



## Obstáculos aos processos de regularização fundiária de favelas no Brasil: o caso de Piracicaba – SP<sup>1</sup>

Silvia Maria M. Funes  
EMDHAP - Empresa Municipal de  
Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba  
Mestre em Engenharia Urbana pela UFSCAR

Carolina Maria Pozzi de Castro  
Professora do Departamento de Engenharia Civil  
da UFSCAR - Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP

Ioshiaqui Shimbo  
Professor do Departamento de Engenharia Civil  
da UFSCAR - Doutor em Educação pela UNICAMP

### Resumo

O presente artigo tem como parâmetro a problemática existente para o desenvolvimento e conclusão dos processos de regularização fundiária de favelas no Brasil, enfocando principalmente os aspectos jurídicos das intervenções relacionados à questão da posse ou propriedade da terra por seus ocupantes. Para tanto, apresentamos seu marco jurídico-urbanístico-institucional, destacando as atuais legislações, os instrumentos de intervenções e o Ministério das Cidades. Como objeto específico de estudo optamos por três núcleos de favelas do município de Piracicaba-SP, verificando as ocorrências que levaram à não-conclusão de seus processos de regularização fundiária, tomando como principais categorias de análise as legislações, as instituições, a descontinuidade administrativa, os recursos financeiros e a participação popular. Ao final são apresentadas algumas considerações e diretrizes que visam a contribuir para a minimização dos obstáculos existentes para conclusão dos processos de regularização fundiária de favelas.

**Palavras-chave** regularização fundiária; favelas; posse; obstáculos.

### Abstract

*The present article treats the issue of the development and conclusion of the processes involving the land regularization of shantytowns in Brazil, focusing the juridical issues of the interventions, which are related to the land possession or occupancy by the residents. In order to reach that objective, we present the institutional-urbanistic-juridical landmark, highlighting the present legislation, the instruments of intervention, and City of Ministry. The town of Piracicaba – state of São Paulo, Brazil – is brought as the specific object treated in this study, where we examine what happened in the legal processes of land regularization of three shantytown points that were not able to reach a conclusion. This work is mainly based on the analyses of the legislation, institutions, change of government, financial resources and popular participation. In the end, we present the considerations and some systems, which are intended to decrease the conflicts and the obstacles to the conclusion of the processes of land regularization of shantytowns.*

**Keywords** land regularization; shantytowns; occupancy; obstacles.

<sup>1</sup> O presente texto tem como referência a dissertação de mestrado defendida por Silvia Maria Morales Funes, orientada pelo Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo e co-orientada pela Profª Drª Carolina Maria Pozzi de Castro, desenvolvida no curso de Pós-graduação em Engenharia Urbana do DECIV – Departamento de Engenharia Civil da UFSCAR – Universidade Federal de São Carlos, no campo de pesquisas em Políticas Públicas e Habitação de Interesse Social.

sfunes@bol.com.br

ccastro@power.ufscar.br

shimbo@power.ufscar.br



## Introdução

Dados divulgados no documento *O desafio das favelas: relatório global sobre moradia humana*, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT), mostram que aproximadamente um bilhão de pessoas no mundo viviam em favelas e assentamentos subnormais em 2001. A publicação acrescenta que esse número poderá dobrar até 2030 se os governos não combaterem o problema e que o Brasil é o mais atingido entre os países latino-americanos. O relatório define favela como “o conjunto de habitações precariamente construídas, que abriga moradias em excesso, não tem saneamento básico e não possui títulos de posse ou de propriedade regularizados” (Jornal Correio Braziliense, 07/10/2003, Capa/Mundo – O dobro de favelados até 2030, p. 1).

Legislações excludentes, mercado imobiliário restrito e descaso dos governantes em relação à produção habitacional popular são fatores que contribuíram para a urbanização periférica, com proliferação de ocupações, em vários países da América Latina durante todo o século XX.

A segregação espacial é um dos principais agentes da exclusão territorial e da degradação ambiental e traz consigo uma lista interminável de problemas, como saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e lazer, falta de endereço formal e insegurança tanto em relação à posse como em relação à estrutura da moradia.

Conforme pesquisa realizada pelo IBGE, em 2001, sobre informações básicas municipais, 23% das cidades brasileiras têm favelas ou moradias precárias. A proporção sobe para 80% nas cidades de 100 mil a 500 mil habitantes e para 100% nas com mais de 500 mil. Dados mostram-nos que principalmente nas metrópoles a população favelada chega a mais de 20% da população total.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério das Cidades em dezembro de 2004, o déficit habitacional atual é da ordem de 7,2 milhões de moradias.

Diante desse quadro, os poderes públicos federal, estadual e municipal vêm reconhecendo cada vez mais o problema e têm procurado intervir de maneira a minimizar os conflitos existentes em relação a essa ilegalidade. Atualmente a regularização fundiária faz parte da questão central dos governos, principalmente dos municipais.

De acordo com Betânia de Moraes Alfonsin (1997, p. 24),

Regularização Fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Desde a década de 1980, destacam-se como pioneiros nos programas de regularização fundiária no Brasil os municípios de Belo Horizonte e Recife, que serviram de modelo aos programas municipais elaborados na década de 1990, como em Diadema e Santo André. Porém, os resultados em relação à demanda ainda são insatisfatórios.

Como a maioria das cidades médias e grandes do Brasil, Piracicaba não foge à regra: sua economia cresceu apoiada no consumo de uma força de trabalho superabundante,





favorecendo o desemprego, os empregos sazonais e os baixos salários. Essa população, geralmente, foi impedida do acesso a bens e serviços da cidade, como saneamento básico e condições dignas de habitação, formando assim as favelas.

Para a análise empírica destacamos os processos de regularização fundiária de três núcleos de favelas na cidade de Piracicaba, cada qual com suas especificidades, verificando os obstáculos encontrados no seu desenvolvimento e para sua conclusão. Pretende-se com a referida pesquisa contribuir para a elaboração de diretrizes que subsidiem o aprimoramento dos programas de regularização tanto em Piracicaba como em outros municípios, já que existem similaridades entre esses processos.<sup>2</sup>

### **Novo marco jurídico-urbanístico-institucional**

Desde o final do século passado, vários avanços vêm surgindo, entre os quais se incluem a participação da população na cobrança de seus direitos, a elaboração de programas de regularização fundiária e a aprovação e a implementação de novas legislações e de instrumentos que visam a buscar a função social da propriedade.

Conforme Edésio Fernandes (2004), a Lei 6766/79, o capítulo constitucional sobre política urbana e, atualmente, o Estatuto da Cidade compõem o “tripé” das principais leis urbanísticas do país.

#### **A Lei 6766/79: paradigma e ambigüidade**

A Lei 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, trouxe em seu artigo 4º a figura de urbanização específica para promoção de regularização de assentamentos informais, na qual muitos municípios se apoiaram para elaborar seus programas de regularização fundiária.

Para Ermínia Maricato (1996, p. 48), a Lei 6766/79 é ao mesmo tempo paradigmática e ambígua, pois as exigências legais trazidas por ela oneraram o custo dos lotes, restringindo sua aquisição pela população pobre: “Há evidente correlação entre a diminuição da oferta de lotes ilegais no município de São Paulo e a explosão do crescimento das favelas”.

Em 1999, a Lei 6766/79 sofreu alterações e alcançou avanços significativos através da Lei 9785/99, principalmente instrumentalizando a autonomia legislativa dos municípios para promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social e para regularização de assentamentos informais. Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 3057/00 que, com o propósito de alterar a Lei 6766, traz a regularização fundiária como um de seus principais objetivos.

#### **A Constituição Federal de 1988 e a função social da propriedade**

Embora o princípio da função social da propriedade tenha se repetido desde as primeiras Constituições, somente a partir de 1970, devido ao crescimento das desigualdades sociais e às pressões populares por reforma urbana, é que esse conceito passou a ser tratado com maior relevância.

Assim, representando uma vitória alcançada pela luta do povo, em 1988 foi inserido na Constituição Federal um capítulo específico sobre política urbana, composto pelos

<sup>2</sup> A análise de três núcleos refere-se a estudo de caso múltiplo. A coleta de dados foi elaborada através de pesquisas documentais (processos administrativos, legislações, projetos, registros cartoriais, mapas e outros) e, visando à complementação destas, entrevistas com atores estratégicos envolvidos nos processos (Presidente e ex-Presidente da EMDHAP, diretoria da ASFAP, Oficial de Registro de Imóveis e outros). Para as considerações finais, os dados e informações obtidos em cada processo analisado foram organizados e sistematizados, procedendo-se então à sua triangulação e relacionando-se o encadeamento das ocorrências que levaram à não-conclusão dos processos de regularização fundiária das áreas em questão.



artigos 182 e 183. Embora não tenha definido parâmetros objetivos para sua aplicação, esse capítulo introduziu conceitos como função social da propriedade, usucapião especial urbano, desapropriação por títulos da dívida pública e concessão de uso, entre outros. Em seu artigo 5º, a Constituição trouxe ainda a garantia do direito à propriedade, determinando, porém que esta deva atender a sua função social. Outro avanço constitucional refere-se à autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesses locais, conforme prevê o artigo 30. Liana P. Mattos (2002, p. 89) comenta que:

cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Em 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, a moradia foi inserida no rol dos direitos sociais, ao lado da saúde e da educação.

Assim, cada vez mais o Estado Brasileiro vem se adaptando à realidade social, procurando, em consequência do crescimento desordenado e das ocupações urbanas, inserir restrições ao direito de propriedade nas legislações que tratam do assunto e tentando inverter os valores a respeito da pessoa humana em detrimento da propriedade privada.

#### **O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória 2220/01**

Embora a inclusão do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988 (CF-88) tenha sido uma conquista, Saule Júnior (2001, p. 101) argumenta que a vitória não foi completa pois, segundo alguns entendimentos jurídicos, havia ainda necessidade de regulamentá-lo.

Assim, em 1990, o Senador Pompeu de Souza apresentou o Projeto de Lei 5788/90, visando à regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição. Foram realizados inúmeros debates, seminários e congressos, e, após mais de 10 anos, a Lei 10257/01 — Estatuto da Cidade — foi aprovada.

Logo em seu parágrafo único do Capítulo I, o Estatuto da Cidade estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar de seus cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade traz como uma das diretrizes da política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, ampliando as possibilidades de regularização das posses urbanas.

Principalmente os instrumentos de intervenções urbanísticas, como o IPTU progressivo, a outorga onerosa do direito de construir e as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), dependem de planos diretores ou leis municipais específicas para serem aplicados.

Por ocasião da aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, os artigos 15 a 20, que tratavam do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia, foram vetados. Porém, em razão do compromisso assumido publicamente, o então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, editou a Medida Provisória (MP) 2220/01, que dispõe sobre o referido instrumento, com algumas reformulações no tex-





to, como a restrição da extensão do direito à concessão até 30 de junho de 2001 e a disciplina, de forma diferenciada, de aplicação por categorias de áreas públicas.

## Principais instrumentos de regularização fundiária

### Instrumento urbanístico: ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

As ZEIS são um importante instrumento de regularização fundiária integrante do zoneamento municipal. É um instituto da política urbana municipal que reconhece a diversidade das ocupações existentes na cidade e visa a legalizar, através de normas específicas, as áreas ocupadas por população de baixa renda, que, devido à necessidade de moradia, se instalou num espaço que ela mesma zoneou, gerando um conflito entre a cidade legal e a cidade real. As ZEIS protegem a população moradora desses locais da especulação imobiliária e permitem que a regularização urbana ocorra paralelamente à regularização jurídica do assentamento, propiciando direitos e deveres aos cidadãos.

As ZEIS também podem ser utilizadas para promoção de empreendimentos habitacionais de interesses sociais.

### Instrumento jurídico: CUEFM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Até a promulgação do Estatuto da Cidade (EC), o instrumento mais utilizado para regularização fundiária de favelas era a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), sendo depois introduzida a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEFM). Uma das principais diferenças entre esses instrumentos é que no caso da CDRU é facultado ao poder público conceder o título, enquanto que na CUEFM o poder público tem a obrigação de conceder o título aos ocupantes de assentamentos irregulares situados em áreas públicas ou, em alguns casos, transferi-los de local. A concessão é gratuita, e a área concedida, que não pode exceder a 250m<sup>2</sup>, pode ser individual ou coletiva.<sup>3</sup> É um direito subjetivo, ou seja, é um direito real oponível a terceiros, que pode ser adquirido por via administrativa ou judicial.

Assim, é importante que o poder público municipal realize um trabalho sério, elaborando planos e projetos que visem à melhoria da qualidade urbana e habitacional dessas áreas, juntamente com sua regularização jurídica. Se o poder público não intervier no prazo legal, a concessão poderá ser outorgada judicialmente, podendo-se perder a chance de propiciar intervenções significativas que visem à melhoria dos núcleos e, conseqüentemente, de todo o território municipal.

A maioria das ocupações por favelas dá-se em áreas públicas da categoria de bem de uso comum do povo e áreas de preservação permanente, onde a referida medida provisória faculta ao poder público assegurar o exercício do direito à posse em outro local, reafirmando o direito subjetivo da posse e a autonomia municipal trazidos com a CF-88. Como resolver esses impasses? Qual a melhor solução? O debate é polêmico.

A permanência ou a remoção da população ocupante desses locais será determinada pela correlação de forças dos vários atores, como Administração Pública, Ministério Público, Movimentos de Moradia e Movimentos Ambientistas, em cada

<sup>3</sup> A administração pública poderá cobrar contribuições de melhorias por obras de urbanização eventualmente executadas na intervenção de regularização.



contexto local e pela análise de vários aspectos sobre a conveniência ou não da regularização no próprio local. Será necessário, além da observância de aspectos técnicos, jurídicos, sociais, ambientais e políticos, também o bom senso para resolução desses conflitos.

Especialmente no Estado de São Paulo, cuja Constituição Estadual de 1989 determina, em seu artigo 180, que as áreas reservadas a equipamentos comunitários e sistemas de lazer de loteamentos não podem ter sua destinação alterada, o conflito acentua-se.

Alguns juristas argumentam que ocupações com mais de 20 anos já não têm mais a sua destinação original e que a idéia do direito subjetivo à posse é superior à faculdade do poder público. Colocam também em discussão, principalmente em conjunto com ambientalistas, a necessidade de remoção ou de desafetação dessas áreas. A matéria é, porém, muito recente, e sobre ela há poucas decisões jurídicas e, ainda assim, em casos isolados.

Com relação aos contratos de concessão, o artigo 48 do EC estabelece que estes devem ser aceitos por instituições bancárias para fins de créditos de financiamentos habitacionais, o que reforça, no espírito da lei, a “vontade” de melhorar a qualidade de habitabilidade desses núcleos.

### O Ministério das Cidades

Com mais de 80% da população brasileira vivendo em cidades, tornou-se visível a necessidade de uma instância administrativa qualificada capaz de formular e implementar a política urbana nacional e setorial, levando em conta as diferentes realidades regionais do nosso país e articulando os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo para implementação de uma estratégia nacional que vise ao equacionamento dos problemas urbanos existentes.

Assim, em janeiro de 2003, foi criado o Ministério das Cidades, subdividido em quatro secretarias nacionais: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Básico e Ambiental, Secretaria Nacional de Trânsito e Transportes Urbanos e Secretaria Nacional de Programas Urbanos, sendo esta última responsável pelo Programa Nacional de Regularização Fundiária.

O Ministério das Cidades tem um papel decisivo na articulação política e técnica para criação de programas e projetos que tratem das questões relacionadas com o urbano.

Em julho de 2003, o Ministério das Cidades, através da Secretaria de Programas Urbanos, lançou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas — o “Papel Passado” —, que reconhece a dimensão, a gravidade e as implicações dos processos de desenvolvimento urbano informal e cria condições jurídicas, financeiras, urbanísticas e administrativo-institucionais para que os governos municipais e estaduais possam formular e implementar seus programas de regularização.

Maior gestor de obras e ações que afetam diretamente o cotidiano das pessoas em qualquer cidade do país, esse Ministério é atualmente o mais cobiçado pelos partidos aliados do governo. Até o mês de novembro de 2004, havia disponibilizado R\$ 467





milhões para emendas parlamentares, o que representa 85% das emendas liberadas, perdendo apenas para o Ministério do Turismo. Suas ações já atendem cerca de 90% dos municípios.<sup>4</sup>

### O caso de Piracicaba

Piracicaba é uma cidade de porte médio, situada no interior do Estado de São Paulo e possui uma população de 328.312 habitantes.<sup>5</sup>

Sua economia sempre foi influenciada pela cana-de-acúcar e seus derivados, que têm como característica a sazonalidade da produção e, conseqüentemente, do emprego da mão-de-obra.

Devido à conjuntura econômica da época, aliada à implantação do Distrito Industrial UNILESTE no município, além do fenômeno do êxodo rural, principalmente nos anos de 1970, milhares de pessoas migraram para Piracicaba, o que ocasionou um rápido crescimento urbano, porém com reflexos negativos na qualidade de vida da população, em especial no que se refere à questão da habitação.

Nessa época surgiram as primeiras favelas no município como opção de moradia, principalmente em função do empobrecimento da população devido aos baixos salários e da falta de políticas públicas de habitação para a população de baixa renda. Na década de 1980 e, em menor proporção, na de 1990, além do adensamento dos núcleos existentes, surgiram vários outros.

Segundo Piza (1995, p. 69), “a formação das favelas em Piracicaba está intimamente ligada ao processo de industrialização aliado aos ciclos da cultura da cana-de-açúcar”.

### Intervenções municipais com relação às favelas

Como em vários municípios, também em Piracicaba iniciou-se, na década de 1980, a remoção de alguns núcleos de favelas. Houve, porém, um forte movimento de resistência e pressão por parte da Associação dos Favelados de Piracicaba (ASFAP) para permanência e regularização dos núcleos no próprio local ocupado.<sup>6</sup>

No final dos anos 1980 e início de 1990, praticamente todas as favelas de Piracicaba sofreram algum tipo de intervenção física, através de execução de infra-estruturas pelo poder público, reconhecendo-se, assim, o ilegal. Porém, a questão jurídica relativa à posse ou propriedade da área por seus ocupantes, tão reivindicada pelos moradores, não foi resolvida. Em 1989, o Poder Executivo Municipal elaborou, juntamente com a ASFAP, um projeto de lei dispendo sobre o uso real da terra. Esse projeto foi julgado inconstitucional pela Comissão de Justiça da Câmara de Vereadores, com base no artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo.<sup>7</sup>

Em 1990, através da Lei Municipal 3238, foi criada a Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP), que tem como um de seus objetivos a execução da política habitacional do município contribuindo para o seu desfavelamento.

Durante a década de 1990, foram removidas aproximadamente 1.500 famílias para loteamentos ou conjuntos habitacionais viabilizados principalmente por meio de parcerias entre os governos municipal e federal, através dos programas HABITAR-BR e PRO-MORADIA,

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/cidadesboletimeletronico.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2004.

<sup>5</sup> Fonte: IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico 2000. Piracicaba 2010: Realizando o Futuro: Editora Philippe Henry – SP, 2001, p. 23.

<sup>6</sup> Na década de 1980, a ASFAP era uma associação forte, atuante e reconhecida até internacionalmente e recebia o apoio de várias instituições. O principal objetivo de seus membros sempre foi a luta pela posse da terra por eles ocupada. A partir da década de 1990 houve um enfraquecimento da associação, o qual persiste até os dias atuais.

<sup>7</sup> Conforme Siqueira (1993, p. 61), “tal parecer foi eminentemente político, uma vez que havia argumentos a nível da [sic] Constituição Federal que poderiam dar uma interpretação favorável ao projeto, como ocorreu em vários outros municípios do Estado de São Paulo, na época”.





além de parcerias com ONGs e instituições; no entanto, cerca de 500 famílias ainda ocupam áreas de preservação permanente e de risco.

Em cumprimento ao estabelecido na Constituição Federal de 1988, em 1990 foi promulgada a Lei Orgânica Municipal (LOM) e, em 1995, aprovou-se a Lei Complementar 046, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP).

Na mesma época iniciou-se também o processo de regularização fundiária em algumas favelas que não apresentavam riscos, de acordo com suas características físicas e jurídicas. Desapropriaram-se algumas áreas particulares ocupadas por favelas, e áreas públicas foram desafetadas; realizaram-se também intervenções pontuais nos núcleos, como levantamentos planialtimétricos-cadastrais e execução de redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública faltantes.

Em 1997, o governo municipal iniciou um processo de regularização, desafetando todas as favelas situadas em áreas públicas da categoria de bem de uso comum do povo fora de riscos e de preservação permanente existentes no município. Entretanto, vários motivos, entre os quais se incluem a má elaboração do contrato para desafetação e as características físicas da área que seria afetada, fizeram com que novamente a proposta de regularização de favelas em áreas públicas não se viabilizasse.

Embora constante de seu plano de trabalho para a habitação no período 2001-2004, o governo municipal não evoluiu na elaboração de programas e ações concretas com relação à regularização fundiária de favelas. Apenas foram solicitados recursos ao governo federal para urbanização de algumas áreas, os quais foram viabilizados só no final de 2004 e para atendimento de apenas dois núcleos com um total aproximado de 1.000 famílias.

Em 2002 foi elaborado um Projeto de Lei (PL), baseado na MP 2220/01, que dispõe sobre o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; porém esse projeto recebeu parecer contrário da Comissão de Justiça da Câmara e foi retirado.<sup>8</sup>

Em 2004 foram distribuídos 500 Títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, com base na MP 2220/01 e no Decreto Municipal 10178/2003, que disciplina a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia pela via administrativa e dá outras providências, e suas alterações. Porém esses processos não foram concluídos, os títulos não foram registrados pelo Serviço de Registro de Imóveis, devido a irregularidades apontadas, e os lotes não foram individualizados e cadastrados na Prefeitura Municipal.<sup>9</sup>

Ainda em 2004 foi editado o Decreto Municipal 10753, que dispõe sobre a adoção de procedimentos para a regularização fundiária no Município de Piracicaba e dá outras providências.

Atendendo as novas disposições legais trazidas pelo Estatuto da Cidade e com a finalidade de adequação aos novos instrumentos, o PDDP está sendo revisado e traz como uma de suas principais diretrizes a promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários.

A despeito da trajetória apresentada, nenhum processo de regularização fundiária em Piracicaba foi totalmente concluído. Por quê? Faltam políticas públicas? Faltam compromissos políticos? Faltam programas concretos e recursos financeiros e humanos

<sup>8</sup> PL 156/02, de autoria de Ivete Madeira, vereadora (PT) militante pelas causas relacionadas à habitação.

<sup>9</sup> Kiotsi Chicuta (2003, p. 230) coloca que a regularização fundiária não se encerra em ato isolado do Executivo que aprove o parcelamento e verifique sua observância às regras vigentes. É necessário que o ato se materialize juridicamente, com a criação jurídica das frações destacadas, o que necessariamente passa pelo Registro de Imóveis.





capacitados? O desenho institucional para implementação e gestão dos programas é viável? Como foi e tem sido a participação da ASFAP nesses processos? As legislações vigentes realmente permitem a regularização?

Hoje Piracicaba tem 40 núcleos de favelas, nos quais habitam cerca de 15.000 pessoas, o que corresponde aproximadamente a 5% da população total do município. Destes, 90% estão situados em áreas públicas, na maioria verdes da categoria de bem de uso comum do povo. A mesma porcentagem pode ser considerada em termos de atendimento às infra-estruturas básicas como redes de abastecimento de água, coletoras de esgotos, extensão de energia elétrica e de iluminação pública. Além disso, a maioria das residências é em alvenaria, os lotes têm tamanhos razoáveis e quase sempre são demarcados por muros ou cercas de divisas, as ruas e vielas são praticamente definidas, e os moradores são atendidos por serviços públicos como transportes, educação e saúde.

Contudo, embora possuam essas características, algumas favelas ainda apresentam baixa qualidade urbana, revelando índices urbanísticos aquém dos viáveis, com vielas de dimensões inferiores às normais e declividades acentuadas, o que compromete a circulação de veículos como, por exemplo, ambulâncias e caminhões de lixo e de bombeiros, não possuem áreas de lazer e não são atendidas por serviços públicos em sua totalidade. Embora sejam, em sua maioria, em alvenaria, as residências não seguiram critérios construtivos, como ventilação e iluminação suficientes.

A escolha dos núcleos como objetos de estudo deu-se por suas diferentes características, como localização, estratégias adotadas para a regularização, forma de participação da população e outras.

### Jardim Algodal

Trata-se da maior favela do município, tanto em área como em número de moradores, com aproximadamente 200 mil metros quadrados e 800 famílias.

Situada na região norte do município, a cerca de 3 km do Centro, surgiu em meados da década de 1970, numa área declarada de utilidade pública para posterior desapropriação. Após seis anos, o poder público municipal desistiu da desapropriação, revogando o decreto anterior. Porém, nesse intervalo de tempo, grande parte da ocupação já havia acontecido.

Assim, um grande problema social estava instalado. Além das invasões, o proprietário da área ajuizou também uma ação ordinária contra a Prefeitura, solicitando a recomposição dos prejuízos que a municipalidade lhe causara. O processo judicial, de nº 1040/86, seguiu por quase 10 anos, e em 1995 foi expedida a sentença que, amparada no instrumento da “desapropriação indireta”, determinou ao município proceder à indenização de R\$ 6,5 milhões ao proprietário da gleba.

Apoiada pela ASFAP e por outras instituições, entre elas a Igreja Católica, a ocupação ocorreu de maneira organizada urbanisticamente. Procurando-se dar continuidade ao traçado das ruas existentes no entorno, os lotes foram definidos com áreas em torno de 125m<sup>2</sup> cada, embora atualmente haja sub-divisões. Foram reservadas áreas que pudessem fazer parte de sistemas de lazer e áreas institucionais. Existem no entorno equipamentos



comunitários como postos de saúde, escolas, linhas de transportes e outros. A maioria das residências é em alvenaria, e aproximadamente 30 famílias encontram-se em área de preservação permanente do ribeirão Guamiun.

Reconhecendo a ilegalidade, a administração municipal executou, principalmente no final de 1989 e início de 1990, redes coletoras de esgoto e de abastecimento de água, energia elétrica e iluminação pública.

Após a conclusão da ação de desapropriação e com o propósito de solucionar o problema social ali instalado há mais de 20 anos, atendendo a antiga reivindicação da população moradora do local, a Prefeitura, através da EMDHAP, iniciou em 1998 o seu processo de regularização.

Um dos primeiros entraves encontrados logo no início do processo foi com relação à documentação cartorial da área. Constatou-se que a ocupação compreendia duas áreas contíguas com matrículas independentes. Além disso, verificou-se a necessidade de retificação das matrículas para adequação à regularização.

A administração da época resolveu, então, dar continuidade à regularização pela maior parte da área (o que corresponde a aproximadamente 80% da ocupação), cuja documentação registrária se encontrava mais completa, enquanto fazia o levantamento da documentação existente da outra parte.

Embora coubesse à EMDHAP toda a gestão do processo, foi por meio da Procuradoria Jurídica do Município que se deram a elaboração da retificação da área e o encaminhamento do processo ao Poder Judiciário, já que a propriedade da área ainda era da Prefeitura e que a EMDHAP não dispunha de advogados em seu quadro funcional.

Para continuidade do processo de regularização era necessário o levantamento planialtimétrico-cadastral da ocupação, do qual constassem divisas, arruamentos, quadras, lotes, áreas vazias, áreas de preservação permanente e outras informações. Para realização dos serviços de campo, foi elaborado um convênio entre a Prefeitura, através da antiga Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (SEMUPLAN), e a Escola de Engenharia de Piracicaba, através de seu Escritório Técnico. Após um longo período de tempo, o trabalho, sem os devidos gerenciamento e coordenação e executado por estagiários, foi sendo entregue por partes e com vários erros e discrepâncias.

A EMDHAP tentou concluir os serviços, porém não obteve êxito devido a vários fatores, entre os quais se inclui a falta de recursos humanos e materiais, de pessoal especializado, de coordenação dos trabalhos e de prioridade administrativa. Mesmo sem a conclusão dos projetos, em 1998 o Poder Executivo Municipal elaborou um projeto de lei específico, de acordo com parâmetros urbanísticos especiais existentes no local, para continuidade e viabilidade do processo de regularização da área, o qual foi aprovado pela Câmara de Vereadores e recebeu o nº 4508/98.

Seguindo os trâmites processuais legais, o projeto foi declarado de interesse social pelo Decreto Municipal 8387, de 06 de maio de 1999, e em setembro de 1999 foi emitido o alvará de viabilidade para regularização da ocupação. Na mesma época também vinham sendo concluídos e executados os levantamentos e os demais projetos necessários para continuidade da regularização.





Com as eleições municipais em 2000 e a mudança de administração em 2001, iniciou-se uma nova fase do processo de regularização desse núcleo.

A nova diretoria da EMDHAP, sem conhecimento específico e profundo do processo e diante da alegação de um funcionário de que a área objeto da retificação não coincidia com a área dada pelo programa *Auto-Cad*, solicitou a abertura de uma sindicância para apurar possíveis irregularidades no processo de desapropriação e retificação judicial da área e resolveu contratar um novo levantamento da área em questão. Ironicamente, optou-se pelo mesmo Escritório Técnico da Escola de Engenharia de Piracicaba, que já havia sido contratado anteriormente e que não havia concluído os serviços.

Os serviços foram contratados em maio de 2002 e, embora com prazo contratual de 120 dias, até o final de 2004 não haviam sido concluídos. A área real, objeto da sindicância, não foi apurada, “esvaziando-se”. A sentença judicial do processo de retificação foi prolatada em março de 2001, sendo porém averbada somente em dezembro de 2004.

Em 23 de setembro de 2003, a Lei 4508, de 1998, foi alterada pela Lei 5318, incluindo-se alguns pontos que não haviam sido contemplados anteriormente, como reservas de áreas públicas, larguras mínimas de vias e áreas mínima e máxima dos lotes.

Em junho de 2004, a EMDHAP contratou uma empresa de outra cidade para elaborar um plano de regularização urbanística da área, que foi concluído e entregue em setembro de 2004. Também nessa época, mesmo sem a aprovação dos projetos pelos órgãos responsáveis, iniciaram-se obras de urbanização do núcleo, como drenagem de águas pluviais e pavimentação, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), através dos programas PRO-INFRA e MORAR MELHOR do Ministério das Cidades.<sup>10</sup>

Embora desde 1998 a Lei 4508 já houvesse autorizado a doação da área à EMDHAP, apenas em dezembro de 2004 foi lavrada a escritura de doação, que todavia não foi registrada.

Em 22 de dezembro de 2004, a EMDHAP, através de seu diretor-presidente, protocolou junto ao Juiz Corregedor um requerimento solicitando a regularização judicial do núcleo, o qual se encontra em andamento.

### Jardim Glória

Trata-se de uma favela existente desde a década de 1970, onde moram aproximadamente 120 famílias. Situa-se na região sudoeste do município, numa área de 27.000m<sup>2</sup> que havia sido reservada ao sistema de lazer do loteamento Jardim Glória, implantado na década de 1960.

Esse núcleo possui características bastante particulares e próprias. Em 1985 recebeu a visita de um frei *capuccino* — o Frei Sigrist —, que resolveu morar no local, ajudando na criação da Associação dos Moradores e na viabilização de projetos e obras de urbanização e de construção de residências no núcleo. Executaram-se algumas obras pontuais de infra-estrutura, arruamentos, muros de arrimo, plantio de árvores e instalação de lixeiras, e praticamente todas as residências passaram a ser construídas em alvenaria e com o mesmo projeto-padrão.

No final da década de 1980 e início da de 1990, o poder público municipal também interveio com execução de infra-estruturas no núcleo. Embora quase todo o núcleo

<sup>10</sup> Esses programas têm como objetivo a ampliação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana e das condições de habitabilidade.



possua redes de abastecimento de água, coleta de esgotos, energia elétrica e iluminação pública, sua topografia é elevada e suas ruas são estreitas e, na maioria das vezes, sem saída, prejudicando o acesso de alguns veículos, como caminhões de lixo. Em seu entorno existem alguns equipamentos urbanos e comunitários, como escolas, postos de saúde e transportes coletivos.

Só em 1995 foi aberta a matrícula, sob nº 56.298, da referida área no 2º Serviço de Registro de Imóveis. Sobre sua identificação constam entretanto apenas a área total de 27.000m<sup>2</sup>, sem menção às medidas e aos confrontantes. Essa área fora destinada à praça do loteamento, passando a integrar os bens de uso comum do povo.

Em 06 de março de 1997, o referido imóvel foi retificado, *ex-officio*, com fundamento no parágrafo 1º do artigo 213 da Lei de Registros Públicos nº 6015/73, incluindo-se, conforme Averbação-02 da matrícula, suas medidas e confrontações, e em 1998, conforme Averbação-04, foi desafetado, passando da classe de bens de uso comum do povo para a de bens patrimoniais do município, de acordo com a Lei Municipal 4225/96, de 24 de dezembro de 1996, alterada pela Lei 4341/97, de 04 de novembro de 1997.

Embora devesse ser da EMDHAP, a coordenação do processo de desafetação foi feita pela Procuradoria Jurídica do Município e pela antiga SEMUPLAN, utilizando-se medidas e áreas constantes do projeto de loteamento original, sem se preocupar com a realidade fática do local. Em 1998, iniciou-se o levantamento planialtimétrico-cadastral do núcleo, executado por profissionais da própria EMDHAP. Esse trabalho não chegou a ser concluído, pois, entre outros entraves, verificou-se que a realidade física do local não condizia com as medidas constantes da matrícula e que, assim, parte do núcleo ficaria fora da área descrita. Embora pareça ser esse um problema menor, a partir daí houve um “esfriamento” do processo, pois várias dúvidas e discussões surgiram em torno do projeto. A EMDHAP, com uma equipe reduzida e não especializada no assunto, ainda tentou buscar apoio em outros órgãos, mas outras prioridades de governo foram surgindo, deixando-se esses casos, considerados mais complexos, para serem resolvidos posteriormente.

Após a mudança de administração municipal em 2001, esse processo não foi retomado, e conseqüentemente a regularização fundiária do núcleo não ocorreu.<sup>11</sup> Passados, então, sete anos da edição da lei municipal de desafetação, a situação jurídica dos “lotes” ocupados ainda não foi resolvida.

<sup>11</sup> A maior bandeira de luta da população moradora do núcleo, após o processo de urbanização, é a questão da titularidade dos lotes, através da propriedade aos seus ocupantes, já que a área é desafetada. Como existiam divergências políticas entre a administração municipal da época e a liderança do núcleo, a área, mesmo já tendo sido desafetada, não fez parte das prioridades de governo para continuidade do processo de regularização, o que mostra claramente a vigência de interesses políticos, ideológicos e clientelistas.

### São Dimas

Segundo dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SEMDES), a ocupação desse núcleo ocorreu em 1976. Com 40 famílias morando no local, trata-se da única favela situada na região sul do município, já que outros três núcleos que ali se situavam foram removidos na década de 1990.

A área ocupada, que fora reservada ao sistema de lazer do loteamento Jardim Bandeirante, implantado na década de 1960, tem aproximadamente 120 metros de frente para a rua São Dimas; daí a denominação da favela. Essa e as demais áreas reservadas no loteamento foram doadas em 1960 ao município, passando a compor áreas da categoria





de bens de uso comum do povo, mas não foram descritas nem tiveram suas matrículas abertas junto ao Serviço de Registro de Imóveis.

Se não fosse pela falta de pavimentação asfáltica e pelas características de algumas construções, o núcleo confundir-se-ia com o restante do loteamento, pois praticamente 100% das moradias são em alvenaria, e os lotes, ou a dimensão que cada imóvel ocupa, não são menores, em sua maioria, do que 5 metros de frente e 20 metros de fundos, além de possuírem redes de abastecimento de água, coletoras de esgoto, de energia elétrica e de iluminação pública.

Num raio de aproximadamente 2 km, existem vários equipamentos comunitários, como pronto-socorro, escolas e terminal de ônibus, além de muitos comércios e serviços.

A diretoria da EMDHAP, em 2004, elencou como uma de suas prioridades a regularização desse núcleo, e, no mês de março, 31 famílias lá residentes receberam o Título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, com base no Decreto Municipal 10178/03 e em suas alterações. O referido título estabelece basicamente que o concessionário exerce a posse sobre o imóvel descrito no objeto do referido título há mais de 5 anos e declara que a área desse imóvel não é superior a 250m<sup>2</sup>. O título é gratuito e por prazo indeterminado e enfatiza a impossibilidade de dar ao imóvel diferente destinação da residencial.

O termo não foi acompanhado por planta de situação ou de parcelamento do solo. Assim adiam-se o projeto e a aprovação do parcelamento, ou seja, transfere-se o problema para futuras administrações e tenta-se auferir os lucros políticos, já que essa maneira de concessão é mais ágil do que através da individualização dos lotes.

Além disso, esses títulos não foram encaminhados ao Serviço de Registro de Imóveis pelo poder público nem pelos concessionários, sendo que esses últimos muitas vezes desconhecem a importância do registro.

### Considerações finais

Além da análise dos estudos específicos sobre os processos de regularização fundiária de três núcleos de favelas em Piracicaba, a pesquisa a que se refere este artigo relatou também outras experiências municipais, que subsidiaram estas considerações.

Pudemos verificar que, embora tenha havido avanços no sentido de reconhecimento da ilegalidade, com elaboração de programas, aprovação de legislações, viabilização de recursos e intensificação da participação da população, os resultados alcançados na regularização desses assentamentos são insignificantes em relação à demanda.

### Legislações

Referindo-se à relação entre legislações e irregularidade urbana, Betânia de Moraes Alfonsin e Edésio Fernandes (2004, p. 1) colocam que:

são leis que não partem do reconhecimento da cidade real e estabelecem critérios dissociados das realidades sócio-econômicas de acesso ao solo urbano e produção de moradia, leis cada vez mais complexas e que, devido à incapacidade das administrações em fiscalizá-las, são facilmente burladas,



tanto por pobres como por ricos, leis que não se pautam pelas necessidades e possibilidades da maioria da população e, após, abrem exceção ao 'interesse social' e sistematicamente levam a processos de anistias.

A maioria das ocupações por favelas dá-se em áreas públicas da categoria de bem de uso comum do povo, onde o instrumento de usucapião é vedado, e a defasagem em relação às suas regularizações ocorre principalmente devido às controvérsias existentes sobre a utilização do instrumento de concessão de uso nessas áreas. Geralmente as iniciativas mais ousadas acabam quase sempre tendo de enfrentar a resistência do Poder Judiciário.

Com relação aos processos judiciais de usucapião, a maioria dos julgamentos refere que a matéria é de direito privado, portanto com previsão de soluções individuais, baseando-se no Código Civil, contradizendo a realidade de fato e ocasionando um abismo entre esta e a realidade de direito, nesse caso analisada como de interesse individual.

Outro grande desafio em relação à regularização fundiária de favelas são as várias legislações ambientais existentes. Temos, então, conflitos entre dois ramos do direito público, o direito ambiental e o direito urbanístico, ambos protegidos constitucionalmente. Sabemos que é praticamente impossível e inviável a eliminação da demanda expressa pela população que ocupa as áreas protegidas; além disso, mesmo que não ocorra a sua regularização, essas áreas provavelmente não voltarão mais a ser áreas verdes. Assim, é melhor que a regularização se dê através de projetos com compromissos de sustentabilidade ambiental e acompanhada de urbanização, com intervenções nas condições sanitárias e de moradia, associando-se, desse modo, moradia e preservação. As intervenções devem ter critérios definidos, por meio de compensações de áreas e utilização de instrumentos como as ZEIS, a fim de não incentivarem novas ocupações pela população e especulação pelo mercado imobiliário.

Especificamente em relação à legislação referente à regularização fundiária no município de Piracicaba, verificamos que, embora a LOM e o PDDP propiciem diretrizes que permitem a proposição de instrumentos para regularização fundiária, como a instituição de ZEIS e de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), praticamente nenhuma aplicabilidade foi verificada nos três casos estudados.

Após a edição dessas legislações, pouco foi feito com relação à regularização fundiária, objeto de nosso estudo. Embora tenha sido criada a EMDHAP, apenas algumas favelas consideradas de risco foram removidas, e algumas áreas ocupadas foram desapropriadas e desafetadas, mas os processos não foram concluídos.

O PL 156/02, que dispõe sobre a CUEFM, foi arquivado, e, embora tenham sido editados decretos para regularização fundiária, as áreas especiais não foram definidas nem regulamentadas, as comissões de regularização não foram nomeadas, assim como não foram formulados programas específicos de urbanização de favelas, de recuperação de áreas degradadas e de regularização fundiária, sendo cada processo de regularização de favelas tratado de maneira pontual e isolada.

As legislações específicas para os três casos estudados, além de consumirem grande tempo em sua elaboração, foram, em grande medida, mal elaboradas, fragmentadas e contraditórias em relação a outras legislações; ademais, não contaram com a participação





da população envolvida, com objetivos precisos e claros ou com vinculação a planos de regularização urbanísticas. Por tudo isso, acabaram não sendo funcionais e práticas, contribuindo para a não-conclusão dos processos.

### Aspectos institucionais

Embora com autonomia para tratar de assuntos de interesses locais, a maioria dos municípios, principalmente os de pequeno e médio portes, não tem uma estrutura institucional que trate especificamente das questões relacionadas à regularização fundiária.

Mesmo nos municípios em que existem órgãos responsáveis pela habitação, o que se vê é que a maioria dos programas de regularização não tem um reconhecimento como política pública, funcionando como programas e projetos pontuais, com ações fragmentadas e sem uma visão global do problema. Na maioria dos casos, tais programas não possuem coordenação efetiva, respaldo político, equipe multidisciplinar especializada e recursos financeiros, o que inviabiliza o sucesso e a eficiência da intervenção.

É importante que existam critérios para o desenvolvimento desses processos, como tempo de ocupação, situações de risco, condições de habitabilidade e outros. Também é necessário que, juntamente com a regularização fundiária, sejam produzidas habitações sociais a fim de suprir a demanda habitacional da população pobre.

Além da necessidade de equipe capacitada e de integração entre os órgãos municipais, é muito importante a relação da Prefeitura Municipal com outros órgãos e estruturas envolvidos no processo. Dentre eles, destacamos a Câmara de Vereadores, que participa da aprovação das leis; os Serviços de Registro de Imóveis, pois a regularização só se completa com o registro dos títulos, seja de concessão ou de propriedade; a população envolvida na cobrança de seus direitos; e o Ministério Público, que defende a ordem jurídica e cobra do poder público a resolução da ilegalidade desses núcleos. Nesse sentido, alguns municípios vêm fazendo parcerias, formando comissões, convênios e outros, entre diversos órgãos, a fim de garantir a viabilidade e a sustentabilidade das regularizações.

Diretamente ligada aos problemas aqui relatados, constata-se, na maioria dos casos, uma excessiva burocracia nos procedimentos administrativos dos processos de regularização fundiária, que muitas vezes tramitam sem prioridade, objetividade, prazos definidos e atenção necessária nos órgãos de aprovação.

Ainda em relação à questão processual e à falta de coordenação e integração, vê-se que a maioria dos municípios não tem cadastros das áreas ocupadas e que, quando tal cadastramento existe, seus dados não se encontram sistematizados e atualizados. Normalmente também não há documentos jurídicos que comprovem a existência da gleba, cadastro social das famílias, levantamento topográfico das áreas, cadastramento das infraestruturas existentes e leis específicas para a regularização dessas ocupações.

Em Piracicaba, pudemos verificar que um dos maiores obstáculos encontrados para a regularização fundiária de favelas foi com relação à fragilidade institucional. Embora os serviços de regularização estejam sob a responsabilidade da EMDHAP, não se criou um departamento, coordenadoria ou equipe especializada na empresa para desempenhar funções prioritárias e específicas quanto ao tratamento da questão de regularização;



conseqüentemente, não houve uma coordenação efetiva. Além disso, a integração necessária com outros órgãos essenciais ao desenvolvimento dos processos não se deu, nem mesmo entre os órgãos municipais.

### **Continuidade administrativa**

A cada quatro anos, com as eleições municipais, muda-se a administração. Ainda que continue o mesmo partido e até haja reeleição do prefeito, na maioria das vezes alteram-se os cargos de confiança do governo. Geralmente as ações têm prioridade diferente da do governo anterior e são interrompidas por diversos motivos, como afinidades políticas com os núcleos e promessas de campanha.

Em geral, como esses processos são complexos, abrangentes e demorados e demandam, entre outras medidas, aprovação de legislações especiais, execução de levantamentos planialtimétrico-cadastrais e socioeconômicos, projetos e obras de urbanização, quatro anos acabam se tornando insuficientes para sua conclusão.

Observa-se de fato que nos municípios em que houve continuidade de governos e, portanto, de projetos políticos, como foi o caso de Diadema nos anos 1990, se obteve um resultado mais efetivo nesses programas.

A inexistência de um Conselho Municipal de Habitação que fiscalize as ações, os atos e os programas do governo em relação à política e aos programas e projetos habitacionais também é um obstáculo à realização dos processos de forma contínua.

Na análise da pesquisa referente aos estudos de casos, pudemos verificar que, quando o município de Piracicaba foi administrado pelo mesmo partido durante duas gestões consecutivas, portanto durante oito anos (1993 a 2000), os processos de regularização fundiária, embora não tenham sido concluídos, alcançaram alguns avanços, como a desapropriação da área do Jardim Algodal, a aprovação da lei de desafetação no caso do Jardim Glória, a aprovação de legislações específicas para regularização dos núcleos, o início de levantamentos topográficos e projetos, a destinação de recursos para remoção de favelas situadas em áreas de risco e de preservação permanente, a elaboração de alguns convênios com ONGs e instituições e a implantação de empreendimentos habitacionais, com a finalidade tanto de remoção como de atendimento da demanda por habitação social no município. Já na administração 2001 a 2004, praticamente não houve continuidade nem avanços nos processos de regularização fundiária, principalmente nos iniciados anteriormente. Apenas em 2004 é que se tomaram algumas iniciativas, como distribuição de Títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em alguns núcleos de favelas e início da construção de um conjunto habitacional para remoção de moradias em áreas de risco; e foi também somente na segunda metade daquele mesmo ano que se disponibilizaram recursos para urbanização de duas favelas.

### **Recursos financeiros**

Os processos de regularização fundiária em geral são caros. Praticamente em todos eles são necessários levantamentos topográficos, socioeconômicos e cadastrais, além de planos





e projetos urbanísticos, obras de urbanização que visem a melhorar o desenho urbano dos núcleos, adequando-os aos requisitos mínimos exigidos por lei.

Mesmo que com características especiais, o plano de urbanização desses núcleos deve prever o mínimo de habitabilidade. Pelo menos algumas ruas devem ter larguras que viabilizem a passagem de veículos utilitários como, por exemplo, caminhões de lixo; quando possível e justificável, devem ser reservadas áreas para lazer e executadas obras de melhoria nas residências; os lotes com tamanhos insuficientes ou maiores do que o necessário devem ser redesenhados através de unificações e desmembramentos; deve-se também proceder a obras de saneamento básico e de contenção e à remoção de pontos de riscos ou de residências, quando necessária à implantação do projeto urbanístico. Mesmo que a intervenção seja pequena, os recursos financeiros são sempre significativos.

Juntamente com a regularização urbana, deve ocorrer a jurídica. Essa etapa também demanda recursos financeiros para serviços advocatícios especializados, custas de processos, taxas e emolumentos em órgãos públicos de aprovação e registro.<sup>12</sup>

Geralmente o orçamento municipal para habitação é insuficiente. Assim, fazem-se necessárias alternativas para redução de custos e viabilização desses programas de regularização, o que pode ser alcançado através de parcerias com ONGs e instituições ou de mutirões envolvendo a própria comunidade, cabendo ao poder público municipal prestar-lhes assistência técnica.

Além disso, a maioria dos municípios também se apóia nos programas para regularização fundiária desenvolvidos pelos governos federal e estadual. A necessidade de recursos pode ser verificada no artigo publicado em no jornal o Globo, de Brasília, intitulado *Falta de recursos é entrave para o Ministério das Cidades regularizar lotes país afora*:

Entre março e maio deste ano, o Ministério das Cidades abriu consulta prévia para que prefeituras, governos estaduais e organizações não-governamentais apresentassem projetos e se candidatassem a recursos federais destinados a diminuir o número dos sem-escritura. A demanda foi por R\$ 40 milhões, oito vezes mais do que a verba disponível para este ano (RANGEL, 2004, p. C-1).

Muitos municípios, principalmente os pequenos e médios, encontram dificuldades em conseguir viabilizar esses recursos, seja por falta de estrutura administrativa, seja por excessiva burocracia e exigências formuladas principalmente pelo governo federal e pela Caixa Econômica Federal (CEF).<sup>13</sup> Como o déficit habitacional se concentra na população que percebe de 0 a 3 salários mínimos, é necessário que a distribuição de recursos ocorra na devida proporção, destinando-se a maior parte deles para essa população mais carente, inclusive com subsídios.

Para solicitação e viabilização desses recursos, geralmente se faz necessária, além de elaboração de projetos específicos, também “afinidade política” entre os governos. Em Piracicaba, por exemplo, durante a administração municipal de 1997 a 2000, foram disponibilizados recursos para projetos habitacionais por meio dos governos federal e estadual, na época, do mesmo partido do municipal. Também foram utilizados recursos municipais do Fundo Municipal de Habitação (FUNDHAP) e estabelecidas parcerias com ONGs e instituições, como a Mutirão da Casa Popular de Piracicaba (MUCAPP) e a

<sup>12</sup> Muitos estados e municípios têm isentado de taxas os processos de interesse social. Com relação às custas cartorárias, a recém aprovada Lei Federal 10931/04 isenta do pagamento de taxas os processos de regularização fundiária de interesse social promovidos pela administração pública.

<sup>13</sup> Dentre os programas federais atualmente voltados ao atendimento da regularização fundiária de favelas destacam-se: Programa Habitar Brasil (BID/HBB); Programa Morar Melhor; Programa Pró-Infra; Programa de Subsídio à Habitação (PSH), com recursos do OGU; e Programa Pró-Moradia, com recursos do FGTS.



Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), para viabilização de projetos habitacionais. Já na administração seguinte (2001-2004), apenas em 2004 é que foram liberados, pelos governos federal e estadual respectivamente, recursos para regularização fundiária de favelas e para construção de residências.

### Participação popular

A prática administrativa de regularização fundiária em nosso país deve-se, em grande parte, à cobrança dos movimentos populares pelo direito ao acesso à terra e à moradia. Mas, mesmo que as legislações atualmente apresentem caráter mais social, são necessárias a participação e a cobrança da população para sua materialização.

Embora a maioria dos governos municipais esteja investindo em uma nova maneira de governar, envolvendo nas discussões dos programas de regularização fundiária não só a população beneficiada como toda a cidade, essa participação apresenta maneiras diferentes de organização e de compromisso tanto de cidade para cidade como nos projetos.<sup>14</sup>

Os canais de participação podem se dar por meio de Conselhos de Habitação, Comissões de Regularização, Orçamentos Participativos e outros. Além disso, a participação varia de projeto para projeto e também em relação às atribuições, que vão desde a elaboração de projetos até a execução de obras, a exemplo do mutirão.

Estudos mostram que obtiveram melhores resultados os projetos nos quais a população participou de forma atuante e efetiva, principalmente através de movimentos organizados, e opinou desde o início, procurando conhecer e cobrar do poder público os seus direitos.<sup>15</sup>

A participação popular, principalmente se representada por Conselhos Municipais, é muito importante, pois tem a finalidade de fiscalizar e cobrar do poder público as ações e a continuidade em relação aos projetos, não deixando que as decisões fiquem apenas na esfera política.

Em Piracicaba, durante o período estudado, não houve efetiva participação popular nem foi criado o Conselho Municipal de Habitação. Pela própria conjuntura nacional da época, em que os movimentos populares se encontravam enfraquecidos, a ASFAP não teve participação concreta nos processos, o que lhes dificultou o desenvolvimento e a conclusão.

artigo recebido julho/2005  
artigo aprovado outubro/2005

<sup>14</sup> Segundo Frey (2000), nas novas redes de governança, as comunidades, as associações da sociedade e as empresas privadas desempenham um papel cada vez mais decisivo. Isso se dá devido ao enfraquecimento das instituições estatais e às transformações nos processos político-administrativos das democracias modernas.

<sup>15</sup> Belo Horizonte e Recife são exemplos de cidades onde se verifica a participação popular nos processos de regularização fundiária.

### Referências bibliográficas

- |  |   |   |  |
|--|---|---|--|
| ALFONSIN, B. M.<br><i>Direito à moradia:</i><br>instrumentos e<br>experiências de<br>regularização fundiária<br>nas cidades brasileiras.<br>Rio de Janeiro:<br>IPPUR/FASE, 1997. | ALFONSIN, B. M.;<br>FERNANDES, E.<br>Da igualdade e da<br>diferença. <i>Estado de<br/>Minas</i> , Belo Horizonte,<br>10 out. 2004.<br>Caderno Pensar, p. 1. | CHICUTA, K. A.<br>função registral e a<br>atuação do Judiciário:<br>considerações sobre a<br>desapropriação judicial<br>e a concessão real de<br>uso. <i>Revista do Direito</i> | <i>Imobiliário</i> , São Paulo,<br>n. 55, p.224-248, 2003.<br>FERNANDES, E.<br>Revisão da Lei Federal<br>6766/79. <i>Estado de<br/>Minas</i> , Belo Horizonte,<br>3 nov. 2004. Caderno<br>Cidades, p. C-3. |
|--|---|---|--|





FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. In: *Planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2000. p.211 - 257.

JORNAL CORREIO BRAZILIENSE. Capa / Mundo. Brasília, 7 de Outubro de 2003, p. 1.

MARICATO, E. *A metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Vozes, 2001.

MATTOS, L. P. (Org.). *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PIRACICABA 2010 – Realizando o Futuro. São Paulo: Editora Philippe Henry, 2001, p. 23.

PIZA, M. *Diagnóstico social, econômico e*

*jurídico das favelas de Piracicaba: relatório final*. Piracicaba, SP: NEEPEP/ UNIMEP, 1995.

RANGEL, R. Falta de recursos é entrave para o Ministério das Cidades regularizar lotes país afora. *O Globo*, Brasília, 17 out. 2004. Caderno Cidades, p. C-1.

SAULE JÚNIOR, N. In: MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise*

urbana. Rio de Janeiro: Vozes, 2001. p.101.

SIQUEIRA, E. S. *A gestão de projetos e a produção da cidadania na Associação dos Favelados de Piracicaba*. 1993. Dissertação (Mestrado em Administração) – Faculdade de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.

