
6. o controle de uso e ocupação do solo;
7. a compatibilização da urbanização com equipamentos disponíveis;
8. o condicionamento do direito de propriedade (imposto progressivo e edificação compulsória);
9. a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda;
10. o reconhecimento jurídico da representação exercida pelas associações de moradores;
11. o estímulo à participação individual e comunitária;
12. o direito de participação da comunidade na elaboração de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
13. a legitimação do Ministério Público para propor ações em defesa do ordenamento urbanístico.

A reação a esse projeto de lei foi peremptória e imediata, a ala conservadora acusou a proposta de “comunista”. O PL 775/83 nunca foi votado, permaneceu engavetado no Congresso Nacional. A reação foi tão incisiva, uma vez que vivíamos em pleno regime militar, com uma Constituição autoritária que ignorava o perfil já majoritariamente urbano do Brasil. O termo urbano só aparecia em nossa Carta Magna, por exemplo, para tratar do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana, o IPTU. Contudo, seu pioneirismo foi louvável e permitiu que fossem pauta de discussão vários institutos de direito urbanístico já presente no ordenamento de outros países, como Itália, Espanha, Portugal, França e Alemanha.

Para entendermos melhor em que contexto o PL 775/83 foi proposto, faz-se, mister, dar um pequeno resumo da história do movimento social pela Reforma Urbana. Segundo a urbanista Ermínia Maricato, esse movimento teve início devido às investidas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra, por meio de uma primeira reunião realizada no Rio de Janeiro, no final dos anos 70 que tinha como fim "auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos".<sup>6</sup>

Em 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH) pelo regime militar, as cidades brasileiras passaram a ocupar o centro de uma política destinada a modificar sua estruturação. A drenagem de recursos financeiros para o mercado habitacional, porém, foi favorável à classe média a partir da verticalização promovida pelos edifícios e apartamentos. Desse modo, o financiamento imobiliário não impulsionou a democratização do acesso a terra. Para a maior parte da população que buscava moradia nas cidades o mercado não se abriu, tendo sido priorizado o acesso a terras por parte da classe média e alta. Isso ocorria no final dos anos 1970, os problemas urbanos se agravavam, tal BNH, voltado ao financiamento para a produção habitacional, vinha sofrendo fortes críticas, até mesmo do presidente do IAB, por exemplo.

Como resposta foi desenvolvido um anteprojeto de lei, em 1976, de desenvolvimento urbano para munir de instrumental urbanístico as administrações locais para que elas conseguissem fazer frente a especulação imobiliária, além de distribuir serviços públicos urbanos essenciais a toda a população. Tal anteprojeto foi, também, rechaçado

O movimento pela Reforma Urbana foi de suma importância desde seu surgimento para fazer pressão nos setores conservadores, para mostrar a relevância e urgência de suas reivindicações, e, finalmente, para que nossa legislação chegasse a ser o que é atualmente.

---

<sup>6</sup> MARICATO, Emília. "Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta". Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves dos Santos Jr. orgs. Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: p. 312

Um exemplo claro disso, é nossa atual Constituição que só incorporou preceitos da Reforma Urbana, pois o movimento social atuou diretamente para que tal fato ocorresse. Isso só se deu, porque nossa Constituição foi elaborada por uma Assembléia Constituinte (em 1986), altamente permeável a pressões externas, com expressiva possibilidade de participação da sociedade civil organizada, e que permitia a propositura de emendas populares. Assim, ocorreu com a Emenda Popular da Reforma Urbana que foi defendida pela arquiteta Ermínia Maricato em Plenário da Assembléia Nacional Constituinte. Em sua defesa a reforma urbana Maricato reforçou a idéia de que a população brasileira era predominantemente urbana, e que a maioria dela está nas favelas, nos mocambos e na periferia desurbanizada. Finalizou sua fala, afirmando:

“A questão urbana é séria e veio para ficar. (...) Acreditamos que a especulação imobiliária deve ser varrida do cenário brasileiro, assim como o empreguismo, a ineficácia administrativa, a corrupção e o latifúndio agrário. O que queremos é um País do século XX. Queremos eliminar o que é arcaico neste País”.<sup>7</sup>

Tal emenda foi parcialmente aprovada, visto que a função social da propriedade, ponto fundamental da Emenda, foi submetida ao Plano Diretor municipal, o que minou sua eficácia ao remeter a aplicação das penalidades à regulamentação em lei federal. Tal lacuna foi preenchida com a aprovação do Estatuto da Cidade. Apesar, desse empecilho foi um ganho expressivo, haja vista que pela primeira vez a função social da propriedade apareceu com uma definição clara e consistente, art. 182, § 2º: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor". Além disso, nossa Carta Magna passou, também, a abrigar um capítulo à “política urbana” (arts. 182 e 183) e a tratar de direito urbanístico (art. 24, I).

---

<sup>7</sup> Falas retiradas de: BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 07 outubro 2009.

Assim, como foi ressaltado acima foi preciso elaborar uma lei federal para fazer cumprir a Constituição. Tal lei foi o Estatuto da Cidade, Lei Nº. 257, de 10 de julho de 2001, que demorou doze anos em trâmite para ser aprovado. Ele foi resultado do projeto de lei do Senado Nº 181, de 1989, de autoria do senador Pompeu de Souza, falecido em 1991.

A longa demora em ser aprovado frustrou muitas expectativas, muitas cidades careciam dessa legislação, por outro lado o projeto pôde ser aprimorado e ele foi aprovado por unanimidade. A aparente contradição da demora e posterior unanimidade se explica pelo fato de que no começo o empresariado conservador ainda se mostrava resistente, viam o Estatuto como um texto “de esquerda” estatizante e burocrático. Entretanto, no decorrer do tempo tal classe passou a ter outra concepção dessa lei como um instrumento útil ao capitalismo, haja vista que oferece maior oferta de “matéria-prima”. Além de ser para eles de mais valia, cidades menos fragmentadas socialmente, ambientalmente sustentáveis e mais eficazes na universalização dos serviços públicos essenciais.

Estatuto da Cidade, em suma, regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Propicia aos governos municipais e aos movimentos sociais um aparato de instrumentos que buscam materializar o “direito à cidade”, definido na lei como: "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações". Na verdade tal lei se apresenta com quatro objetivos, são eles: gestão democrática da cidade, regularização fundiária, combater especulação imobiliária e promover a sustentabilidade ambiental, social e econômica das cidades. Para isso ele apresenta como princípios da política urbana: gestão democrática, plano diretor, parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, usucapião especial, concessão de uso especial para fins de moradia, direito de superfície, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e de alteração

de uso, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, estudo de impacto de vizinhança, consórcio imobiliário.

Embora, instrumentos legais não possam alterar concretamente uma realidade social, o Estatuto da Cidade é imensamente útil como instrumento para reivindicação de mudança do quadro de segregação social e espacial tão comum nas cidades brasileiras.

O Plano Diretor além de aparecer em nossa Constituição figura, também, no Estatuto da Cidade, como ferramenta para elaboração das leis orçamentárias, nos termos do art. 40, § 1º. Demonstrando a importância de tal documento na gestão das cidades. Por isso, ele deve respeitar a especificidades locais.

Em nossa pequena exposição do processo histórico tanto do movimento social pela Reforma Urbana como das normatizações que vieram para tentar diminuir a informalidade, vimos como a legislação se modernizou e se adequou as necessidades urbanas. É grande o aparato material e jurídico em prol da consecução da função social da propriedade, da gestão democrática da cidade. Muitos foram os ganhos, mas que de nenhuma maneira substituem a luta. As desigualdades persistem, mesmo que haja legislações tentando combatê-las. As cidades abrigam mais de 80% da população, ou seja, a maior parte da pobreza. Para que a realidade desigual mude é preciso que a sociedade se eleve contra ela e exija uma conduta política correta.

#### 4 Enfrentando a informalidade

Várias são as críticas às Políticas Urbanísticas brasileiras criadas e as suas aplicações ao longo do século XX. Primeiramente, era predominante a interpretação do direito de propriedade de maneira individualista, sem preocupação com o princípio constitucional da função social da propriedade. Em segundo lugar, o Planejamento Urbano originou-se extremamente ligado a uma idéia de preconceito social. A legislação urbana brasileira, por exemplo,

criou leis de zoneamento que apenas investiam em lugares onde moravam as classes mais altas. Além disso, a produção de habitação popular por financiadoras e imobiliárias ficava condicionada à compra de terrenos baratos. Desse modo, a lei apenas criou moradia para população pobre onde não há cidade. E por fim, a falta de leis municipais e se elas existem, o despreparo dos órgãos responsáveis por sua execução.

Historicamente, o Direito representou um instrumento de disputa e influência. Ora serviu aos interesses capitalistas que configuraram uma cidade excludente e segregadora, e mais recentemente, serviu como ferramenta a movimentos sociais que buscam um conceito de cidade socialmente justa e equilibrada. A pressão desses movimentos refletiu na Constituinte de 1988, que pela primeira vez, incluiu um capítulo sobre política urbana. O capítulo trouxe os direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado, a gestão democrática da cidade. Desse modo, a política de regularização fundiária não deve se pautar apenas em garantir a segurança individual da posse, mas deve visar à integração socioespacial, portanto, cumprindo a função social da cidade. Um instrumento importante conquistado foi a reforma nas relações intergovernamentais, trazendo a municipalização da política urbana, ou seja, as prefeituras ficaram responsáveis por criar e executar leis e diretrizes dessas políticas, o que proporcionou a participação direta da população nas decisões referentes à cidade. Outro instrumento foi a criação de mecanismos capazes de regular o solo urbano, garantindo que o mercado de terras fique condizente com a função social da propriedade.

Mesmo depois da criação do capítulo referente à política urbana, e conseqüentemente, do crescimento considerável de legislações inferiores acerca do assunto, o movimento de reforma urbana vem se preocupando com a especulação imobiliária e com a falência das políticas públicas. Programas de regularização fundiária devem ser formulados frente a uma compreensão prévia dos processos sócio-econômicos e jurídicos-políticos que causam a informalidade urbana. A origem do problema é complexa, formada por diversos fatores, e dessa forma, a solução deve abranger esses diversos

aspectos. Além do mais, esses programas possuem um caráter essencialmente curativo e desse modo, não podem ser executados sem um conjunto mais amplo de políticas públicas. Esse conjunto mais amplo deve conter políticas preventivas, como produção de opções de moradias, democratização do acesso à terra, disponibilização de acesso à crédito, ou seja, meio de se ampliar o acesso ao mercado formal e adaptar os modelos urbanísticos à realidade socioeconômica do País.

Frente à complexidade do problema e diversidade dos fatores envolvidos com o crescimento da informalidade urbana, a concepção ideal de regularização fundiária deve abranger o trabalho jurídico, o físico-urbanístico e o social. Juridicamente, se deve ter legalização das posses exercidas com fins de moradia. Fisicamente, se deve haver melhoria no ambiente urbano do assentamento, o que provoca aumento da qualidade de vida da população do local. Por fim, as políticas urbanas devem promover projetos de integração tanto social quanto espacialmente dessas pessoas que viviam segregadas.

Quando se propõe um programa de regularização que não abranja essas três dimensões, a política não se apresenta de forma sustentável. Primeiramente, as políticas que propõe apenas garantir, juridicamente, o direito de propriedade e o direito de uso por meio da utilização específica dos instrumentos da usucapião urbana ou do contrato de concessão do direito real de uso, causam insegurança no exercício de direito de morar e aumentam déficit de habitabilidade, já que ninguém investe em uma casa que teme perder. Quando apenas se propõe a melhoria do espaço físico-urbanístico, sem titulação dos lotes, poderá provocar futuramente despejos. Por fim, muitas políticas tentam flexibilizar as regras da legislação para adequar urbanisticamente a área ocupada. Porém, o espaço físico continua bem parecido ao que era antes, o que é negativo. Normalmente, os planos diretores prevêem esses aspectos, mas, na maioria das vezes, eles não são totalmente cumpridos.

## Referências

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In: FERNANDES, Edésio. *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 195-267.
- BROWN, H. James e SMOLKA, Martim. Capturing public value from public investment. In: BROWN, H. James (ed). *Land Use and Taxation: Applying the Insights of Henry George*. Cambridge MA: Lincoln Institute of Land Policy, 1997.
- BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612002008400008&script=sci_arttext)>. Acesso em: 07 outubro 2009.
- CHAFFUN, N. Dinâmica Global e Desafio Urbano. In: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat*. As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996. pp. 18-37.
- GRAZIA, G. de. Estatuto da Cidade: Uma Longa História com Vitórias e Derrotas. In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. pp. 15-37.
- FERNANDES, E. Apresentação. Um Novo Estatuto para as Cidades Brasileiras. In: OSÓRIO, L. M. (org.). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. pp. 7-13.
- FERNANDES, Edésio. Regularização de Assentamentos Informais. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 189-210.
- GENRO, T. *Utopia Possível*. Porto Alegre: Artes e Ofícios Editora, 2004.
- JORNAL da Constituinte. Brasília: 30/08/1987. pp. 13:5.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Documentos, 1969.
- LEFEVRÊ, R. B. Notas sobre o Papel dos Preços de Terrenos em Negócios Imobiliários de Apartamentos e Escritórios na Cidade de São Paulo. In: MARICATO, Ermínia (org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial*, São Paulo: Editora Alfa-Ômega: 1979. pp. 95-116.
- LEI Nº 10.257, de 10/7/2001 (Estatuto da Cidade). *Diário Oficial da União*, Seção I (Atos do Poder Legislativo). Edição Nº 133, de 11/7/2001.
- MARICATO, E. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JR, Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1997. pp. 309-325.
- MARICATO, Ermínia. Brasil, *Cidades Alternativas para a Crise Urbana*. Petrópolis, Vozes, 2001

- PINHO, E. e F. G. Filho Bruno. Da Outorga Onerosa do Direito de Construir. In: MATTOS, L. P.(org.). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Livraria Mandamentos Editora: 2002. pp. 205-217.
- PINTO, V. C. *Plano Diretor e Direito de Propriedade*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2001.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Reforma urbana nos limites da modernização. Texto apresentado no *III Simpósio Nacional de Geografia Urbana*, Rio de Janeiro, 1993.
- ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos Anos 90: Novas Perspectivas para Velhos Temas. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e SANTOS JR., Orlando Alves dos (orgs.). *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira: 1997. pp. 351-360.
- SCHMIDT, B. e R. Farret. *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1986.
- SENADO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967 (com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969)*. Senado Federal. *Constituição do Brasil e Constituições Estrangeiras*, Vol. I, Brasília: Senado Federal, 1987.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2001.
- SERRAN, J. R. *O IAB e a Política Habitacional*. São Paulo: Schema Editora, 1976.
- SMOLKA, Martim O. *Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra*. Land Lines, Cambridge, v. 15, n. , 2003, pp.14-19.

**Resumo:** O artigo pretende traçar um panorama global da informalidade nas cidades com enfoque na realidade brasileira, e apresentar as possibilidades para lidar com uma questão tão relevante num planeta urbano, sobretudo no que diz respeito à Regularização Fundiária. A presente análise busca também evidenciar a relação direta de causa-efeito que a exclusão físico-espacial estabelece com a inacessibilidade a direitos fundamentais. Pretende-se compreender as causas da informalidade, em seus aspectos históricos, políticos, sociais, econômicos e culturais. A evolução legislativa nacional sobre a temática também é abordada, principalmente o Estatuto da Cidade. Enfim, criticam-se as reformas urbanas e regularizações fundiárias cujas ações não envolveram os variados aspectos da informalidade urbana e tem-se por conclusão que, frente à complexidade do problema, a concepção ideal de regularização fundiária deve abranger o trabalho jurídico, o físico-urbanístico e o social. Apenas um programa de regularização que abranja essas três dimensões se caracterizará como sustentável.

**Palavras-chave:** informalidade urbana, reforma urbana, regularização fundiária, direito urbanístico, planejamento de cidades.

**Abstract:** The article intends to trace a global panorama of the informality in the cities with focus in brazilian reality, and to present the possibilities to work with a so important matter in an urban planet. The article evidences the direct relation of cause-effect that the space exclusion establishes with the inaccessibility to fundamental rights. It intends to comprehend the informality causes, in their historical, political, social, economic and cultural aspects. The national legislative evolution about the thematic also is boarded, mostly the Estatuto da Cidade. Finally, it criticizes the urban reforms and the Urban Regularization which actions did not involve the varied aspects of the urban informality

and it concludes that, front to the problem complexity, the ideal conception of Urban Regularization should embrace the juridical work, the urbanistic and the social. Only a regularization program that embraces these three dimensions will characterize as sustainable.

**Keywords:** urban informality, urban reform, urban regularization, urbanistic rights, cities planning.

