

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA CIDADE DE PIRACICABA- SP:  
AÇÕES E CONFLITOS**

**SILVIA MARIA MORALES FUNES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo  
Co-Orientação: Profa. Dra. Carolina Maria Pozzi de Castro

São Carlos  
2005

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da  
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

F981rf

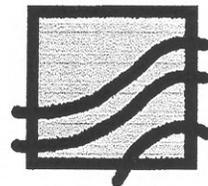
Funes, Silvia Maria Morales.

Regularização fundiária na cidade de Piracicaba-SP:  
Ações e conflitos / Silvia Maria Morales Funes. -- São Carlos  
: UFSCar, 2005.  
250 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São  
Carlos, 2005.

1. Brasil - favelas. 2. Regularização. 3. Posse da terra. 4.  
Função social da propriedade. I. Título.

CDD: 362.50981 (20<sup>a</sup>)



## FOLHA DE APROVAÇÃO

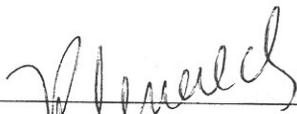
SILVIA MARIA MORALES FUNES

Dissertação defendida e aprovada em 06/04/2005  
pela Comissão Julgadora



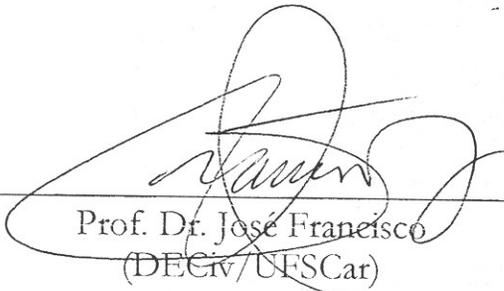
---

Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo  
Orientador (DECiv/UFSCar)



---

Prof.ª Dr.ª Rosana Denaldi  
(FAU - Universidade Católica de Santos)



---

Prof. Dr. José Francisco  
(DECiv/UFSCar)



---

Prof. Dr. Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira  
Presidente da CPG-EU



Visão geral da favela do Morumbi em Piracicaba, removida em meados de 1994.  
Fonte: Elisabete Stradioto Siqueira - 1993

*A proliferação de favelas nas cidades brasileiras expressa de maneira inequívoca a natureza excludente do processo de desenvolvimento urbano e o padrão segregador das relações históricas que têm-se dado entre legislar, planejamento urbano, mercado imobiliário e sociedade, sobretudo na criação da dinâmica de possibilidades do mercado e na determinação do lugar dos pobres na cidade.*

*Edésio Fernandes, 2003.*

Dedico este trabalho ao meu avô,  
Philadelpho Braz, que sempre  
defendeu a igualdade e a justiça  
social, em especial na luta pela  
classe operária.

## AGRADECIMENTOS

O desenvolvimento desta pesquisa foi para mim um grande desafio, especialmente por me haver exigido o exercício de um aprofundamento teórico e intelectual a que não estava acostumada, uma vez que a questão prática faz parte do meu dia-a-dia profissional.

Foi um período que tive que contar com a ajuda de muitos amigos, que contribuíram, cada um à sua maneira, a quem sinceramente agradeço.

Aos Professores Doutores Ioshiaqui Shimbo e Carolina Maria Pozzi de Castro, que confiaram em minha vontade e persistência, oferecendo-me a oportunidade de desenvolver este trabalho.

À Professora Doutora Rosana Denaldi, pelas contribuições e sugestões dadas na ocasião da qualificação e pela disposição em avaliar este trabalho, e ao Professor Doutor José Francisco, que prontamente aceitou participar da banca de avaliação.

Aos Professores Doutores, Edésio Fernandes e Betânia M. Alfonsin, que tive o prazer de conhece-los pessoalmente por ocasião da pesquisa e que sempre prontamente responderam as minhas dúvidas através de e-mails.

Aos técnicos dos municípios pesquisados, em especial aos da SEHAB da Prefeitura de São Paulo, que mostraram todo o procedimento de seus programas de regularização.

Aos amigos e professores doutores Marcos Cassin, Francisco Negrini Romero, Pedro Ramos e Elisabete S. Siqueira, pelas valiosas contribuições através de suas experiências acadêmicas.

A Tatiana, Vivian e Renata, advogadas e amigas que muito contribuíram para o esclarecimento de questões jurídicas.

Ao Rudinei Bassetti, pela paciência e troca de idéias e informações.

A Rita, Maria, Vanessa, Lígia, Cida, Mônica, Éverton, Estevam, Jorge e Mateus, que contribuíram através de mapas, dados, desenhos, informações e traduções.

Aos moradores dos núcleos pesquisados, Sra. Maria dos Anjos, Presidente da ASFAP, Sr. Dozinho, Dona Cleide e Dona Cida, pela disposição em contar a história de das ocupações, e passar dados e informações importantes para composição da pesquisa.

À minha irmã e amiga, Flavia, pessoa que mais contribuiu e me ajudou no decorrer deste trabalho, com digitações, preparação de *slides*, impressões, sugestões para uso de informática e outros.

Ao meu filho Luka, especialmente, e ao meu companheiro, incentivador e estimulador, Rudnei, pela paciência que tiveram comigo nesses anos de estudo.

Aos meus pais, que me propiciaram a base educacional, sem a qual não seria possível o desenvolvimento deste trabalho.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Localização do município em relação ao estado e ao país.....	114
Figura 2 - II Congresso dos Trabalhadores Favelados de Piracicaba - 1986.....	123
Figura 3 - Residência construída pelo programa Cesta Básica de Materiais para Construção.....	131
Figura 4 - Vista da entrada do Núcleo Habitacional Com. Mário Dedini.....	132
Figura 5 - Conjunto Habitacional CDHU - Piracicaba C.....	132
Figura 6 - Área de risco removida da favela Guamiun.....	132
Figura 7 - Risco isolado de desabamento removida.....	133
Figura 8 - Avenida 1 - Jardim Oriente - Dezembro de 2003.....	133
Figura 9 - Casas construídas no Jardim Oriente, através do convênio entre EMDHAP e MISERIOR.....	133
Figura 10 - Construção do Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro....	134
Figura 11 - Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro.....	134
Figura 12 - Mapa do macrozoneamento proposto pela revisão do PDDP...	138
Figura 13 - Foto aérea da região do Jardim Algodal.....	163
Figura 14 - Vista de uma rua do Jardim Algodal.....	173
Figura 15 - Vista da ocupação de APP do Jardim Algodal.....	173
Figura 16 - Foto aérea do Jardim Glória.....	179
Figura 17 - Vista do núcleo Jardim Glória.....	183
Figura 18 - Vista do Jardim Glória: entrada principal e igreja ao fundo.....	183
Figura 19 - Foto aérea do núcleo São Dimas.....	195
Figura 20 - Parte superior da favela São Dimas.....	199
Figura 21 - Parte inferior da favela São Dimas.....	199

**LISTA DE QUADROS**

Quadro 1. Resumo do núcleo Jardim Algodal .....	172
Quadro 2. Resumo do núcleo Jardim Glória.....	184
Quadro 3. Resumo do núcleo São Dimas.....	198
Quadro 4. Principais características e evidências de cada processo estudado.....	200

**LISTA DE SIGLAS**

ACD – Auto-Construção-Dirigida  
AIP – Área de Intervenção Prioritária  
APP – Área de Preservação Permanente  
ASFAP – Associação dos Favelados de Piracicaba  
BNH – Banco Nacional de Habitação  
CAP – Comissão de Análise e Parecer  
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso  
CEF – Caixa Econômica Federal  
CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil  
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano  
COHAB – Companhia de Habitação  
COMOR – Comissão de Moradia  
COMUL – Comissão de Urbanização e Legislação  
CPMI – Comissão Parlamentar Mista de Inquérito  
CRI – Cartório de Registro de Imóveis  
CUEFM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia  
DF – Distrito Federal  
E.C. – Estatuto da Cidade  
EC – Emenda Constitucional  
EEP – Escola de Engenharia de Piracicaba  
EMDHAP – Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba  
FAMOBH – Federação das Associações de Moradores de Belo Horizonte  
FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
FCP – Fundação da Casa Popular  
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas  
FNRU – Fórum Nacional de Reforma Urbana  
FUMAPIS – Fundo Municipal de Habitação Popular  
GRAPROHAB – Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais  
HABI – Superintendência de Habitação Popular  
HIS – Habitação de Interesse Social  
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil

IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IE – Infra-Estrutura  
IPPLAP – Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba  
IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil  
LOM – Lei Orgânica Municipal  
MP - Medida Provisória  
M.P. – Ministério Público  
MPO – Ministério de Planejamento e Orçamento  
MUCAPP – Mutirão da Casa Popular de Piracicaba  
NEPEP – Núcleo de Estudos e Programas em Educação Popular da UNIMEP  
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil  
OGU – Orçamento Geral da União  
ONG – Organização Não-Governamental  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAIH – Programa de Ação Imediata em Habitação  
PAR – Programa de Arrendamento Residencial  
PDDP – Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais  
PIIS – Programa Integrado de Inclusão Social  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PNAD – Plano Nacional de Desenvolvimento  
PREZEIS – Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social  
PRODECOM – Programa de Desenvolvimento das Comunidades  
PROFILURB – Programa de Lotes Urbanizados  
PROMORAR – Programa Moradia  
PROMORE – Programa de Moradia Econômica  
PROPEPI – Programa Pedacinho de Piracicaba  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSH – Programa de Subsídio à Habitação  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PUC-Campinas – Pontifícia Universidade Católica de Campinas

SEDU-PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SEESP – Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo

SEHAB – Secretaria de Habitação

SEMDES – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social de Piracicaba

SEMOB – Secretaria Municipal de Obras de Piracicaba

SEMPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de Piracicaba

SEPURB – Secretaria de Política Urbana

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SRI – Serviços de Registro de Imóveis

UNESP – Universidade Estadual Paulista

UNIMEP – Universidade Metodista de Piracicaba

URBEL – Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

UTP – União dos Trabalhadores da Periferia

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

ZHIS – Zona Habitacional de Interesse Social

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS.....	viii
LISTA DE QUADROS.....	ix
LISTA DE SIGLAS.....	x
RESUMO.....	16
ABSTRACT.....	17
APRESENTAÇÃO.....	18
INTRODUÇÃO.....	21
1 A URBANIZAÇÃO EXCLUDENTE, A POLÍTICA HABITACIONAL E A FAVELIZAÇÃO NO BRASIL.....	26
1.1 BREVE HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA.....	26
1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL DESENVOLVIDA PELO ESTADO, COM ÊNFASE NOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO À FAVELAS NO BRASIL.....	30
1.3 FAVELAS: DEFINIÇÕES E ESPECIFICIDADES.....	36
2 METODOLOGIA.....	41
2.1 ALGUMAS ABORDAGENS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	49
3 A ILEGALIDADE, O MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL E OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	56
3.1 ILEGALIDADE: AS REGULAÇÕES E A EXCLUSÃO TERRITORIAL.....	56
3.2 O CÓDIGO CIVIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: PROPRIEDADE PRIVADA X FUNÇÃO SOCIAL.....	59
3.3 A LEI Nº 6766/79: PARADIGMA E AMBIGÜIDADE.....	69
3.4 NOVAS PERSPECTIVAS DE REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NACIONAL PARA AS CIDADES.....	69
3.4.1 O ESTATUTO DD CIDADE E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/01	
3.4.2 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL: O MINISTÉRIO DAS CIDADES.....	71
3.5 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ATORES E INSTRUMENTOS.....	73
3.5.1 PRINCIPAIS ATORES E SEUS PAPÉIS NOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS.....	80
3.5.2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUAS FUNÇÕES.....	86

3.6 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS.....	94
3.6.1 SOLUÇÕES ADOTADAS PELOS GOVERNOS MUNICIPAIS PARA REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990.....	97
3.6.2 NOVOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE E DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/01.....	108
4 O MUNICÍPIO DE PIRACICABA, A POLÍTICA HABITACIONAL E SUAS FAVELAS.....	114
4.1 A EVOLUÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA E SUAS FAVELAS.....	114
4.2 A ASFAP - ASSOCIAÇÃO DOS FAVELADOS DE PIRACICABA - CRIAÇÃO E ATUAÇÃO ATÉ O INÍCIO DA DÉCADA DE 1990.....	120
4.3 A EMDHAP E A POLÍTICA HABITACIONAL EM PIRACICABA.....	125
4.3.1 CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO: 1990 A 1992.....	126
4.3.2 CONSOLIDAÇÃO DE SUA ATUAÇÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO: 1993 A 2000.....	128
4.3.3 INÍCIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM O INSTRUMENTO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: 2001 A 2004.....	134
4.4 SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DO TRATAMENTO DADO ÀS FAVELAS EM PIRACICABA PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO PERÍODO ESTUDADO.....	141
4.5 LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS GENÉRICAS REFERENTES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PIRACICABA.....	144
4.6 ESTUDOS DE CASOS: ALGUNS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PIRACICABA.....	157
4.6.1 O INSTRUMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO E SUA UTILIZAÇÃO NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO EM PIRACICABA .....	158
4.6.1.1 JARDIM ALGODOAL.....	163
4.6.2 O INÍCIO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS SITUADAS EM ÁREAS PÚBLICAS DA CLASSE DE BEM COMUM DO POVO: A DESAFETAÇÃO.....	173
4.6.2.1 JARDIM GLÓRIA.....	179

4.6.3 O INSTRUMENTO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA.....	185
4.6.3.1 O NÚCLEO SÃO DIMAS.....	195
4.6.4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS TRÊS ESTUDOS DE CASOS.....	199
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	220
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	239
ANEXOS.....	243

## RESUMO

O tema tratado neste trabalho é a regularização fundiária de favelas entendida em sentido amplo, que inclui as intervenções urbanas e jurídicas. Esta pesquisa procurou focalizar as dificuldades encontradas no desenvolvimento e conclusão dos processos de regularização fundiária, em especial na questão jurídica, ou seja, em relação à posse ou propriedade, tão reivindicada por seus ocupantes. Para análise empírica, estudamos o município de Piracicaba. Com relação ao problema da favela, Piracicaba se mostra diferente da maioria das cidades de porte médio do país, tanto em relação à quantidade como à sua situação urbana. Enquanto a maioria delas apresenta uma população favelada em torno de 20%, além de um desenho urbano precário e falta de infra-estrutura, Piracicaba tem uma população favelada de apenas 5%; a maioria de seus núcleos apresentam um desenho urbano razoável e são atendidas, no mínimo, por infra-estrutura básica. A hipótese que norteou a pesquisa foi a de que os processos de regularização fundiária de favelas em Piracicaba não se concluíram devido à falta de uma política pública de habitação que incluísse a regularização fundiária, em que os fatores condicionantes para formulação e implementação destes processos são, principalmente, a elaboração e materialização das legislações, a existência de estabilidade institucional, a continuidade de ações administrativas quando das mudanças de governos, a viabilização de recursos, a necessidade de participação da população. Para verificação da hipótese, destacamos como estudos de casos 3 núcleos de favelas entre os 40 existentes no município de Piracicaba, constatando as evidências ocorridas em cada processo de regularização e que levaram à sua não-conclusão. O período de análise é compreendido desde o início de 1991 até o final de 2004. O método utilizado incluiu a revisão bibliográfica da literatura e o estudo das legislações relativas ao tema, a análise documental dos processos empíricos encontradas nos órgãos municipais, a realização de entrevistas, a elaboração de um quadro mostrando as evidências ocorridas nos 3 processos estudados e a organização e análise dos dados obtidos para a verificação da hipótese. Por fim, apresentamos as considerações finais, evidenciando a confirmação da hipótese inicial.

## ABSTRACT

This work treats the issue of the land regularization of shantytowns, which, analyzed as a wider subject, also includes urban and juridical interventions. This research focused on the difficulties found in the development and conclusion of the land regularization legal processes, specially the juridical matter, in other words, the possession or property of the land, which the occupants demand so much. For an empirical approach, we studied Piracicaba, a town in the state of São Paulo, Brazil. On the subject of shantytowns, Piracicaba is different from most of the average sized towns in the country, both in quantity and urban location. While most of them have around 20% of their populations living in shanty towns, precarious urban outline and lack of infra-structure, the population that lives in shanty towns in Piracicaba is 5%, most of their nuclei present a reasonable urban outline and, at least, they have access to basic infra-structure. The hypothesis that led the research was that the legal processes of land regularization in shanty towns in Piracicaba were not concluded because of the absence of an inhabitation public policy, that included the land regularization, in which conditioning factors for the formulation and implementation of the legal processes are essentially the elaboration and materialization of the legislation, the existence of institutional stability, the continuance of administrative actions when there is a change in the government, financial viability, and the necessity of the participation of the population. To verify the hypothesis, we have picked, as studies of cases, three nuclei of shantytowns, among the forty existent in Piracicaba, verifying the evidences that occurred in each regularization legal process that intercepted their conclusions. The period of analysis happens from the beginning of 1991 to the end of 2004. The methodology included bibliographical revision of the literature and the study of the legislation related to the subject, the documental analysis of the empirical processes found in the municipal bodies, interviews, the elaboration of a chart showing the evidences that happened in the three legal processes that were studied, and the organization and analysis of the information obtained for the hypothesis verification. At the end, we present the final considerations, showing that the initial hypothesis was confirmed.

## APRESENTAÇÃO

Neste trabalho, procurou-se analisar os processos de regularização fundiária desenvolvidos pelo poder público municipal de Piracicaba, desde o início de 1991 até o final de 2004, dando ênfase às dificuldades e obstáculos encontrados em sua conclusão, especialmente na questão da legalização da posse ou propriedade dos lotes aos seus ocupantes.

De um universo que corresponde a 40 núcleos de favelas situadas em Piracicaba, 3 foram escolhidos para observação empírica, opção esta que se explica pelas intervenções já ocorridas nesses locais durante o período estudado com relação à regularização fundiária.

A análise proposta se inicia no ano de 1991, o que praticamente coincide com a criação da EMDHAP<sup>1</sup>, órgão municipal responsável pela habitação no município, e se estende até o final de 2004, pois, após a aprovação do Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 10.254/01 e da Medida Provisória nº 2.220/01, ocorreram algumas ações de regularização baseadas nos novos instrumentos constantes destas legislações.

A escolha deste objeto de estudo, além de se tratar de um tema muito atual e bastante debatido nos últimos anos, justifica-se por se relacionar diretamente com minha experiência e vivência profissional nos últimos 12 anos.

Durante esse período, trabalhando na EMDHAP, tenho acompanhado a importância dada pela população moradora de favelas à regularização de seus núcleos, principalmente no que diz respeito à legalização da posse ou propriedade dos lotes ocupados, já que a questão urbana se encontra praticamente resolvida.

A análise das experiências visa a fornecer subsídios para atuação de gestores municipais, assessorias técnicas, instituições de ensino e sociedade civil organizada na busca de alternativas para o enfrentamento da questão da regularização fundiária de favelas.

---

<sup>1</sup> Conforme seu Estatuto, a principal finalidade dessa empresa pública é a execução da política habitacional do município, de acordo com os planos, programas e projetos do governo municipal, visando a minimizar os problemas de habitação popular e a contribuir para o desfavelamento. A EMDHAP foi criada em 28 de novembro de 1990, através da Lei Municipal nº 3228/1990.

O presente trabalho é dividido em 2 partes, compreendendo 4 capítulos. Da primeira parte constam a Introdução, ou seja, a apresentação do problema de maneira sintética, e os capítulos 1, 2 e 3. Nos capítulos 1 e 3, contempla-se a revisão bibliográfica que serviu de suporte teórico e referencial para a pesquisa empírica.

Procurou-se, no primeiro capítulo, resgatar como se deu o processo de urbanização no Brasil, o desenvolvimento da política habitacional, enfatizando os processos de regularização de favelas relacionando-os com o surgimento destas e, ainda, destacando suas características, definições e alguns dados estatísticos.

A metodologia da pesquisa se encontra no segundo capítulo, procurando situar o leitor sobre o desenvolvimento do trabalho, evidenciando objetivo, hipótese, justificativa e método de análise. Destacam-se alguns conceitos e breves reflexões sobre certos aspectos referentes ao tratamento dado em geral no Brasil às políticas públicas, com o que se relaciona o tema desta dissertação.

No terceiro capítulo, observa-se o problema da ilegalidade e sua dimensão urbana, passando pelo marco regulatório que permeou a questão da propriedade particular em contraposição à sua função social durante todo o século XX, com destaque para o Código Civil e a Constituição Federal de 1988. Enfatizam-se as novas perspectivas de intervenções nas políticas urbanas – o Estatuto da Cidade, a Medida Provisória nº 2.220/01 e o Ministério das Cidades. Mostra-se como se deu a participação e pressão popular na aprovação dessas leis e processos, através do movimento pela reforma urbana. Verificam-se os principais atores que participaram dos processos e as soluções municipais que vêm sendo adotadas desde o final dos anos 1980 para o desenvolvimento da regularização fundiária nas cidades brasileiras.

Na segunda parte, apresentam-se o capítulo 4, as considerações finais e as referências bibliográficas pesquisadas.

O quarto capítulo mostra como se deu a evolução urbana e sua relação com o surgimento das favelas em Piracicaba, a participação e atuação da ASFAP, a política habitacional e os programas desenvolvidos no município após a criação da EMDHAP, destacando 3 núcleos para observação empírica.

Com referência aos estudos de casos, procurou-se analisar suas características, históricos, localizações, situações jurídicas, legislações,

instrumentos, projetos e recursos disponíveis, a gestão desses processos, a participação dos principais atores envolvidos e os entraves encontrados no desenvolvimento e conclusões destes.

Ainda no capítulo 4 sintetizam-se os dados e elabora-se um quadro comparativo entre os 3 núcleos estudados, pelo qual se pode verificar o encadeamento das evidências ocorridas, confirmando-se a hipótese inicial.

Seguem-se as considerações finais referentes aos conflitos e obstáculos encontrados na conclusão dos processos de regularização fundiária dos objetos empíricos analisados.

A hipótese que norteou a pesquisa foi a de que os processos de regularização fundiária de favelas em Piracicaba não se concluíram devido à falta de uma política pública de habitação que incluísse a regularização fundiária. Os fatores condicionantes para formulação e implementação desses processos são, principalmente, a elaboração e materialização das legislações, a existência de estabilidade institucional, a continuidade de ações administrativas quando das mudanças de governos, a viabilização de recursos, a necessidade de participação da população.

## INTRODUÇÃO

“O processo de globalização, direcionado por opções políticas neoliberais, vem acarretando uma expansão mundial da exclusão social, fenômeno de caráter estrutural e multidimensional, de ordem econômica, urbana, social e política” (DANIEL, 2002, p.3).

A ONU aponta que 924 milhões de pessoas no mundo, aproximadamente, viviam em favelas e assentamentos subnormais em 2001, e prevê que até 2030 esse número possa aumentar para 2 bilhões. A publicação acrescenta, ainda, que o Brasil é o mais atingido pelo problema entre os países latino-americanos, e que possui 15% dos cerca de 1 bilhão de favelados do planeta.<sup>2</sup>

Segundo GRAZIA et al. (2001, p.9), “O Brasil já alcançou o índice mais alto do planeta em urbanização – 81,44% – conforme o Censo de 2000 e é o terceiro pior país do mundo em distribuição de riqueza.”

Estudos mostram que, nas últimas décadas, a produção de cidades ilegais é crescente, e que no centro dessa ilegalidade está o acesso informal ao solo e à moradia. O principal agente da exclusão territorial e da degradação ambiental é a segregação espacial, que traz consigo uma lista interminável de problemas, como transporte coletivo precário, saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e lazer, e maior exposição à violência, tanto marginal como policial. Uma grande consequência dessa exclusão é a desigualdade social, propiciando a discriminação e menores oportunidades de emprego, ocasionando, assim, perpetuação da pobreza e ausência de cidadania.

Quanto aos serviços de saneamento ambiental, que refletem e agravam as desigualdades sociais, dados da PNAD, de 1999, revelam que o Brasil está muito aquém das necessidades básicas para promoção da igualdade na distribuição dos serviços básicos de saneamento. Apenas 79,8% dos domicílios eram atendidos por rede geral de abastecimento de água, 79,9% por coleta de lixo, as residências com esgotamento sanitário adequado, isto é, ligadas às redes

---

<sup>2</sup> Correio Braziliense, Brasília, 07 out 2003. Dados divulgado no documento O desafio das favelas – Relatório global sobre a moradia humana, em outubro de 2003, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UM-HABITAT).

coletoras ou fossas sépticas eram 64,6%, sendo apenas 6% tratados, e havia iluminação elétrica em 94,8% das habitações (GRAZIA et al., 2001, p.47).

Vários estudos revelam a relação direta entre moradia pobre e degradação ambiental no Brasil, porém, vale lembrar que a produção imobiliária privada e o Estado também causam vários danos ao meio ambiente. A informalidade não é "privilégio" de pobres.<sup>3</sup>

MARICATO (2001, p.39), relacionando a urbanização com a favelização, refere que "o processo de urbanização vem se apresentando como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente."

A população favelada da maioria das grandes cidades no Brasil é superior a 20% da sua população total, e praticamente todas as cidades com mais de 500 mil habitantes possuem favelas, conforme demonstrado no Perfil dos Municípios Brasileiros de 2001, divulgado pelo IBGE.

Dados apresentados por TASCHNER (2003, p.33) demonstram que "o Brasil terminou o século XX com 3.905 favelas espalhadas pelo País. Um aumento de 717 (ou 22,5%) desde o Censo de 1991 e de 557 (16,6%) desde a contagem de 1996 (3348 favelas)", e também revela que ainda não há idéia do número atualizado de favelados.<sup>4</sup>

A estimativa mais recente, formulada pelo Ministério das Cidades, sobre o déficit habitacional brasileiro aponta para a ordem de 7,2 milhões de moradias, o que equivale a 32 milhões de pessoas em condições ditas subnormais.<sup>5</sup>

Em termos de ilegalidade em relação à moradia, dados estatísticos do Banco Mundial informam que, de 1 milhão de moradias produzidas no Brasil no ano passado, cerca de 700 mil são ilegais, conforme FERNANDES (2004).

Esses dados comprovam que o grande produtor da habitação no Brasil é o setor informal. Além disso, fica clara a tolerância do poder público com essa ilegalidade, pois parece ser cômodo aos governantes, que acabam

---

<sup>3</sup> Recentemente, nos meses de junho e julho de 2004, o jornal O Estado de S. Paulo publicou várias reportagens sobre invasões milionárias nas margens do rio Paranoá, em Brasília-DF. Uma das publicações revelava que Ministros, Senadores, Deputados e Embaixadores fazem parte de um grupo de 70 moradores que invadiram as margens do lago Paranoá no Distrito Federal.

<sup>4</sup> O IBGE considera aglomerado subnormal "um setor censitário quando nele existem cinquenta ou mais casas faveladas contíguas."

<sup>5</sup> Jornal do Comércio, Rio de Janeiro, 21 dez 2004.

“priorizando” os investimentos em outros serviços, deixando para depois a solução desses problemas.

A ilegalidade tem várias conseqüências, porém, num país como o Brasil, onde o registro é constitutivo de propriedade, uma das maiores implicações diz respeito à segurança jurídica, mesmo que seja o reconhecimento da posse num primeiro momento. Tal insegurança deixa a população numa situação de vulnerabilidade, pois muitos políticos se utilizam do chamado clientelismo para trocas de favores, ameaças e promessas de regularização em troca de votos.

O registro dos títulos nos processos de regularização é de fundamental importância, seja de concessão ou de propriedade; assim, a regularização se concretiza e podem ser reconhecidos os direitos do cidadão, inclusive o direito ao crédito.

Dessa forma, como na maioria dos casos a tolerância gera direitos, e como resposta do poder público à pressão dos movimentos sociais, desde o final da década de 1970, o direito urbanístico vem avançando. As novas legislações urbanas têm procurado romper com as questões até hoje apresentadas, através de regulações com princípios de prevalência dos direitos coletivos sobre os direitos individuais, bem como direitos básicos e sociais, fazendo cumprir a função social da propriedade.

Nesse sentido, a Lei nº 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, e que trouxe em seu artigo 4º a figura da urbanização específica para promoção de regularização de assentamentos informais, sofreu alterações, em 1999, com inclusões e modificações de artigos, tendo como principal objetivo privilegiar os empreendimentos de interesse social e a regularização fundiária.

Também nessa linha, a Constituição de 1988 incluiu em seu texto um capítulo sobre política urbana, que trouxe os instrumentos de usucapião e da concessão de uso, entre outros, além de propiciar maior autonomia aos municípios.

Novamente em 2000, o Projeto de Lei nº 3057/00, que se encontra em tramitação, vem alterar a Lei nº 6766/79, trazendo a regularização fundiária como um de seus principais objetivos. E, mais recentemente, em 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade, através da Lei nº 10.257/01, consolidando o capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal.

Embora os artigos referentes à regularização fundiária tenham sido vetados do texto do Estatuto da Cidade, ainda em 2001 foi editada a Medida Provisória nº 2.220/01, que trata do direito subjetivo à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, com a finalidade de regularização de ocupações de áreas públicas.<sup>6</sup>

Nestes últimos anos, também pode-se verificar um acúmulo de trabalhos acadêmicos que diagnosticam e discutem a questão da ilegalidade, das favelas e da exclusão territorial. Embora o problema já seja reconhecido tanto pelas autoridades governamentais como pela sociedade em geral, na prática pouco se fez para amenizá-lo ou solucioná-lo. Os resultados das ações são insuficientes e insatisfatórios. A maioria dos programas e projetos de regularização fundiária investiu mais na regularização urbanística do que na jurídica.

Conforme se verá adiante, alguns municípios, como Recife, Belo Horizonte e Diadema, embora tenham elaborado programas e projetos de regularização fundiária para seus assentamentos informais, os resultados ainda são pequenos em relação à demanda. A regularização é um processo lento, oneroso e exige grandes esforços e investimentos públicos.

Como o poder público municipal é a instituição mais próxima e conhecedora de problemas municipais, é muito importante que se reconheçam os assentamentos ilegais e que se elaborem e gerenciem programas de regularização fundiária que combinem as questões urbanas, ambientais, jurídicas e sociais. Se assim não fizerem, pode prevalecer o direito à regularização de maneira judicial, eventualidade em que o município e os moradores podem "perder a chance" de melhorar a qualidade urbana do núcleo.

Esse crescente quadro de ilegalidade tem contribuído para que a regularização fundiária, atualmente, faça parte da questão central de muitos

---

<sup>6</sup> Direito Subjetivo: Consiste na possibilidade de agir e de exigir aquilo que as normas de Direito atribuem a alguém como próprio (direito faculdade); é o poder que tem o homem de exigir garantias para a realização de seus interesses quando estes se conformam com o interesse social; é, segundo a expressão de Lhering, "o direito juridicamente protegido", a permissão dada por meio da norma jurídica válida para fazer ou não fazer alguma coisa, para ter ou não ter algo ou, ainda, a autorização para exigir, por meio dos órgãos competentes do poder público ou através dos processos legais, em caso de prejuízo causado por violação de norma, o cumprimento da norma infringida ou a reparação do mal sofrido. Disponível em: <<http://www.geocities.com/WallStreet/District/1388/subjetivo.html>>. Acesso em: 06 fev 2004.

governos locais, estaduais e, principalmente, no âmbito federal, além das agências internacionais que tratam da moradia e da pobreza.

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 aos bens e serviços da cidade, como saneamento básico e condições dignas de habitação, propiciando a formação de favelas. Em 1990, com a finalidade de executar a política habitacional do município e contribuir para o desfavelamento, foi criada a EMDHAP.

O objetivo deste trabalho é analisar como se deram as ações municipais nas intervenções em favelas, em especial na regularização jurídica dos núcleos, já que se encontravam parcialmente urbanizados, em sua maioria, à época da criação da referida empresa pública.

## **1 A URBANIZAÇÃO EXCLUDENTE, A POLÍTICA HABITACIONAL E A FAVELIZAÇÃO NO BRASIL**

Este capítulo tem como objetivo situar o objeto da pesquisa no contexto histórico brasileiro da urbanização e da produção de habitação pelo Estado durante todo o século XX, mostrando como tais fatores contribuíram para o processo de favelização.

No quadro do desenvolvimento da política habitacional pelo governo federal, procuramos destacar as propostas formuladas para a intervenção nas favelas. Também serão demonstrados alguns dados estatísticos, características e definições sobre estas .

### **1.1 BREVE HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA**

A tragédia urbana a que temos assistido nas últimas décadas (periferização, segregação, degradação ambiental, violência, baixa qualidade de vida e outros) está diretamente relacionada, entre outros, a um mercado imobiliário capitalista, a regulações excludentes elaboradas para atendimento da cidade formal, aos baixos salários pagos aos trabalhadores que não acompanham o preço da mercadoria habitação, ao descaso dos governantes em relação à produção habitacional e à não-manutenção e proteção das áreas públicas.

A história nos mostra que essa tragédia tem suas raízes no início da formação da sociedade brasileira, e em especial a partir da privatização de terras (1850) e da emergência do trabalhador livre (1888), quando as cidades apresentavam tendências a ganhar nova dimensão (MARICATO, 2001).

Entre o final do século XIX e o início do século XX, foram realizadas várias reformas urbanas em diversas cidades brasileiras. Cortiços foram demolidos, principalmente no Rio de Janeiro, para implantação de grandes avenidas. Obras de saneamento básico foram realizadas para eliminação das epidemias ao mesmo tempo em que se promovia o embelezamento paisagístico, atendendo aos interesses burgueses, iniciando-se, assim, o desenvolvimento das bases legais que atenderiam aos interesses do mercado imobiliário capitalista.

Desde então, trabalhadores sem opção de moradia passaram a ocupar os morros e as periferias das cidades, dando origem às favelas. Conforme

MARICATO (2001, p.17): "A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade".

Principalmente, a partir de 1930 com a substituição das importações, a industrialização começava a se afirmar, e o modelo de economia, que era basicamente o agrário-exportador, quando a maioria da população estava concentrada em áreas rurais, começava a se desenhar como urbano-industrial. O Estado passou a investir em infra-estrutura para o desenvolvimento industrial, visando ao fortalecimento de um mercado interno.

Porém, foi a partir da segunda metade do século XX que o Brasil apresentou intenso processo de urbanização. De acordo com GRAZIA et al. (2001, p.19), "a urbanização da sociedade brasileira intensificou-se cada vez mais no pós-guerra passando de uma taxa inferior a 40%, em 1950, para uma próxima a 80%, em 1996." Conforme referido anteriormente, a população urbana no Brasil, em 2000, já era superior a 80%.

No início da década de 1960, a migração campo-cidade se acentuou e se iniciaram algumas discussões sobre a reforma urbana, partindo principalmente de movimentos sociais e de políticos progressistas. O contexto histórico era de grande mobilização da sociedade civil e de debates das grandes reformas sociais nacionais – agrária, da saúde, da educação, da cultura e outras.

Em 1963, foi realizado um Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana no Rio de Janeiro. O IAB elaborou um relatório desse seminário que, mais tarde em 1964, serviu de base para a criação do SERFHAU. Naquela época foram criados também o SFH e o BNH. Com o golpe militar em 1964, iniciou-se a reversão das propostas políticas das reformas de base que vinham sendo construídas democraticamente até então.

Na década de 1970, no auge do chamado "milagre econômico", o Brasil apresentou um grande crescimento. Estruturou-se a construção das cidades, principalmente através de recursos para a política habitacional e urbana, em especial para o saneamento. A riqueza gerada no processo de crescimento econômico permaneceu bastante concentrada, enquanto a maioria da população foi obrigada a se instalar de maneira insalubre em aglomerados periféricos, como loteamentos clandestinos ou irregulares e favelas, sem saneamento básico e segurança, tanto da posse como das construções, e sem o mínimo de qualidade de vida.

Naquela época, embora sob repressão e censura, surgiram novamente as manifestações sociais iniciadas na década de 1960, por parte daqueles excluídos do crescimento econômico do país, como o Movimento dos Favelados, o Movimento de Moradias e outros, apoiados principalmente pela Igreja Católica, tanto que, em 1975, a CNBB aprovou um documento denominado "Uso do Solo e Ação Pastoral" que, entre outros, criticava a especulação imobiliária e reivindicava a função social da propriedade.

Embora naquele tempo aproximadamente apenas 55% da população fosse urbana<sup>7</sup>, algumas capitais já demonstravam o que poderia ocorrer num futuro bem próximo caso não houvesse uma mudança na rota do crescimento com relação às desigualdades, favelas e expansão periférica excludente.

No início dos anos 1980, devido à crise do petróleo e à reestruturação produtiva internacional, houve um significativo impacto na economia brasileira, e a exclusão passou a ser mais presente, provocando desempregos e queda de salários. Assim, e até hoje, os trabalhadores assalariados das indústrias e do setor secundário passaram a ocupar áreas desprovidas de infra-estrutura, periféricas e "ilegais".

A partir daí, a questão urbana ressurgiu com mais força nas manifestações da sociedade civil, com movimentos contra a carestia, movimentos pela regularização de loteamentos clandestinos, movimentos de moradores de favelas por infra-estrutura básica e regularização. Rearticulou-se também o movimento pela reforma urbana, que tinha como objetivo central à discussão do processo constituinte. Surgiram, também, na região do ABCD, na região metropolitana de São Paulo, as greves por melhores salários em 1978 e 1979, alterando assim a correlação de forças políticas, quando movimentos organizados e sindicatos se fortaleceram. "Iniciaram-se as manifestações sociais por parte daqueles a quem cabia apenas as 'migalhas' do milagre econômico" (MARICATO, 2001, p.98).

Nos anos 1980 e 1990, conhecidos como "décadas perdidas", o processo de desenvolvimento brasileiro sofreu várias alterações, marcado pelo aprofundamento de um mercado mundial francamente hegemônico pelos

---

<sup>7</sup> IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de População, Censos Demográficos, Sinopse Preliminar do Censo Demográfico de 1991, in GRAZIA et al., 2001, p.20.

Estados Unidos, o que causou um forte impacto social e ambiental, ampliando-se as desigualdades sociais (GRAZIA et al., 2001, p.28).

Nas décadas de 1980 e 1990, deu-se a concentração da pobreza urbana, assevera MARICATO (2001), quando grandes multidões se concentraram em morros, alagados, várzeas ou mesmo planícies, marcadas pela homogeneização da pobreza.

Devido à conjuntura da época, durante a década de 1990, os movimentos sociais foram novamente enfraquecidos. Já nos primeiros anos do século XXI, renasceu a expectativa de participação dos movimentos sociais nas questões relacionadas com o urbano.

Não só as favelas, mas as cidades como um todo, vêm sendo construídas propiciando um ambiente com pouca qualidade espacial e com muitos problemas que causam grandes desconfortos, e são nesses espaços que as diferentes classes sociais estão vivendo e sobrevivendo. O modelo de capitalismo periférico vem se reproduzindo nas cidades brasileiras. Segundo Lefebvre, citado por VILLAÇA (1998, p.73), "o espaço tem sido um campo fundamental para a sobrevivência do capitalismo."

A propriedade da terra ainda é predominantemente privada, e a maior parte da sociedade brasileira não tem propriedade. Assim, verifica-se que comportamentos especulativos vêm se sobrepondo à função social da terra urbana. As cidades possuem muitos vazios urbanos que aguardam valorização, enquanto áreas precárias são ocupadas pela população pobre. Vários estudos demonstram que o alto custo da moradia está na base fundiária e não simplesmente na produção da construção. No pensamento de AZEVEDO (1982), a habitação se diferencia de outras mercadorias devido fundamentalmente à necessidade de pagamento de um "tributo" ao proprietário do terreno.

Diante desse contexto, o que se verifica é que cresceu muito o processo de periferização e favelização, e conseqüentemente de ilegalidade nesses anos, principalmente nas cidades grandes e médias de nosso país. Isso pode ser demonstrado pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais, com dados de 2001, divulgada pelo IBGE, a qual aponta que 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.

Essa urbanização periférica e excludente está relacionada diretamente com a política habitacional desenvolvida no país durante todo o século XX, a qual estudaremos a seguir.

## **1.2 A POLÍTICA HABITACIONAL DESENVOLVIDA PELO ESTADO, COM ÊNFASE NOS PROGRAMAS DE ATENDIMENTO À FAVELAS NO BRASIL**

### **Ação governamental até o BNH – 1964**

No Brasil, assim como em outros países periféricos, a urbanização relacionada aos baixos salários e o mercado imobiliário restrito e excludente fizeram com que as invasões e a auto-construção se proliferassem, durante todo o século XX.

Para VILLAÇA (1986), o problema da habitação popular urbana no Brasil se iniciou na segunda metade do século XIX, com a expansão do capitalismo, quando o homem livre foi despejado de sua terra, de seus meios de trabalho e de seu modo de vida.

No final do século XIX, os principais abrigos que alojavam multidões de trabalhadores livres eram os cortiços insalubres produzidos pela iniciativa privada, como forma de produção rentista, e os barracos situados em morros e várzeas. Ainda no final do século XIX, devido ao crescimento dos cortiços e ao agravamento das condições sanitárias nas cidades, o Estado interveio, estabelecendo legislações para proibir ou regulamentar a construção destes. Conforme aponta DENALDI (2003), esta seria a origem da intervenção estatal no controle da produção do espaço urbano e habitação na cidade moderna brasileira.

No início do século XX, o governo interveio principalmente através de demolições dos cortiços, que deixaram de ser alternativa de moradia para a população de baixa renda, o que levou grande parte dessa população a invadir principalmente os morros e a aumentar as favelas.

Também naquela época, incentivadas pelo governo, foram construídas vilas operárias por industriais europeus, abrigando seus operários e suas famílias, que viviam conforme determinações dos patrões, como forma de controle do capital sobre o trabalho. Estas conviveram junto com os cortiços durante décadas.

Depois de 1930, cresceu o número de trabalhadores vindos do campo para a cidade, e a demanda por habitação aumentou, crescendo também as invasões de favelas, surgindo, então, a necessidade de investimentos por parte do governo na área habitacional. A primeira ação governamental foi tentar eliminar e inibir a construção de novas favelas por meio de estabelecimentos de leis. Surgiram vários decretos que previam sua substituição por núcleos habitacionais.

Na década de 1930, segundo DENALDI (2003), houve uma primeira tentativa de remoção de favelas, através da criação dos Parques Proletários, que expressaram uma mistura de populismo e autoritarismo, e não passaram de amontoados de barracos e currais eleitorais, pois só ia para lá quem tivesse cartão político.

“No período Vargas (1930-1945), a atuação governamental ocorre tanto no controle dos valores da locação, como na produção habitacional, por meio de carteiras prediais dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs)” (DENALDI, 2003, p.12).

Embora tenha havido grande produção habitacional no período pelos IAPs, estes atendiam a população da indústria, aos bancários e aos comerciantes, o que limitou o atendimento da demanda populacional necessitada de habitação.

Em 1942, foi aprovada a Lei do Inquilinato, que “congelou” os valores dos aluguéis, desestimulando a construção de novas moradias para este fim, estimulando a venda e a propriedade privada. Assim, dificultou-se ainda mais o acesso da população mais pobre ao mercado formal, e conseqüentemente aumentaram as invasões nas favelas.

No governo Dutra, ao mesmo tempo em que foram elaborados estudos e planos para remoção e controle de favelas, foram também executadas algumas melhorias, principalmente nas favelas do Rio de Janeiro, através da Fundação Leão XIII, conforme DENALDI (2003).

Em 1946, foi criada a FCP – Fundação da Casa Popular, que representou o primeiro órgão em âmbito nacional voltado às necessidades habitacionais. Segundo Bonduki, citado por DENALDI (2003), o projeto para criação da FCP partia de uma visão abrangente de habitação, procurando articulá-la com o desenvolvimento urbano. Além disso, DENALDI (2003) ressalta que o projeto previa elementos fundamentais, como a centralização da política

habitacional na FCP, a subordinação das operações imobiliárias e das carteiras prediais dos IAPs e a criação de um empréstimo compulsório como fonte permanente de recursos. O projeto sofreu uma forte oposição dos setores envolvidos e acabou fracassando.

Conforme Bonduki, citado por DENALDI (2003, p.13), “em 18 anos de atuação, a FCP produziu 18.143 unidades em 143 conjuntos habitacionais”. Vários autores entendem que a FCP teve uma ação limitada, pautada pelo clientelismo na decisão de onde construir e na seleção e classificação dos candidatos.

Voltando ao nosso objeto de estudo, Silva, citado por DENALDI (2003), lembra que em 1948 a questão da favela foi colocada em debate nacional e tratada como um problema global com a grande repercussão da campanha “Batalha no Rio”. E, ainda, no segundo período Vargas, foi criado o “Serviço de Recuperação de Favelas”, órgão subordinado à Secretaria da Saúde.

Porém, foi a partir da segunda metade do século XX que o Brasil passou a ter um grande crescimento urbano, devido principalmente à migração campo-cidade atraída pela industrialização. Principalmente devido à perversidade do mercado imobiliário capitalista, através da qual industriais e comerciantes se aproveitavam dos aluguéis cobrando preços inviáveis dos trabalhadores, estes, sem alternativa, dirigiam-se cada vez mais para as periferias, ocupando os loteamentos irregulares e as áreas públicas, aumentando o número de favelas e adensando as já existentes.

### **Durante o BNH (1964 a 1986)**

No período de 1964 a 1986, a política habitacional brasileira foi determinada pelo BNH, apoiada no SFH. Com a criação do BNH, a idéia da casa própria foi ainda mais difundida, e a favela passou a ser tratada como déficit de moradia. Além de obras habitacionais, o BNH financiou outras de saneamento básico e de urbanismo, incluindo grandes obras de transporte e energia.

Os conjuntos habitacionais construídos naquela época, em sua maioria, eram periféricos e atendiam aos interesses dos setores imobiliários e de construção civil. Os vazios urbanos por onde passavam os investimentos públicos levados aos conjuntos foram valorizados, preservando essas áreas vazias para o

mercado. Além disso, foram executados por empresas de construção civil que se preocupavam mais com os lucros do que com a qualidade das construções.

Esses financiamentos beneficiaram principalmente a classe média, devido à exigência de comprovação de renda e de interesses diversos, como a capacidade de pagamento. A troca de favores, como votos a troco de residências, também foi bastante corrente naquele tempo. Na verdade, vários autores entendem que essa política foi fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário capitalista.

Grande parte dos recursos utilizados pelo BNH veio do FGTS, espécie de seguro-desemprego dos empregados formais. "Os trabalhadores subsidiaram um dos capítulos mais vergonhosos das políticas públicas brasileiras, na qual a corrupção, o superfaturamento e o uso do dinheiro público para fins privados se generalizaram" (MARICATO, 1996, p.44).

De acordo com SACCHS (1999), apesar de o SFH ter financiado durante sua existência aproximadamente 4,8 milhões de moradias, o número de moradores de favelas cresceu acentuadamente no período. Apenas 1/3 dessas moradias se enquadravam na categoria popular e se destinavam à população cuja renda mensal não ultrapassava 5 salários mínimos. Menos de 13% dos recursos do SFH tiveram tal destinação, sendo priorizado o acesso a esses financiamentos pelas classes médias e altas.

Com relação ao atendimento às favelas, nos primeiros 10 anos do período BNH, a linha de atuação adotada foi sua erradicação para os conjuntos habitacionais. Em 1975, foi instituído o programa PROFILURB, que viabilizou a implantação de lotes urbanizados e embriões habitacionais destinados à remoção da população favelada, com renda de 0 a 3 salários mínimos.

O PROMORAR, criado em 1979, substituía o barraco por casas – embriões de alvenaria – e viabilizava a execução de infra-estrutura nas favelas, o que representou uma grande mudança governamental na maneira de tratar as favelas, admitindo a sua consolidação. Porém, esses programas não alcançaram resultados expressivos em relação à demanda necessária e, segundo vários autores, o crescimento das favelas no período foi bastante expressivo.

A crise econômica no país na década de 1980 atingiu também o SFH, que teve seu equilíbrio financeiro ameaçado pela aceleração da inflação, o desemprego e o inadimplemento. Com o agravamento da crise, o BNH acabou

sendo extinto em 1986, e a gestão do SFH ficou a cargo da CEF. O FGTS, gerenciado pela CEF, herdou um grande prejuízo financeiro, parte do qual foi assumido pelo Tesouro Nacional.

### **O período pós-BNH**

Após a extinção do BNH, várias secretarias e ministérios foram responsáveis pela política habitacional no país, e a CFE passou, então, a ser o agente operador do FGTS. O programa PROMORAR foi extinto, diminuindo ainda mais o investimento em habitação popular e em favelas.

Naquela época surgiu com maior ênfase a proposta de descentralização e municipalização dos programas habitacionais. Porém, ao invés da promoção de uma política social mais abrangente para o problema da habitação, foram viabilizados programas pontuais e alternativos, com incentivo à autoconstrução e aos mutirões. Assim, nos anos 1980, houve avanços com relação à participação popular na formulação de propostas governamentais, que já vinham sendo levantadas pelos movimentos sociais para a reforma urbana e habitação.

Na década de 1990, houve grande fortalecimento, descentralização e municipalização das políticas públicas, incluindo-se aí as habitacionais. No nível federal, o governo Collor (1990), segundo DENALDI (2003), propunha, através do programa PAIH, a construção de 245 mil habitações em 180 dias. Porém, devido ao descumprimento de metas e de regras do programa, em 1991 foi aberta a CPMI que apurou irregularidades, suspendendo as aplicações do FGTS, provocando crise financeira e institucional no governo, paralisando obras e rompendo contratos. Dentre os programas que seriam viabilizados, incluíam-se a aplicação de recursos também para recuperação de favelas, o que não ocorreu.

No governo Itamar Franco (1992-1994) foi criado o programa Habitar-Br, com a finalidade de financiar com recursos orçamentários, a produção de moradias e a urbanização de favelas. Porém, os resultados previstos não foram implementados devido a vários motivos, dentre os quais a rígida normatização do programa e a falta de recursos causada pelo não-cumprimento de repasses, em função do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real).

No governo Fernando Henrique Cardoso, embora o discurso com relação à habitação coincidissem com as reivindicações dos movimentos populares, nem sempre foi colocado em prática. O discurso era de que a moradia deveria ser entendida no seu contexto mais amplo, tendo a população condições de habitabilidade, relacionando moradia com as questões ambientais, urbanas, de saneamento e institucionais. Em seu primeiro governo (1995-1998), os órgãos responsáveis pela política habitacional foram o MPO e a SEPURB. Já em seu segundo governo, a responsabilidade passou a ser da SEDU-PR.

Após pesquisa elaborada pela Fundação João Pinheiro, em 1997, o déficit habitacional passou a ser definido como déficit quantitativo e qualitativo, sendo este último entendido como moradias sem infra-estrutura e regularização fundiária. Esta divisão reforçou a necessidade de priorizar e diversificar as modalidades e os atendimentos habitacionais por faixas de renda, localização, situação e outros.

A distribuição de recursos por projetos e por municípios, dos programas PRÓ-MORADIA e PRÓ-SANEAMENTO, passou a ser atribuição dos Conselhos Estaduais – Instâncias Colegiadas, o que descentralizou parcialmente a gestão social desses recursos. Porém, essa atuação e autonomia foram limitadas diante das regras estabelecidas pelo governo federal.

Um grande avanço no final dos anos 1990 foi o estabelecimento de programas de urbanização de favelas com utilização de recursos orçamentários, como o HABITAR-BR e o PASS, e com recursos do FGTS, como o PRO-MORADIA e o PRO-SANEAMENTO.<sup>8</sup> Ainda na década de 1990, também foi viabilizado o programa Carta de Crédito com recursos do FGTS; porém, os recursos para esses programas eram escassos e o atendimento à população necessitada foi irrisória.

No final dos anos 1990, mais especificamente em 1999, foi lançado o Programa PAR, destinado a atender a população com renda até 6 salários mínimos, na forma de arrendamento, com opção de aquisição do direito à propriedade, mediante pagamento de uma taxa de ocupação, após 170 meses. Porém, para atendimento à remoção de favelas de áreas de risco, por exemplo,

---

<sup>8</sup>Conforme DENALDI (2003, p.23), “os programas HABITAR/OGU, PASS e PASS/BIRD foram reestruturados em 1995 e denominados de “MORAR MELHOR” .

esse programa é de difícil operacionalização, pois a maioria dessas famílias possui renda de até três salários mínimos, não sendo possível sua inclusão no programa.

Em todo o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), embora tenha havido avanços no que diz respeito ao reconhecimento da cidade informal, da concentração do déficit na população de menor renda, da necessidade de uma política de subsídio, da integração da política habitacional e urbana e da necessidade de programas de urbanização de favelas, não houve a implementação dos programas em sua devida proporção, em especial ao atendimento à população favelada.

Principalmente a partir da década de 1990, vários municípios criaram instituições e elaboraram suas políticas ou programas habitacionais, viabilizando os instrumentos para sua implementação. Porém, na esfera federal, o mesmo não ocorreu, o que dificultou a implementação dos programas municipais em razão da pequena inter-relação entre os governos, principalmente na aprovação de legislações e destinação de recursos.

DENALDI (2003) atribui as dificuldades do governo federal no atendimento à demanda habitacional a vários fatores, dentre os quais a não-distribuição de recursos pelo perfil do déficit; os problemas institucionais e processuais, como o despreparo da CEF referente ao atendimento de questões sociais; as limitações financeiras e institucionais dos municípios para elaboração e implementação dos projetos; e a falta de critérios técnicos para distribuição dos recursos.

Conforme verificado acima, o atendimento do governo federal em relação à regularização fundiária de favelas foram bastante tímidos e inexpressivos. Diante da incapacidade e ineficiência de propostas habitacionais que atendessem à demanda por moradia popular no Brasil, o déficit habitacional chegou à espantosa cifra de 7,2 milhões de moradias, aproximadamente.

A população de baixa renda tem procurado solucionar o seu problema de moradia construindo por conta própria em áreas vazias da cidade, desprezadas pelo mercado imobiliário, geralmente áreas públicas – as favelas, das quais veremos a seguir alguns dados, características e definições.

### **1.3 FAVELAS: DEFINIÇÕES E ESPECIFICIDADES**

No Rio de Janeiro, a reforma urbana de Pereira Passos, no início do século XX, fez com que a população pobre que morava em cortiços fosse para os morros, originando as favelas. Em São Paulo, nessa mesma época, a população pobre morava principalmente na periferia, autoconstruída em loteamentos irregulares ou clandestinos, segundo MARICATTO (2001)

Dados de pesquisa realizada pela FIPE, em 1993, mostram que até os anos 1970 a população favelada representava cerca de 1% da população paulistana, enquanto no Rio de Janeiro já atingia mais de 10%. A partir de 1970 é que se deu o intenso processo de favelização em São Paulo, que atingiu, em 1993, 1,9 milhões de favelados, conforme Taschner, citado por ABRAMO (2003).

Principalmente nas décadas de 1960 e 1970, as favelas se proliferaram nas capitais brasileiras e, nas décadas seguintes, espalharam-se também nas cidades médias, surgindo como "alternativa" de moradia, principalmente para a população pobre dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento, em resposta à injusta urbanização e produção habitacional brasileira, especialmente a partir do final do século passado.

Hoje, no Brasil, principalmente nas grandes cidades e nas capitais, a população favelada passa de 20% da população total. Conforme BUENO (2003), os casos mais gritantes são os de Sabará, na região metropolitana de Belo Horizonte, com 70,8% de seu território ocupado por favelas; Nova Iguaçu, na baixada fluminense, com 30% de sua população morando em favelas; e Recife, com 64% de favelados.

Vale lembrar que o conceito de favela, para o IBGE, é de aglomerados urbanos com pelo menos 50 domicílios invadidos; assim, podemos considerar que o número de favelas existentes no país pode ser muito maior do que o dado pelo IBGE, pois às vezes o número de domicílios invadidos é menor que 50 unidades.

Outro aspecto relevante é com relação aos locais de concentração de favelas. Embora a maioria da população favelada se concentre em regiões metropolitanas, e a relação entre favelização e o tamanho da cidade exista, as favelas não são "privilégios" só de grandes cidades. Segundo TASCNER (2003), outros fatores influenciam sua existência, como maior ou menor dinamismo econômico, atuação do poder público local, especificidades da rede física, estrutura da propriedade da terra urbana e outros.

De acordo com vários estudos e pesquisas, o número de moradores de favelas vem crescendo a taxas superiores à taxa de crescimento da população total, e

"o Estado veio assistindo a esse espantoso crescimento da cidade oculta, sem intervir com uma política habitacional que atendesse a população excluída. O crescimento das favelas é, portanto, resultado também da ausência e conveniência do Estado" (DENALDI, 2003, p.03)

As ocupações por favelas geralmente são em áreas públicas, verdes ou institucionais. Nestes espaços deveriam ter sido implantados equipamentos comunitários ou praças, seja pelo poder público, seja pelos loteadores que se omitem deixando toda população da cidade sem esses equipamentos. E pior, muitas vezes o Estado "permite" as ocupações, pois retiram a demanda por moradia das reivindicações da população pobre que ocupa esses espaços de maneira insalubre, e depois o poder público, à reboque, vai urbanizando-os.

Em muitas cidades, áreas de grande valor ambiental, como áreas de proteção de mananciais, têm sido destruídas em consequência da sua ocupação por favelas. Assim,

"embora não seja possível apoiar a invasão como forma de provisão de moradia digna, ela é um ingrediente fundamental do processo de urbanização, ao retirar a demanda por moradia do leque de reivindicações da população pobre" (BUENO, 2000, p.3).

Várias são as definições de favela<sup>9</sup> dadas por diversos autores, de diferentes maneiras. Aurélio Buarque de Holanda a define de maneira preconceituosa, como "um conjunto de habitações populares toscamente construídas (por via de regra em morros) e desprovidos de recursos higiênicos". Jacaúna Alcântara, Assessor-Técnico do IBAM, considera favelas e mocambos "áreas urbanas desfavorecidas".

---

<sup>9</sup> Segundo alguns pesquisadores, a palavra favela tem sua origem em Canudos, onde havia uma encosta chamada de morro da favela, que por sua vez é uma planta típica da caatinga baiana. Os soldados que estiveram na Guerra de Canudos, ao virem para o Rio de Janeiro solicitar apoio ao governo federal, acamparam no Morro da Providência. Ali existiam plantas idênticas às da caatinga baiana, o que fez com que esses soldados dessem aos espaços em que estavam acampados o nome de favela.

BUENO (2000) refere que

"as favelas são aglomerados urbanos em áreas públicas ou privadas, ocupados por não proprietários, sobre as quais os moradores edificam casas à margem dos códigos legais de parcelamento e edificação" (BUENO, 2000, p.5).

Seja como for, é notável a diferença em termos urbanísticos e construtivos entre a cidade legal e a favela. "As favelas se tornaram causas e vítimas da deterioração do ambiente urbano" (BUENO, 2000, p.10).

Assim, as definições de favelas permitem a abordagem de diferentes aspectos ou expressões de fenômenos – social, ambiental e urbano. A principal especificidade da favela está no conflito de posse e de uso, ou seja, conflito entre o posseiro, "invasor" e o proprietário da terra, e o desrespeito às normas legais de uso e ocupação da terra urbana, como por exemplo edificações em áreas proibidas e formas de parcelamento e edificações irregulares.

Existem várias divergências e conflitos entre os movimentos sociais que atuam no ambiente urbano. O movimento de ambientalistas defendem a remoção de favelas e a volta das áreas verdes. Porém, sabemos que é praticamente impossível e inviável a remoção de determinados núcleos, principalmente se não estiverem em áreas de risco. Podemos atribuir a inviabilidade das remoções ao custo financeiro e social das remoções, além do aparato legal existente atualmente para regularizações desses núcleos.

Assim, é necessário diálogo entre os movimentos e o poder público para elaborações e legitimações de acordos e propostas, como, por exemplo, de criação de novos parques grandes e bem arborizados em locais próximos às regiões ocupadas, a fim de suprir suas necessidades.

A favela reflete claramente a segregação espacial excludente e deve ser entendida no abrangente âmbito do processo socioeconômico, ambiental e político. Conforme sugere FERNANDES (2003), faz-se necessário pensar na questão socioambiental.

A regularização da favela, porém, deve envolver, de maneira geral, além de políticas de segurança da posse, as políticas de recuperação ambiental e de saneamento básico, e deve fazer parte de um projeto cujo desenho do espaço seja harmonioso e de qualidade.

Sabemos das dificuldades para reversão desse padrão segregador de estruturação das cidades, numa lógica de exclusão, que aos mais pobres restaram os piores locais e precárias condições de moradia. Porém, desde o final do século passado, vários avanços vêm surgindo, dentre os quais a participação da população na cobrança de seus direitos e na formulação de definição e elaboração de programas e projetos, na aprovação e implementação de novas legislações e de instrumentos com enfoques mais sociais.

A maioria dos programas de regularização de favelas existentes no país não tem solucionado o problema do direito de posse ou propriedade do solo, pois ainda existem muitas discordâncias quanto à concepção desse direito aos ocupantes dos assentamentos informais.

Veremos adiante detalhes mais específicos dos processos de regularização fundiária de favelas existentes no Brasil.

## 2 METODOLOGIA

Este capítulo apresenta como foi desenvolvido o presente trabalho, demonstrando, a fim de situar o leitor, qual o objeto de estudo específico, o objetivo, a justificativa e a hipótese da pesquisa.

Delimitamos como nosso objeto de estudo a regularização fundiária de favelas, e a definimos como o processo de legalização de áreas ocupadas "irregularmente" por favelas, que tem por objetivo propiciar a posse ou propriedade aos seus ocupantes, com a conseqüente regularização do parcelamento do solo junto à Prefeitura e ao Serviço de Registro de Imóveis, inclusive com a abertura de matrículas dos lotes, juntamente com a regularização urbanística do núcleo, propiciando o mínimo de cidadania aos seus ocupantes.

A abordagem do objeto da pesquisa tem como referência as políticas públicas; a análise das instituições, das legislações, dos instrumentos, dos recursos e da participação da população foram as principais categorias que deram estrutura à pesquisa.

Conforme referido anteriormente, o "problema" da favela se disseminou em todo o país durante o século XX, intensificando-se após a década de 1960. Em alguns municípios, quase 2/3 da população vivem em situações de irregularidades e ilegalidades, não sendo possível, assim, ignorar esse fato, restando ao poder público iniciar intervenções na tentativa de regularização destas ocupações.<sup>10</sup>

Anteriormente à Constituição Federal de 1988, a principal estratégia adotada pelo governo federal para as favelas era a sua remoção. Esse modelo autoritário mostrou, por vários motivos, não corresponder às expectativas da população favelada.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> BRASIL. Presidência da República. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação dos municípios e cidadãos. Brasília, 2001, p.153.

<sup>11</sup> Conforme se verifica no capítulo anterior, a política habitacional desenvolvida à época do BNH, com remoções de favelas para conjuntos periféricos, muitas vezes sem infra-estrutura e serviços urbanos necessários, ocorrendo que a população abandona suas residências e acaba voltando a ocupar áreas mais centrais, ou ainda a falta de capacidade de pagamento da prestação da casa própria, são exemplos do fracasso da política de remoção adotada durante um longo período no Brasil.

A partir dos anos 1980, devido ao fracasso das experiências de políticas de remoções, ao grande número de favelas, às reivindicações por parte dos movimentos sociais, alguns municípios começaram a desenvolver e a implementar seus programas de regularização fundiária de favelas. Embora esses programas tenham demonstrado ser um grande avanço, principalmente no sentido do reconhecimento de tais ocupações, os resultados concretos de núcleos regularizados em relação à demanda ainda são poucos.

Porém, logo no início deste século, ocorreram novos avanços em relação à regularização de ocupações irregulares. Foram aprovadas a Lei Federal nº 10.257/01 – o Estatuto da Cidade – e a Medida Provisória nº 2.220/01, as quais trouxeram vários instrumentos para intervenções na política urbana das cidades, em especial aos programas de regularização fundiária de assentamentos precários.

Demonstrando preocupação em relação aos problemas urbanos, no início de 2003, o governo federal criou o Ministério das Cidades, composto de quatro secretarias nacionais, dentre as quais a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que tem como uma de suas principais diretrizes a regularização fundiária de ocupações irregulares.

Assim, verificamos que atualmente, principalmente devido à participação e à pressão da população através de associações e ONGs em movimentos por moradia, surge um novo paradigma em relação às questões da terra e da moradia, baseado em um novo entendimento na área do direito urbanístico.

A verdade é que não se pode mais ignorar essas questões; é preciso enfrentá-las com competência e democracia, a fim de se caminhar em direção ao cumprimento da função social da propriedade. Porém, cabe principalmente ao município o papel de transformar seus espaços através da prática das legislações, da gestão dos programas e da aplicação de recursos.

O município é o local de ocorrência e de soluções dos problemas urbanos; tem responsabilidade constitucional para garantir o bem-estar de seus habitantes e fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade. Assim, é nos municípios que realmente devem ocorrer as intervenções, de maneira concreta, para viabilização dos projetos de regularização fundiária, propiciando cidadania a essa população.

As referências bibliográficas estudadas sobre regularização fundiária de favelas mostram uma grande deficiência do poder público na solução desses problemas. Nesse sentido, o objetivo principal do presente estudo é verificar quais os obstáculos encontrados no desenvolvimento e conclusão dos processos que vem sendo desenvolvidos pelo poder público municipal de Piracicaba, nas ações de regularização fundiária de favelas, em especial no que diz respeito ao direito à posse ou propriedade da terra para a população moradora do local.

Cumprindo o disposto tanto na Constituição de 1988 como na Lei Orgânica e no Plano Diretor de Desenvolvimento, foi criada, em 1990, uma estrutura institucional municipal, a EMDHAP, com a finalidade de desenvolver a política habitacional e contribuir para o desfavelamento do município. Assim, o período definido para a análise coincide com a criação da EMDHAP, em 1990, e vai até o final de 2004.<sup>12</sup>

Diferentemente da maioria das cidades de médio porte, a população favelada de Piracicaba é pequena em relação a total – cerca de 5%. Além disso, os núcleos de favelas são, em sua maioria, parcialmente urbanizados; possuem, no mínimo, infra-estrutura básica, como rede de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública, o que reforça a necessidade e a viabilidade de intervenções públicas para sua regularização jurídica.

Piracicaba não possui um programa escrito e detalhado de regularização fundiária de favelas; assim, cada processo de regularização se apresenta como projeto pontual, de acordo com suas especificidades.

Como na maioria das cidades brasileiras, a principal característica de ação governamental municipal em relação às favelas, na década de 1990, foram as remoções de áreas de risco e de preservação permanente. Foram removidas aproximadamente 1500 famílias para loteamentos ou conjuntos habitacionais viabilizados em parceria entre os governos federal e municipal.

Porém, ainda em meados da década de 1990 iniciaram-se no município ações de intervenções para regularização fundiária de favelas no

---

<sup>12</sup> A pesquisa se estende desde a criação da EMDHAP até o final de 2004, sendo que, a partir de 2001, o poder público municipal se baseou no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2220/01 para intervenções nos processos de regularização fundiária, utilizando-se de leis, decretos e instrumentos pautados nesse novo marco jurídico.

próprio local.<sup>13</sup> A partir de 2001, até o final de 2004, a principal ação municipal referente às intervenções em favelas foi a de regularização no próprio local ocupado, através do instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Em Piracicaba, foram inúmeras as promessas políticas, ao longo desse período; porém, a maioria sem embasamento teórico e técnico para elaboração e implementação. Ocorreram poucos ou nenhum resultado concreto em relação às regularizações jurídicas dos núcleos de favelas desde suas ocupações até os dias atuais.<sup>14</sup>

Desde o final do século passado, verifica-se um grande interesse, tanto das administrações públicas quanto da população e de instituições e órgãos nacionais e internacionais, como o Banco Mundial e o HABITAT- ONU, na resolução desses processos de regularização fundiária.

Para a materialização de programas, a análise de experiências municipais, principalmente através de estudos de casos, tornam-se cada vez mais necessárias. Conforme verificaremos adiante, na análise de políticas públicas, se estas forem elaboradas com rigor científico, poderão até se transformar em prováveis teorias.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, sua compreensão e análise dos estudos de casos, fez-se necessária a revisão bibliográfica da literatura que trata do assunto. Para tanto, foram utilizados livros, dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos, artigos de jornais e revistas, além de materiais disponíveis na Internet, principalmente os constantes da rede de regularização fundiária do Ministério das Cidades.<sup>15</sup>

Analisando a trajetória histórica do processo de urbanização brasileiro e as políticas habitacionais desenvolvidas pelo Estado pudemos verificar como e por que surgiram as favelas no Brasil.

Em seguida, verificamos o problema da ilegalidade urbana, sua dimensão e sua relação com diversos fatores, passando pelo marco regulatório

---

<sup>13</sup> A EMDHAP, órgão municipal responsável pela política habitacional municipal, foi criada no final do ano de 1990, portanto, início do período deste estudo.

<sup>14</sup> As ocupações de favelas ocorreram, em sua maioria, na década de 1970, e os dias atuais se referem ao final de 2004.

<sup>15</sup> As fontes mencionadas se encontram apresentadas ao final desta pesquisa, em Referências Bibliográficas.

que permeou a questão da propriedade particular em contraposição à sua função social durante todo o século XX, dando destaque ao Código Civil e à Constituição Federal de 1988. Enfatizamos os atores envolvidos e o papel dos municípios nos processos de regularização fundiária, apresentando algumas experiências municipais de regularização ocorridas no final do século XX e início do século XXI. Destacamos, ainda, a nova perspectiva de intervenções nas políticas urbanas, através de novas regulações e instituições.

A hipótese que norteou a pesquisa foi a de que os processos de regularização fundiária de favelas em Piracicaba não se concluíram devido à falta de uma política pública municipal de habitação que incluísse a regularização fundiária, em que os fatores condicionantes para formulação e implementação dos processos são principalmente a elaboração e materialização das legislações, a existência de estabilidade institucional, a continuidade de ações administrativas quando das mudanças de governos, a viabilização de recursos, a necessidade de participação da população.

Para a análise dos processos de regularização fundiária escolhidos como estudos de casos e verificação da hipótese, tivemos como base as seguintes questões: As legislações e instrumentos existentes foram suficientes e eficazes? A EMDHAP é capacitada para coordenar e desenvolver os processos de regularização fundiária? Os governos deram seqüência às ações que vinham sendo desenvolvidas por outros governos anteriores? Os recursos foram suficientes? Foi cumprida a reivindicação da população favelada de Piracicaba, ou seja, o direito à posse ou à propriedade? Como tem sido a participação da população nos processos? Quais as principais dificuldades e conflitos encontrados para regularização desses núcleos? Como os novos instrumentos de regularização fundiária, constantes no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/01 vem sendo utilizados?

Esses processos são muito complexos e abrangentes, e a ausência de uma política pública ou de um programa bem definido pode ocasionar desvios dos objetivos.

O método adotado para o desenvolvimento e análise da pesquisa foi o de estudos de casos, com explanação de evidências ocorridas, através de dados qualitativos, do tipo múltiplo explanatório<sup>16</sup>.

De acordo com a bibliografia estudada, o estudo de casos é uma maneira de se fazer pesquisa em ciências sociais e as principais análises feitas através de estudos de casos são em situações políticas, de administração pública e de planejamento municipal e regional, sendo geralmente focalizados fenômenos contemporâneos. (Yin, 2001) Assim, o nosso objeto de estudo – os processos de regularização fundiária de favelas em Piracicaba – enquadram-se perfeitamente na análise de estudos de casos.

Para o desenvolvimento desta pesquisa, foram escolhidos, dentre os quase 40 existentes no município, 3 núcleos de favelas para estudos de casos. Tal escolha se deu em razão das características especiais desses núcleos. O principal motivo para a escolha foi o fato de que cada um teve utilização de instrumentos diferentes para intervenção por parte do poder público municipal com relação ao processo de regularização fundiária, além de nenhum desses processos terem sido concluídos, o que confirma a complexidade e as dificuldades existentes nos processos de regularização fundiária.

Essas características são basicamente o tamanho do núcleo, sua história, a organização e participação da população moradora nos processos, a sua localização, a sua urbanização e legalização, o estágio em que se encontra a regularização, interesses que motivaram a regularização ou não, os recursos viabilizados, as promessas políticas, a solicitação ou não da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia.

Tanto o histórico e as características como as intervenções ocorridas nos núcleos se encontram detalhadas no capítulo 4.

Para o caso de ocupação de favelas em áreas particulares, o instrumento utilizado foi o da desapropriação, e o núcleo analisado foi o Jardim Algodão. O núcleo Jardim Glória foi o escolhido para análise de ocupações por favelas em áreas públicas, tendo o município se utilizado do instrumento da

---

<sup>16</sup> Múltiplo: devido à análise de mais de um processo. Explanatório: que serve para explicar, ou seja, explicar, ilustrar. O objetivo do analista é propor explicações concorrentes para o mesmo conjunto de eventos e indicar como essas explicações podem ser aplicadas a outras situações (YIN, 2001, p. 23).

desafetação. Mais recentemente, após a edição do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/01, o instrumento utilizado pelo poder público municipal foi a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia no núcleo São Dimas.

A análise de estudos de casos pretende responder às questões de como e por quê. No nosso caso, procuramos responder como se deram as ações e por que não se concluíram, verificando os diferentes aspectos que interferiram nos processos de regularização fundiária, quais sejam: o papel das instituições, dos movimentos sociais, as legislações, os recursos e os interesses diversos.

Visando a facilitar o desenvolvimento da pesquisa e a sistematização dos dados, e de acordo com o ciclo político, os processos analisados nos estudos de casos foram descritos em três fases:

- Fase de planejamento ou formulação do programa: decisão de realização da regularização, recursos necessários e existentes, legislações existentes ou a serem elaboradas, e o tipo de intervenção;
- Fase de execução ou implementação: aprovação de leis e projetos, intervenção propriamente dita – física, jurídica e social;
- Fase pós-execução ou avaliação: conclusão ou não dos processos, satisfação dos moradores.

As fontes de evidências para análise dos estudos de casos foram verificadas através de documentos oficiais que nortearam os processos de regularização fundiária, como históricos, levantamentos, projetos, legislações, relatórios, ofícios e requerimentos, contratos, cadastros, matrícula e registro de áreas, mapas, fotos e planos de governos. Esses documentos foram encontrados em processos administrativos arquivados tanto na EMDHAP como em outros órgãos da Prefeitura, Câmara de Vereadores, instituições e ONGs, e também nos Serviços de Registro de Imóveis.

Também foram realizadas entrevistas com alguns atores estratégicos envolvidos nos processos de regularização fundiária, como gestores municipais, tanto da empresa de habitação como de outros órgãos envolvidos diretamente, como a SEMDES, membros da ASFAP, Oficiais de Registro de Imóveis e moradores.

Tais entrevistas visaram a obter dados e informações complementares necessárias à verificação e análise dos conflitos e dificuldades

existentes para a conclusão dos processos de regularização fundiária estudados, contribuindo para o esclarecimento das evidências de como foram conduzidos e por que não foram concluídos.<sup>17</sup>

Além das pesquisas documentais e entrevistas, algumas reflexões registradas neste trabalho são resultados de minha participação profissional nos referidos processos estudados.

Estabelecemos um quadro comparativo entre os três núcleos estudados e sistematizamos os prováveis obstáculos que contribuíram para a não-conclusão de cada um dos processos e foram constatadas as evidências que ocorreram nos três casos.

Para as considerações finais, os dados e informações obtidos em cada processo analisado foram organizados e sistematizados e procedemos à triangulação destes, relacionando o encadeamento das evidências ocorridas entre eles, destacando as deficiências encontradas para a conclusão de cada processo chegando-se à constatação dos motivos pelos quais os processos de regularização fundiária não se concluíram.<sup>18</sup>

A análise respaldada no referencial teórico permitiu a verificação da confirmação da hipótese.

Destacamos que não havia sido elaborado nenhum estudo em nível de pós-graduação sobre a política habitacional desenvolvida pela EMDHAP. Assim, acreditamos ser de grande importância a análise das ações executadas no município de Piracicaba, por meio da EMDHAP, nos processos de regularização fundiária de favelas, desde sua criação até o final de 2004.

De acordo com as conclusões desta pesquisa, pretendemos contribuir para elaboração de um programa de regularização fundiária no município de Piracicaba. Além disso, contribuir para que a ASFAP, de posse dos dados analisados, tenha subsídios jurídicos e políticos para participar dos processos de regularização fundiária das favelas, seja propondo alterações ou novas leis, seja

---

<sup>17</sup> As entrevistas se deram de maneira aberta, embora tenha sido previamente elaborado um questionário, na ocasião das mesmas este não foi seguido, principalmente os moradores dos núcleos acabaram relatando a história das ocupações e expondo as necessidades dos núcleos, sempre com destaque à regularização da posse ou da propriedade.

<sup>18</sup> Conforme YIN (2001), triangulação de dados é a associação de dados provenientes de fontes diferentes. Encadeamento de evidências: dependência de coisas homogêneas; sucessão ou seriação de idéias, de fatos que tenham correlação. Fontes de evidências: documentos, registro em arquivos, entrevistas e observação direta.

cobrando do poder público os seus direitos. Ainda pretendemos contribuir com a academia e a sociedade, demonstrando essas experiências aos futuros profissionais interessados em aprofundar seus estudos sobre o tema.

Além disso, a regularização fundiária é um tema emergente e a maioria das investigações realizadas sobre esses programas se refere a grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte e Porto Alegre, existindo poucos estudos e sistematização de experiências realizadas em pequenos e médios municípios. Nesse sentido, além de servir como referência para o município de Piracicaba, o nosso estudo poderá oferecer parâmetros para elaboração ou aperfeiçoamento de programas de regularização fundiária pelos municípios.

Os processos de regularização fundiária se inserem nas políticas públicas de habitação, que fazem parte do campo de análise das ciências políticas e sociais. Assim, achamos oportuno refletir sobre políticas públicas, porém sem nos aprofundarmos na questão, visto não ser o foco do trabalho. Apenas faremos a abordagem de alguns conceitos e características básicas sobre análise de políticas públicas.

## **2.1 ALGUMAS ABORDAGENS SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nas últimas décadas, a análise de estilos políticos vem ganhando espaço e importância dentro das ciências políticas sociais e administrativas.

Conforme FREY (2000), a análise de políticas públicas no contexto político-administrativo de países em desenvolvimento, como o Brasil, implicam abordagens de algumas características importantes para o tema, como as instituições democráticas frágeis e a coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais.<sup>19</sup> Afirma, ainda, que na ciência política costumam-se distinguir três abordagens de acordo com os problemas de investigações propostos:

1. O que é um bom governo e qual o melhor Estado;
2. Análise das forças políticas cruciais nos processos decisórios;

---

<sup>19</sup> Podemos considerar comportamentos político-administrativos modernos aqueles em que se inserem na participação popular e nas redes de governança e como comportamentos político-administrativos tradicionais aqueles que se dão de forma autoritária, centralizadora e clientelista.

### 3. Resultados que um dado sistema político vem produzindo.

Nesse sentido, podemos considerar que o nosso objeto de estudo se aproxima dos itens 2 e 3.

Em todo processo político existem maiores ou menores dificuldades, dependendo dos interesses e do comportamento dos agentes envolvidos. Devemos entender, nesse caso, o sistema político como campo específico de políticas públicas de habitação, e ainda com planos, programas ou projetos específicos de regularização fundiária de favelas, avaliando quais os resultados produzidos pelas ações e estratégias adotadas nos processos estudados.<sup>20</sup>

No Brasil, os estudos sobre políticas públicas são recentes – datam de meados dos anos 1980 – e dão mais ênfase às estruturas e instituições responsáveis pela elaboração e implementação das políticas, ou às características de processos políticos setoriais ou específicos, como é o caso da política ambiental, política habitacional e outros.

Para a compreensão de políticas públicas e para a estruturação de um processo de pesquisa com estudos de casos, é fundamental o conhecimento de alguns conceitos básicos da análise política, como instituições políticas, processos políticos, conteúdos da política, arena política e ciclo político.

A maioria das literaturas sobre análise das políticas *policy analysis* traz três dimensões que na ciência política são conceituadas em inglês, a saber: *polity* significa instituições políticas, *politics* são os processos políticos e *policy* são os conteúdos da política.

Segundo FREY (2000),

“ . a dimensão institucional política ‘polity’ se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;  
 . no quadro da dimensão processual ‘politics’ tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;  
 . a dimensão material ‘policy’ refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas” (FREY, 2000, p.216).

---

<sup>20</sup> No caso do item 3, o autor relaciona sistema político à análise de campos específicos de políticas públicas, como as políticas econômicas, financeiras, tecnológicas, sociais e ambientais (FREY, 2000, p.213).

As necessidades e as cobranças por parte da população em relação a habitação, terra urbanizada e regularização fundiária, por exemplo, cria o reconhecimento, ou a “obrigação” do poder público para elaboração e implementação de uma política setorial de habitação. Essa política tem transformado os arranjos institucionais em todos os níveis da ação do Estado por meio da criação de novas estruturas, como departamentos, coordenadorias ou secretarias de habitação, e pelo surgimento de novos atores, como movimentos sociais – para o caso específico, destacam-se o Movimento por Moradia e o Movimento dos Favelados –, além da nova relação de interdependência entre políticas e instituições para viabilização, por exemplo, de recursos e implementação de obras.

Certas políticas setoriais, como é o caso da habitação, não deixam dúvidas sobre os resultados das políticas adotadas e os processos políticos. Assim, há influência recíproca entre a história sobre o tratamento dado à habitação social no Brasil – que em grande parte propiciou as ocupações por favelas e a necessidade dos processos de regularização fundiária dessas favelas.

Os programas habitacionais são resultados de um processo político intermediado por estruturas institucionais, que refletem diferentes interesses específicos, como é o caso da produção de novas moradias, de remoções ou, ainda, de regularização de favelas.

Os fatores condicionantes das políticas públicas são, dentre outros, as legislações, os interesses econômicos e políticos, as instituições, os recursos e a participação dos movimentos populares. Esses fatores estão sujeitos a alterações ao longo do tempo e, assim, verifica-se que se no mínimo as estruturas institucionais forem estáveis e capacitadas e se a população participa ativamente dos processos, mais e melhores programas são desenvolvidos, e com menores chances de não serem implementados.

Para melhor verificação dos fatores favoráveis e dos obstáculos aos planos, programas e projetos, é necessária uma pesquisa comparativa entre processos político-administrativos, ou seja, uma pesquisa sobre os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores envolvidos, os instrumentos e ações políticas estratégicas adotadas.

FREY (2000), sobre a arena política – *policy arena* –, parte do pressuposto de que as reações e expectativas das pessoas afetadas por medidas

políticas têm um efeito antecipativo para o processo político de decisão e implementação, pois podem mudar o rumo dos projetos. É na arena política que se tem o conflito ou o consenso sobre a política adotada. Por exemplo, a expectativa de uma regularização fundiária pode afetar e alterar o objetivo principal do programa, sendo que pessoas podem ser atraídas para o local, tornando-o muito denso, sem condições de regularização, como era originalmente antes da especulação.

Outro elemento muito importante da análise política é o ciclo político – *policy cycle* –, que mostra o dinamismo e o tempo necessário gasto nos processos político-administrativos, e que pode ser dividido em três fases:

- Formulação ou elaboração de programas e de decisão;
- Implementação;
- Controle/avaliação dos impactos das políticas.

Geralmente, antes da fase de formulação e decisão, ocorrem conflitos e acordos envolvendo vários atores que participam da política e da administração. Após o diagnóstico, na fase de formulação das políticas, são definidos as metas, os recursos e o tempo, o que, entre outros, ajuda a medir a eficiência e eficácia das políticas, dos programas ou dos projetos.

Na fase de implementação, muitas vezes o projeto elaborado não é executado e acaba sendo desviado de suas diretrizes e metas. Várias são as razões dessa não-execução ou dos obstáculos ao processo, como a falta de capacidade institucional, problemas políticos, boicotes de pessoas ou grupo de pessoas envolvidas nos processos.

Na visão clássica da ação governamental, não são considerados os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. Os programas ou projetos de intervenção são implementados de cima para baixo. Porém, numa dimensão menos simplista, avançando na análise do ciclo político como processo, considera-se que a implementação é muito importante para análise, avaliação e melhoria do processo.

Na fase de avaliação de políticas e de correção da ação, deve-se apreciar os impactos efetivos ocasionados nos programas já implementados. De acordo com SILVA & MELO (2000), uma questão central para o insucesso em se atingir os objetivos desenhados nas políticas públicas são as alterações nas implementações das ações de governos. Geralmente durante a implementação de

programas ou de políticas públicas aparecem problemas não previstos ou antecipados, que muitas vezes se tornam obstáculos que levam os responsáveis a mudar ou a não continuar os projetos.

Assim, a implementação aparece como "elo perdido" nas discussões sobre eficiência e eficácia da ação governamental. A avaliação, como parte do ciclo político, é muito importante, pois faz com que se reflita sobre os determinantes centrais na intervenção estatal e que devem ser considerados numa estratégia metodológica da avaliação para utilização por gestores de programas sociais no Brasil.

A fase de avaliação é muito importante e imprescindível para melhoria das formas e instrumentos de ação pública, o que PRITTWITZ (1994) chama de "aprendizagem política".

FREY (2000) atribui o êxito ou o fracasso de políticas adotadas ao fator "instituições estáveis ou frágeis", defendendo que o sistema político-administrativo dos países em desenvolvimento é um caos, e que poderia ser organizado mediante um "desenho institucional". Vários autores atribuem às instituições um significado estratégico, com função relacional, regulatória e cultural. Porém, outros defendem que as instituições representam a burocratização dos processos, mas, por outro lado, são racionais e representam o interesse coletivo.

O desenho estratégico da política pública deve incluir a identificação dos atores sociais, pois são eles que dão sustentação à política e fazem a sua negociação. Sem o seu envolvimento, as políticas públicas de caráter redistributivo, como são os programas na área social, tendem a se esvaziar, não tendo legitimidade social nem sustentabilidade, ficando à mercê dos setores burocráticos especializados.

As políticas públicas no Brasil são formuladas e implementadas através de um contexto organizacional e institucional complexo, com diferenciações de funcionamento, com vários problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais. Por isso, a importância da dimensão institucional e processual na análise de políticas públicas.

É importante destacar a distinção entre padrões de política e de comportamento. No primeiro caso, refere-se a padrões de comportamento de indivíduos ou de atores, de partidos e associações em situações específicas. No

segundo caso, os padrões de comportamento podem ser o clientelismo, o paternalismo e a corrupção.

Como em nosso trabalho, estudos de políticas públicas enfocam basicamente casos empíricos, consistem em hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais e seus resultados têm, no primeiro momento, a realidade situacional. Porém, quanto mais estudos específicos houver, maior acúmulo de conhecimento referente não só às políticas específicas como também ao conhecimento teórico sobre os sistemas político-administrativos em geral.

Embora a multiplicidade, a volatilidade dos arranjos institucionais, dos processos políticos e do posicionamento e atitudes ideológicas dificultem chegar a afirmações de caráter teórico com um grau maior de generalização, a análise de vários programas com determinação de suas evidências podem contribuir para orientar políticas públicas.

No Brasil, mudanças repentinas e radicais dos rumos políticos nos governos, de uma maneira geral, manifestam-se não apenas pela descontinuidade político-administrativa quando da transição de um governo para o outro, como também no decorrer das gestões de um mesmo governo. Assim, é bastante limitado o conhecimento científico no tocante à configuração dos arranjos institucionais e das características dos processos políticos municipais.

Em países como o Brasil, onde a democracia ainda não foi totalmente consolidada, existem muitas influências nas decisões políticas, através do clientelismo, do patrimonialismo e da corrupção. Trocas e negociações, falta de legitimidade, recursos limitados, falta de dados e informações precisas alteram os objetivos iniciais das políticas públicas. Exemplos de análises de políticas públicas revelam que os formuladores de política operam em um ambiente com muitas incertezas que se manifestam em vários níveis:

- limitações de conhecimento dos formuladores e de especialistas e estudiosos de pesquisas;
- falta de controle sobre os fenômenos que podem afetar o desenvolvimento das políticas futuras;
- delimitações de ações e de decisões;
- expressão coletiva ou individual das preferências dos formuladores de pesquisas.

Este último item se refere às influências políticas que podem "minar" a racionalidade técnica dos planos e programas. Conforme FREY (2000, p.249), "os vícios políticos desconfiguram e descaracterizam os arranjos institucionais formais."

Para maior eficiência dos processos propostos e implementados pelas novas redes de governança, em que cada vez mais as comunidades, as associações, as empresas privadas têm um papel decisivo, há a necessidade de maior interação entre os elementos institucionais, processuais e os conteúdos da política.<sup>21</sup>

A reflexão feita entre o nosso objeto de pesquisa e a análise de políticas públicas nos permitiu verificar que realmente os programas de regularização fundiária inseridos nas políticas públicas de habitação são influenciados por diversos fatores, principalmente interesses políticos e falta de cobrança da população nos processos.

No caso específico dos processos de regularização fundiária em Piracicaba, verificamos que vários são os motivos que levam esses processos a não serem concluídos. Os conflitos entre os diversos atores da arena política, o tempo para a conclusão do ciclo político, a falta de capacidade institucional, as alterações governamentais, as não-interações entre governos, população e o conteúdo dos processos podem ser alguns desses motivos.

Veremos, a seguir, algumas legislações que têm contribuído ao desenvolvimento dos processos de regularização fundiária, quais os atores que participam da arena política desses processos e as soluções municipais que vêm sendo adotadas, destacando-se as estruturas institucionais que os gerenciam.

---

<sup>21</sup> Existe uma extensa literatura sobre o tema governança, devido ao crescente enfraquecimento das instituições estatais, evidenciando grandes transformações nos processo político-administrativos nas democracias modernas (FREY, 2000, p. 252).

### **3 A ILEGALIDADE, O MARCO JURÍDICO-INSTITUCIONAL E OS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA**

Neste capítulo verificamos como as legislações ofereceram contribuições ou dificuldades para as intervenções governamentais nos processos de regularização fundiária, enfatizando tanto as novas legislações – o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória – como os novos instrumentos trazidos por elas. Na questão institucional, destacamos o papel dos municípios, algumas intervenções municipais que vêm sendo adotadas por eles e no nível federal, o Ministério das Cidades. Referimo-nos ainda aos principais atores envolvidos nos processos de regularização fundiária.

#### **3.1 ILEGALIDADE: AS REGULAÇÕES E A EXCLUSÃO TERRITORIAL**

“As constituições feitas para não serem cumpridas, as leis existentes para serem violadas, tudo em proveito de indivíduos e oligarquias são fenômenos correntes em toda a história da América do Sul” (Holanda, citado por MARICATO, 1996, p.55).

MARICATO (2001) ressalta que no Brasil a lei pode ou não ser aplicada, dependendo da correlação de forças que existe em cada caso específico. Geralmente faltam critérios para elaborações e aplicações, e são utilizadas conforme convém a uma sociedade patrimonialista e clientelista e, no caso das favelas, como convém ao mercado imobiliário formal – se as ocupações se dão em terras particulares, interferindo nos interesses econômicos e políticos, a lei pode ser uma; se as ocupações estão em áreas públicas, desvalorizadas pelo mercado imobiliário formal, a lei pode ser outra.

Cabe ressaltar que a legislação detalhista e rigorosa contribui para a prática da corrupção, e constitui exemplo de contradição entre a cidade do direito e a cidade do fato, pois a lei do mercado é mais eficiente que a lei reguladora oficial. Para terras ocupadas por pobres não há lei – a não ser quando incomodam os ricos. Para terras ocupadas pela classe mais alta, existem leis, mas permeadas por corrupção, falta de fiscalização e troca de favores.

ALFONSIN & FERNANDES (2003) salientam que esse “caldeirão” urbano – segregação espacial, ilegalidades, violência, desigualdades, enfim, todos

os problemas urbanos vistos principalmente nestas duas últimas décadas do século XX e no início do XXI – é regulado por duas forças historicamente aliadas, sendo a primeira o mercado imobiliário e sua lógica mercantilista erigidas sobre os sólidos alicerces da propriedade privada, retificada pelo Código Civil; e a segunda, a combinação da gestão e legislação da ordem urbanística voltadas exclusivamente para os interesses das elites.

O desenho das cidades, marcadas por segregações e grandes desigualdades, não ocorrem por acaso; são resultados de disputas ocorridas por classes sociais e pelo espaço na cidade. A lógica dessa dinâmica de ocupação e urbanização do território exclui a população carente da possibilidade de acesso, através do mercado formal, da terra e da moradia, que, sem outra opção, ocupa terrenos ociosos para poder exercer o “direito de morar”, enfrentando a insegurança quanto à permanência e à precariedade das condições urbanas locais. Conforme VILLAÇA (1998, p.150), “a segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço.”

Apenas uma pequena porcentagem das ocupações por favelas se dá em áreas privadas, rejeitadas pelo mercado imobiliário. As favelas geralmente se localizam em áreas públicas situadas em regiões desvalorizadas, como beiras de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes, áreas de proteção ambiental, onde a vigência de legislação de proteção combinada com a ausência de fiscalização definem a desvalorização. São áreas carentes de investimentos públicos, pois muitos políticos utilizam o argumento da necessidade de legalização para depois proceder à urbanização.

Assim, os investimentos públicos são concentrados em bairros de classe média e alta, onde o poder político e econômico dominam, e ideologicamente essa região começa a se identificar como a cidade. Conforme Fernandes, citado por MARICATO (1996, p.57), “os excluídos são necessários para a existência do estilo de dominação burguesa que se monta dessa maneira.”

A maior parte das habitações produzidas no Brasil se deu de maneira informal, e pior, durante toda a história, o Estado não se colocou contrário a todo esse sistema que sempre excluiu muitas pessoas, principalmente através de legislações que privilegiaram a propriedade privada individual, indo na contra-mão da função social, contribuindo para a acumulação de capital, incentivando o

mercado imobiliário e omitindo-se de seu papel de intermediador nas questões habitacionais, inclusive facilitando o processo de ocupações.

Segundo SMOLKA (2003), as ocupações são convenientes, pois liberam os cofres públicos para outros empreendimentos, ou seja, o Estado investe em outros projetos, enquanto a população sem moradia se “ajeita” como pode nas ocupações.

A maioria da população pobre, por falta de alternativa, vem se adequando como é possível para sobreviver, sem o mínimo de higiene e segurança nas favelas. Entre outros, perfuram-se poços para captação de água nas proximidades das fossas, despejam esgotos diretamente nos solos e, devido à falta de coleta pública, depositam lixo em locais impróprios. Nessas ocupações, geralmente não existem áreas de lazer, encontrando-se simplesmente maciços de casas modestas amontoadas, que favorecem a violência, principalmente entre os jovens moradores.

Dados da PNAD de 1999 revelam que o Brasil está muito aquém das necessidades básicas com relação à distribuição dos serviços básicos de saneamento. Assim, a exclusão territorial existente nas favelas, além de se dar pela posse da terra, ocorre pela falta de saneamento básico. SMOLKA (2003) analisou o crescimento da informalidade tanto nas periferias como na densificação de áreas já consolidadas nas grandes cidades latino-americanas, por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro, nas últimas décadas – período no qual se constata queda na taxa de crescimento populacional, esfriamento da imigração e relativa estabilização de pobres –, atribuindo o problema ao aumento absoluto e relativo de pobres urbanos, caracterizado pelo desemprego, pelo subemprego e outros.

Assim, milhões de brasileiros vivem na informalidade e na ilegalidade. Nesse sentido, ALFONSIN (1997) alerta que se faz necessário o desenvolvimento de uma política habitacional que contemple a regularização fundiária, amenizando minimamente o impacto vivido pelas populações moradoras das áreas não reconhecidas pela cidade formal, restabelecendo a cidadania que lhes é negada pela perversa lógica de acumulação de terra e riqueza nas cidades brasileiras, possibilitando segurança de permanência no local ocupado, com possibilidade de legalização de um título de concessão ou de propriedade, propiciando financiamentos, inclusão social, diminuindo as desigualdades e a discriminação.

Algumas causas dessa construção ilegal podem ser atribuídas às falhas nas políticas públicas e de mercado, que não produzem moradias suficientes para a camada da população de baixa renda, e ao planejamento urbano elitista e tecnocrático desenvolvido na maioria dos municípios.<sup>22</sup>

Conforme MARICATO (1996, p.60), "a ilegalidade em relação à posse da terra parece fornecer freqüentemente uma base para que a exclusão se realize em sua globalidade", ou seja, exclusão aos serviços públicos, ao emprego e, conseqüentemente, à qualidade de vida.

Outro grande causador da ilegalidade urbana é o reconhecimento da propriedade individual em detrimento da sua função social. Porém, embora tenha havido avanços em relação ao tratamento da propriedade privada no Brasil, esta sempre foi e ainda continua sendo sinônimo de *status*, ou seja, quem tem propriedade tem mais direitos em relação a quem não tem.

### **3.2 O CÓDIGO CIVIL E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: PROPRIEDADE PRIVADA X FUNÇÃO SOCIAL**

Ao longo da história jurídica, desde as instituições que guiavam o Direito Romano (754 a.C. a 565 d.C.) até o Código Napoleônico (1807), no que se refere à propriedade, sempre foi valorizado o individual, a exclusividade e a soberania, garantindo ao proprietário a mais ampla liberdade e poderes no tocante ao uso de sua propriedade. Assim, o conceito de propriedade trazia em si a idéia de bem individual.

No Brasil, com o passar do tempo, devido ao crescimento das desigualdades sociais e às pressões populares por reforma urbana, principalmente a partir de 1970, o conceito da função social da propriedade passou a ser tratado com maior relevância.

---

<sup>22</sup> As legislações e os procedimentos para aprovação de um parcelamento do solo são extremamente burocráticos, dificultando e encarecendo a produção de imóveis regulares. FERNANDES (2004, p.241) destaca: "Em Porto Alegre, que é visto como modelo internacional de gestão e de reforma urbana, levava-se cerca de três anos para conseguir aprovar um loteamento até dois meses atrás. O resultado é que nos últimos cinco anos, três loteamentos regulados foram aprovados em Porto Alegre. Na mesma época cento e oitenta loteamentos irregulares foram implementados, e desses três loteamentos regulados aprovados, o lote mais barato, dadas as obrigações e a infra-estrutura que a legislação local exigia, chegava a custar 18 mil reais."

Pode-se dizer que a maior conquista dos movimentos pela reforma urbana no processo constituinte dos anos 1980 foi a inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal, que tratam da política urbana; a propriedade privada passa a se subordinar ao interesse coletivo e social.

“Art. 182.: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:

parcelamento ou edificação compulsórios;

imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183.: Aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor, mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.”

Atualmente, a questão do direito à propriedade é expressa em textos legislativos diferenciados, porém com conceitos e intenções semelhantes. A Constituição Federal de 1988 trouxe o conceito de função social da propriedade, e o Código Civil de 2002, que alterou o de 1916, embora ainda trate a propriedade

privada sob a idéia de bem individual, incorporou alguns avanços em termos sociais.

### **Código Civil de 1916 e a sua alteração em 2002**

Conforme Fernandes, citado por MATTOS (2002), o Código Civil de 1916, alterado em 2002, ainda é uma das formas mais institucionalizadas de se estudar o direito de propriedade. Nesse sentido, a norma fundamental do direito à propriedade, constante no Código de 1916, estava no artigo 524: “A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua”.

Já, o Código atual dispõe em seu artigo 1.228 que

“O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º: O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

Mostrando avanço com relação à faculdade e exercício de suas finalidades sociais, com relação à desapropriação, o parágrafo 3º do artigo 1.228 do novo Código, que alterou o artigo 590 do Código antigo, referiu-se, além da figura da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, agora também pelo interesse social:

“Artigo 1228, § 3º: O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como o de requisição em caso de perigo público eminente.”

Com relação à posse, o artigo 1.200 do novo Código não alterou em nada o artigo 489 do antigo Código, definindo o que é posse justa ou não sem se ater à complexidade das relações jurídicas e sociais, como, por exemplo, o caso de ocupações por favelas: Artigo 1.200 - É justa a posse que não for violenta, clandestina ou precária.

Embora o Código Civil de 2002 tenha avançado em relação ao de 1916, alguns juristas dizem não ser de todo coerente com a proposta do Estatuto da Cidade no que diz respeito à noção de direito de propriedade; assim, controvérsias jurídicas têm aparecido.

Existem muitos entendimentos de que esses artigos ainda defendem a propriedade privada, a soberania do bem individual, do patrimônio e do capital sobre o direito à vida, a uma moradia digna, à igualdade e à segurança da família e do lar. Na interpretação de Fernandes, citado por MATTOS (2002, p. 39),

“O Código Civil ainda considera a terra e o direito de propriedade imobiliária quase que exclusivamente em função das possibilidades econômicas oferecidas aos proprietários individuais, cuja medida é de ser determinada pelos mesmos, reduzindo sobremaneira o escopo para a ação do Estado no controle dos processos de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano de forma a compatibilizar os diferentes interesses existentes quanto ao desenvolvimento urbano.”

### **Constituição Federal de 1988**

O princípio da função social da propriedade se repetiu desde as primeiras constituições, sem se referir claramente, porém, aos mecanismos que garantissem o seu cumprimento. Apenas na Constituição de 1988 é que a propriedade passou a ser tratada de maneira mais concreta como bem coletivo, privilegiando o interesse social. Mas, conforme observa Fernandes, citado por MATTOS (2002), a aplicação deste conceito ainda é bem retórica, pois por muito tempo o desenvolvimento urbano foi pautado pelo conceito da propriedade individual.

Na Constituição Brasileira de 1934, no Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, o inciso 17 do artigo 113 estabelecia que

“É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização.”

A Constituição Brasileira de 1946, ao tratar da Ordem Econômica e Social, no artigo 147, assim se posicionou:

“O uso da propriedade será condicionado ao bem estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.”

Podemos ver que historicamente a Constituição de 1934 representou um avanço em relação ao Código Civil de 1916, mas não se referiu especificamente à função social da propriedade. A Constituição de 1946 inovou, em face da Carta de 1934, ao condicionar o uso do direito de propriedade ao bem-estar social na ordem econômica, apesar de continuar omitindo a função social da propriedade. Somente na Constituição de 1988 a expressão função social da propriedade foi incorporada, porém os parâmetros para sua aplicação não foram definidos.

Neste contexto, a restrição ao direito de propriedade individual e privada vem gradativamente sendo inserida nas legislações e na realidade social brasileira. Principalmente após a década de 1970, começam a surgir legislações sociais complementares. No período que compreende os anos 1980, após o II PNAD, a questão urbana recebeu mais atenção, e foi criado o CNDU.

Em 1983, o governo militar tomou a iniciativa de enviar ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 775/83, de desenvolvimento urbano. Esse projeto, elaborado pelo CNDU, previa uma série de instrumentos para garantia no âmbito de cada município do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade e da democratização da gestão urbana.

Posteriormente, juntamente com a pressão feita pelo movimento pela reforma urbana e através da emenda constitucional de iniciativa do FNRU, esse projeto de lei favoreceu a inclusão de um capítulo específico para a Política Urbana na Constituição Federal de 1988, o que representou uma vitória alcançada pela luta do povo.

A Constituição Federal de 1988 trouxe a garantia do direito à propriedade, porém determina que esta deva atender à sua função social. Trouxe, também, a figura da desapropriação por utilidade pública ou interesse social, embora mediante indenização, em seu artigo 5º, incisos XXII, XXIII e XXIV:

“Art. 5º inciso XXII: É garantido o direito de propriedade.  
Art. 5º inciso XXIII: A propriedade atenderá sua função social.  
Art. 5º inciso XXIV: A lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por

interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição.”

Outro grande avanço trazido com a Constituição de 1988 foi com relação à autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesses locais, conforme consta do artigo 30.

Nesse aspecto, a Constituição vincula a função social da propriedade ao Plano Diretor, responsabilizando, assim, principalmente o município pela implementação de políticas que visem a atender à função social.

Embora não tenha definido parâmetros objetivos para a sua aplicação, o capítulo composto pelos artigos 182 e 183 da referida Constituição, os quais dizem respeito às diretrizes da política urbana nacional, trouxe conceitos como a função social da propriedade, o usucapião especial urbano, a desapropriação por títulos da dívida pública e outros.

Assim, o artigo 182 estabelece que

“a política de desenvolvimento urbano executada pelo poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”,

e seu parágrafo 2º determina que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação das cidades expressas no Plano Diretor.”

“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” (MATTOS, 2002, p.89).

O artigo 183 estabelece, com relação à posse ou propriedade, que

“aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.”

e, em seu parágrafo 1º, determina que "o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil." Já em seu parágrafo 3º tem-se que "os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião."

Embora a Constituição Federal de 1988 ainda tenha se originado através de conceitos individualistas, e a propriedade tenha sido inserida como direito fundamental, foi estabelecido que a garantia desse direito deva estar vinculada ao cumprimento de sua função social. A referida Constituição trouxe também a figura da desapropriação por interesse social e a garantia da posse em casos específicos. Assim, ficou clara a necessidade de se compatibilizar a função individual da propriedade com o atendimento a fins sociais.

Com relação às favelas, embora não haja nenhuma menção específica na Constituição Federal de 1988, a garantia da moradia foi considerada uma matéria de competência concorrente entre a União, os estados e os municípios. Assim, o inciso IX do artigo 23 estabelece que

"é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico."

Ainda no inciso X do mesmo artigo,

"é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos."

Cada vez mais o Estado brasileiro vem se adaptando à realidade social trazida com o crescimento desordenado e as ocupações urbanas, procurando 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.

Em 2000, através da Emenda Constitucional nº 26/00, a moradia foi inserida na Constituição Federal como um direito social, juntamente com a saúde e a educação. Novas leis surgiram no final do século XX e início do XXI. Porém, para que realmente possamos ver um país com justiça social, estas devem ser

aplicadas de maneira não equivocada, a fim de solucionar os conflitos fundiários urbanos e a defesa do acesso à propriedade e de distribuição de recursos públicos para todos.

A Lei nº 6766/79, juntamente com o capítulo constitucional sobre política urbana, e atualmente com o Estatuto da Cidade, compõem o “tripé” das principais leis urbanísticas do país, conforme FERNANDES (2004).

### **A Lei nº 6766/79: paradigma e ambigüidade**

O processo de urbanização periférica no Brasil, além de propiciar o surgimento e adensamento das favelas, também contribuiu para o crescimento dos loteamentos irregulares.

Em meio a manifestações populares e reivindicações por investimentos públicos e privados na área de saneamento e habitação, e buscando coibir a ilegalidade, em 1979 o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 6.766/79, após uma década de tramitação desde a primeira versão até sua aprovação.<sup>23</sup>

Esta lei que disciplina o parcelamento do solo urbano trouxe parâmetros urbanísticos mínimos para implantação de loteamentos, além de poderes para criminalizar o promotor de loteamentos ilegais, entre outros. O inciso II do artigo 4º enfatiza os requisitos mínimos para a urbanização específica, em que se baseiam muitos programas municipais de regularização fundiária

“Art. 4º: Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

I – [...];

II- Os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5m (cinco metros), salvo quando a legislação estadual ou municipal determinar maiores exigências, ou quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes.”

---

<sup>23</sup> Anteriormente à aprovação da Lei nº 6766/79, os parcelamentos do solo no Brasil eram tratados pelo Decreto-Lei nº 58/37 e, depois, pelo Decreto-Lei nº 271/67. O anteprojeto que serviu de suporte para início dos trabalhos que se seguiram em relação ao projeto de lei que tratava da aprovação da Lei nº 6766/79 iniciou-se com um seminário proposto por vários organismos técnicos, dentre os quais o CEPAM, em Salvador, no ano de 1969.

Nesses anos de existência, a referida lei vem sendo paradigmática nas relações da produção do espaço urbano; porém, também vem acarretando o crescimento de favelas, ou seja, ao mesmo tempo em que determina índices urbanísticos, como tamanho de lotes, por exemplo, prevendo, entre outros, obrigações de infra-estrutura ao loteador, muitas vezes restringe a população pobre em adquirir um lote regular, em razão do custo a ele incorporado, assevera MARICATO (1996)

Nas palavras desse autor, “apesar da concepção embasada em análise correta é o tipo de ação reguladora que acarreta restrição da oferta de moradias para a população trabalhadora” (MARICATO, 1996, p.47).

A comprovação do acima exposto se dá por meio de vários estudos que demonstram o imenso número de loteamentos clandestinos ou irregulares autoconstruídos existentes nas periferias das cidades médias e grandes de nosso país. A população pobre tem maior facilidade de acesso a lotes na periferia da cidade, promovendo a autoconstrução de suas moradias, e na seqüência pressionam o poder público para regularização dos loteamentos.

Por sua vez, o poder público, amparado pela referida lei, pode notificar o loteador a regularizar o loteamento. Se desatendida a notificação, o poder público pode regularizar o loteamento e receber as prestações que estejam depositadas judicialmente, ou que venham ainda a ser pagas.

Assim, num processo de “desurbanização”, a população vai se acomodando em “lotes” e reivindicando as benfeitorias faltantes nos loteamentos, funcionando como uma forma de “suprir” suas necessidades por moradia, retirando-a parcialmente da responsabilidade do poder público.

Em São Paulo, até 1970 a favela não representava alternativa importante para sua população pobre, que habitava loteamentos periféricos com residências autoconstruídas, diferentemente do Rio de Janeiro, onde as favelas são constantes desde o início do século. Nesse sentido, adverte MARICATO (1996, p.48) que “há evidente correlação entre a diminuição de oferta de lotes ilegais no município de São Paulo e a explosão do crescimento de favelas.”

No caso de São Paulo e de outros municípios com as mesmas características, não é apenas a Lei nº 6.766/79 que vem inibindo a implantação de loteamentos regulares e contribuindo para o processo de favelização; o que se vê

é o adensamento das favelas devido ao esgotamento de áreas e de barreiras naturais que impedem o crescimento da cidade.

"A médio prazo há grandes ameaças de colapso, pois só estão restando as intervenções oficiais em habitações, que são mínimas, e as favelas, relativa novidade longe dos núcleos dos grandes aglomerados" (Santos, citado por MARICATO, 1996, p.48).

Analisando a Lei nº 6.766/79, o autor comenta que esta "é um claro exemplo de que o avanço das relações formais capitalistas traz consigo, no processo de acumulação brasileiro, a exclusão" (MARICATO, 1996, p.48).

Em 1999, a Lei nº 6.766/79 sofreu alterações significativas, através da Lei nº 9.785/99, principalmente instrumentalizando a autonomia legislativa dos municípios para promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social, e para regularização de assentamentos informais.<sup>24</sup>

No ano de 2000, foram propostas novas alterações na Lei 6.766/79, através do Projeto de Lei nº 3.057/00, trazendo artigos que visam ao estabelecimento de algumas normas básicas para a regularização fundiária. Mais especificamente, o projeto de lei discorre sobre três temas principais: critérios e procedimentos para aprovação de novos parcelamentos; critérios e processos de aprovação de condomínios urbanísticos que, embora não estejam previstos em lei, já existem em um grande número; e, demonstrando a preocupação com a questão da irregularidade urbana, critérios e procedimentos para a aprovação de

---

<sup>24</sup> Com relação aos empreendimentos de interesse social, e/ou à regularização fundiária, o parágrafo 6º do artigo 2º, da Lei nº 9.785/99, estabelece que a infra-estrutura básica dos parcelamentos situados em zonas habitacionais de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de vias de circulação, escoamento de águas pluviais, rede para abastecimento de água potável e solução para o esgotamento sanitário e para energia elétrica domiciliar. Ainda neste item, o artigo 53-A considera de interesse público os parcelamentos vinculados a planos ou programas habitacionais de iniciativa de Prefeituras e do Distrito Federal, ou entidades autorizadas por lei, em especial as regularizações de parcelamentos e de assentamentos. E o parágrafo único deste artigo estabelece que a documentação para registro do parcelamento em cartório deverá ser a mínima necessária. Com relação à autonomia municipal, entre outros, o parágrafo 1º do artigo 4º, da mesma lei, estabelece que a legislação municipal definirá, para cada zona em que se divide o território do município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.

projetos de regularização de parcelamentos irregulares consolidados em terras públicas e privadas.

Porém, geralmente a aprovação de legislações desse tipo, que envolve interesses diversos, são bem demoradas, e até o final desta pesquisa o referido projeto ainda se encontrava em tramitação no Congresso Nacional.

A exemplo da Lei nº 6.766/79, após mais de dez anos de tramitação no Congresso e no Senado, em 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257/01, que criou o Estatuto da Cidade, com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e trouxe vários instrumentos para viabilização da regularização fundiária, que veremos a seguir.

### **3.3 NOVAS PERSPECTIVAS DE REESTRUTURAÇÃO DA POLÍTICA URBANA NACIONAL PARA AS CIDADES**

#### **3.3.1 O ESTATUTO DD CIDADE E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/01**

Embora tenha sido incluído na Constituição Federal de 1988 um capítulo sobre política urbana, Saule Jr., in MARICATO (2001) destacou que a vitória não foi completa, pois, segundo alguns entendimentos jurídicos, havia a necessidade de sua regulamentação.

“A proposta vencedora do bloco conservador de parlamentares denominados ‘centrão’ na Assembléia Nacional Constituinte, acabou condicionando nos termos do parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal Brasileira a aplicação dos instrumentos destinados a conferir uma Função Social da Propriedade urbana à existência de uma lei federal e do plano diretor e continua produzindo efeitos favoráveis para os interesses dos agentes responsáveis pela especulação imobiliária em detrimento da promoção de uma reforma urbana nas cidades” (MARICATO, 2001, p.101).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Senador Pompeu de Souza apresentou o Projeto de Lei nº 5.788/90, visando a regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Foram realizados inúmeros debates, seminários e congressos e, após mais de 10 anos, a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade –, foi aprovada no Senado, sob a liderança do Senador Mauro Miranda.

O FNRU, criado durante os debates da Assembléia Nacional Constituinte, composto por várias entidades e instituições ligadas à questão urbana, foi o maior responsável pela pressão para a aprovação do referido projeto de lei. 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.

Não foge muito do discurso pleno de boas intenções presentes em muitas de nossas legislações – que não são poucas, porém a maioria ineficazes – mas apresenta várias virtudes, segundo ROLNIK (2001).

Para intervenção no território, possui instrumentos objetivos se compararmos com as diversas leis e planos que tratam de temas urbanos, pois trouxe instrumentos de natureza urbanística voltados mais para induzir do que normatizar as formas de uso e ocupação do solo; incorpora a idéia de participação direta dos cidadãos em processos decisórios sobre o destino da cidade; amplia as possibilidades de regularização das posses urbanas e adota como uma das diretrizes da política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Boa parte dos instrumentos, sobretudo os urbanísticos – IPTU progressivo, outorga onerosa do direito de construir, ZEIS, etc. – dependem de planos diretores ou leis municipais específicas para serem aplicados; assim fica fácil prever a dimensão dos obstáculos que surgirão para suas aprovações em qualquer Câmara Municipal.

Na ocasião da aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, foram vetados os artigos de 15 a 20, que tratavam do instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia. MARICATO (2001) analisa que esse fato reafirma a dificuldade já manifestada na redação da Constituição Federal de 1988, quando forças sociais e políticas se opuseram à regularização de áreas públicas ocupadas por moradia social.

Porém, em razão do compromisso assumido publicamente, o então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, editou a Medida Provisória nº 2.220/01, que dispõe sobre o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o qual veremos adiante.

Embora seja um assunto recente, com alguns pontos controversos, existem entendimentos jurídicos de que os instrumentos que poderão ser utilizados para programas de regularização fundiária, como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, não dependem de leis municipais que os regulamentem, podendo ser aplicados imediatamente, conforme FERNANDES (2004) e SAULE JR. (2002).

Porém, para fazer com que esses novos instrumentos e leis “saíam do papel”, e que tenhamos cidades mais justas, será necessário, no mínimo, vontade política por parte dos governantes, principalmente municipais, e participação de uma população envolvida, pois é a partir das definições que forem adotadas pelos planos e leis locais que os instrumentos disponibilizados pelo Estatuto ganharão concretude.

### **3.3.2 PERSPECTIVA INSTITUCIONAL: O MINISTÉRIO DAS CIDADES**

Dados do IBGE mostram que, em 2000, a população brasileira que vivia em cidades já passava de 80%. Com essa grande concentração populacional, as cidades apresentam, hoje, vários problemas de ordem física e social, o que dificulta o seu desenvolvimento econômico e a justiça social.

O Projeto Moradia, de 2002, defendia a criação de um sistema de articulação ministerial das ações da política urbana e habitacional, sob responsabilidade direta do presidente da República.<sup>25</sup> Nesse sentido, o presidente eleito em 2002, Luís Inácio Lula da Silva, ressaltou a necessidade de um tratamento preferencial para a questão urbana, tendo como uma das prioridades de seu programa de governo a criação do Ministério das Cidades.

Desde a década de 1950, quando da intensificação do processo de urbanização no país, as funções referentes às questões urbanas e habitacionais foram dispersas em vários órgãos, além de não terem sido tratadas com a devida prioridade necessária e merecida. Entre os órgãos que trataram dessas questões destacaram-se a Fundação da Casa Popular, o BNH, o Ministério de

---

<sup>25</sup> O Projeto Moradia foi elaborado pelo Instituto Cidadania em parceria com a Fundação Djalma Guimarães e a Cooperativa Habitacional dos Bancários. O projeto teve como coordenador-geral o atual presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva.

Desenvolvimento Urbano e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República.

Evidentemente, havia a necessidade de criação de uma estrutura governamental qualificada que tratasse as questões urbanas e habitacionais como prioridades nacionais. Essa estrutura deveria ser capaz de formular e colocar em prática a política urbana nacional e as políticas setoriais de reforma urbana, habitação, saneamento e transporte urbano e de articular os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo para implementação de uma estratégia nacional voltada 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 Transportes Urbanos e Trânsito e Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

O Ministério das Cidades tem um papel decisivo para a articulação política e técnica na criação de programas e projetos que tratem das questões relacionadas com o urbano. Tem, entre suas funções, uma ação planejadora, normativa e articuladora na formulação de planos e programas regionais e nacionais, e na criação de um banco de dados sobre a questão urbana, capaz de permitir diagnósticos precisos.

Porém, a execução desses programas e projetos não são de responsabilidade do Ministério das Cidades, devendo ser implementados pelo poder público municipal, intermunicipal e em caráter excepcional, estadual ou por agentes promotores públicos não-estatais ou privados.

Conforme pronunciamento do Ministro das Cidades, Olívio Dutra, durante a 44ª Reunião Geral da Frente Nacional de Prefeitos,

“[...] desde 1º de janeiro, por decisão do nosso Presidente, o Ministério das Cidades é um organismo Federal determinado a estabelecer parcerias construtivas com os governos estaduais e municipais, os movimentos sociais e outros seguimentos da sociedade, para o debate e a busca de soluções aos problemas que afligem, sobretudo, as famílias brasileiras de renda mais modesta.”

Principalmente com a criação da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, podemos verificar a preocupação do atual governo federal em incluir a parte da população marginalizada e informal da cidade na cidade.

A regularização fundiária é um processo demorado, oneroso, no qual se mobilizam muitos recursos humanos, administrativos e financeiros, e o retorno político é lento. Portanto, a atitude do presidente da República em criar esta secretaria dentro do Ministério das Cidades foi necessária, para que realmente os preceitos da inclusão social e da função social da propriedade sejam cumpridos.

Após dois anos de existência, em julho de 2003, o Ministério das Cidades, através da Secretaria de Projetos Urbanos, lançou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas – O Papel Passado – que reconheceu a dimensão, a gravidade e as implicações dos processos de desenvolvimento urbano informal, e vem criando condições jurídicas, financeiras, urbanísticas e administrativo-institucionais para que os governos municipais e estaduais possam formular e implementar seus programas de regularização.

Segundo RANGEL (2004), “se encontram em fase de regularização lotes em que vivem 342.035 famílias, apenas 2,6% do total subestimado.” Essa porcentagem parece pequena, porém, devemos considerar que é apenas o início de um trabalho e que não havia nem sequer diagnóstico preciso da situação existente do país.

Hoje, esse é o Ministério mais cobiçado pelos partidos aliados ao governo. É o maior gestor de obras e ações que afetam diretamente o cotidiano das pessoas em qualquer cidade do país. Assim, como as ações geridas por esse Ministério possuem grande impacto no nível local, estão entre as preferidas dos parlamentares para alocar suas emendas ao orçamento federal. Até o mês de novembro de 2004, foram liberados R\$467 milhões de emendas parlamentares, o que representa 85% das emendas liberadas, perdendo apenas para o Ministério do Turismo. Suas ações já atendem a cerca de 90% dos municípios.<sup>26</sup>

### **3.4 O PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA: ATORES E INSTRUMENTOS**

Conforme ALFONSIN (1997, p.24),

---

<sup>26</sup> Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/cidadesboletimeletronico.htm>>. Acesso em: 10 dez 2004.

“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.”

A idéia de regularização fundiária é extremamente recente, principalmente se pensarmos em relação aos anos de ocorrência de ocupações irregulares em nosso país, durante todo século XX. Principalmente nas décadas anteriores a 1980, a política adotada para regularização de favelas foi a de remoção integral, expulsando essa população para locais cada vez mais distantes e precários. Porém, essas experiências fracassaram. A população removida para a periferia das cidades, principalmente sem condições de transporte e emprego, juntamente com migrantes pobres em busca de melhores condições de vida, acabaram voltando a essas áreas ocupadas anteriormente, intensificando o crescimento das favelas.

A partir do final dos anos 1970, início dos 1980, com o processo de redemocratização do país, os movimentos sociais se fortaleceram, dentre eles o Movimento de Defesa dos Favelados, e foi retomado um grande movimento pela legalização dessas áreas.

Além disso, devido a um número cada vez mais crescente da informalidade em relação à moradia, causada particularmente pela falta ou má gestão de políticas de habitação de interesse social, e com até 50% da população vivendo em situações de ilegalidades, sendo que nos principais centros metropolitanos de 20% a 40% da população é favelada, verificou-se a necessidade de criação de políticas eficazes para equacionamento desse problema (Projeto Moradia, 2002).

Assim, anteriormente à promulgação da Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade, alguns municípios inseriram em suas Leis Orgânicas e em seus Planos Diretores instrumentos de regularização, como as Zonas Especiais de Interesse Social e a Concessão de Direito Real de Uso, e elaboraram seus programas de regularização fundiária, baseados principalmente no artigo 4º da Lei 6.766/79.

Foi, então, a partir da década de 1980 que se iniciou a institucionalização dos processos de regularização fundiária de favelas no Brasil. Os primeiros processos aconteceram através de intervenções urbanísticas e, logo após, iniciaram-se também as regularizações jurídicas.

Na década de 1990, houve o aprimoramento e a divulgação dos programas de urbanização, através de aprovações de legislações menos rigorosas e definições de padrões especiais para a urbanização. Assim, foi necessário que o problema da favela se manifestasse por quase um século para que se incluísse no discurso oficial a necessidade de sua regularização.

Diferentemente da estratégia de remoção adotada anteriormente, esses programas têm como princípio a permanência da população favelada no local ocupado, a não ser que apresente riscos, encontre-se em áreas ambientalmente frágeis ou não apresente condições legais para regularização.

Embora possuam muitas características em comum, as experiências de regularização fundiária adotadas principalmente pelos governos municipais utilizam-se de estratégias jurídicas diferentes, dependendo em grande parte do cenário político nas quais são formuladas e implementadas. Porém, em todos os casos, é necessário destacar a importância da regularização total do núcleo, ou seja, tanto urbanística como jurídica.

Pioneiros nos processos de regularização fundiária no Brasil estão os municípios de Belo Horizonte e Recife, cujas experiências vêm servindo de modelos para todo o país, principalmente os elaborados na década de 1990.

Apesar de os programas de regularização fundiária terem se disseminados por vários municípios brasileiros, “existe uma imensa defasagem entre o número de famílias potencialmente beneficiárias dos direitos e o número de famílias objetiva e finalmente titulares do direito à terra” (ALFONSIN, 1997, p.268).

Um grande entrave existente nos programas de regularização diz respeito especialmente à situação fundiária das favelas que se localizam em áreas verdes, de preservação permanente, áreas particulares com processos judiciais, áreas públicas da categoria de bem comum do povo e outros que dificultam ou impedem a aprovação e regularização de seu parcelamento.

Conforme Rolnik e Saule Jr., citados por BONDUK (1996, p.15),

“As terras servidas para moradia dos pobres, são normalmente aquelas que pelas características ambientais são as mais frágeis e difíceis de ocupar, as construções são raramente estáveis, e a posse quase nunca se efetiva de forma legal junto aos registros de imóveis e cadastros das prefeituras.”

O número de favelados em todo Brasil cresceu assustadoramente nos últimos anos. Em 1980, o IBGE computou 480.595 domicílios em favelas, o que correspondia a 1,89% dos domicílios brasileiros; em 1991, este número se elevou para 1,14 milhões, representando 3,28% do total de domicílios brasileiros. A taxa de crescimento anual de domicílios em favelas é de 7,65% no período, quatro vezes maior do que a taxa de crescimento anual do parque domiciliar, de 1,89%, de acordo com Taschner, citado por DENALDI (2003). Entre 1991 e 2000, durante a década de 1990, o número de favelas aumentou em cerca de 22% em todo o Brasil<sup>27</sup>, segundo Maricato, citado por DENALDI (2003).

Estudos mostram que as evidências de favelização e periferação verificadas nas décadas de 1970 e 1980, intensificadas na década de 1990, continuam crescendo neste início de século. Conforme DENALDI (2003), em cidades como Santo André e Ribeirão Pires, na região metropolitana de São Paulo, a taxa de crescimento anual da população favelada é de 9 a 12 vezes maior que o índice de crescimento da população total residente nas cidades.

Dados divulgados no relatório “O desafio das favelas”, elaborado pelo Centro para Assentamentos Humanos da ONU<sup>28</sup>, dão conta de que atualmente cerca de um bilhão de pessoas, ou seja, 32% da população mundial, vivem em condições miseráveis e de risco, e que esse número poderá subir para dois bilhões nos próximos 30 anos.

Em artigo intitulado “Os brasileiros da riqueza invisível”, VARGAS (2003) refere que no Brasil mais de 10 milhões de pessoas vivem em quase 2,5 milhões de barracos, em 19.631 favelas cadastradas no país.<sup>29</sup> Essas favelas geralmente são consolidadas, e a sua remoção é praticamente impossível. Vários estudos mostram que os custos de intervenções urbanísticas e a legalização de

---

<sup>27</sup> O IBGE identifica como favela apenas núcleos com mais de 50 unidades, assim o número de favelas no Brasil deve ser maior do que este trazido pelo IBGE.

<sup>28</sup> O PROBLEMA das favelas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 12 de junho de 2004, p.C-5.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.xicovargas.ibest.com.br>>. Acesso em: 24 out 2004.

áreas ocupadas geralmente são menores do que o custo da produção de novas unidades, além de não haver o desgaste social das remoções, segundo Abiko, citado por ABRAMO (2003).

Embora alguns municípios tenham iniciado a intervenção em favelas na década de 1980, através de suas regularizações, foi principalmente após a Constituição Federal de 1988, com o processo de descentralização política, que os municípios passaram a intervir mais diretamente em assuntos de interesses locais, como é o caso das favelas. Porém, é importante ressaltar que, devido a vários fatores, como recursos financeiros, demanda, renda da população, o problema da favelização não se resolve apenas no âmbito municipal; existe a necessidade de retaguarda de políticas estaduais e federais de regularização fundiária, provisão de novas moradias e de desenvolvimento urbano em geral.

Mesmo com vários esforços, as dificuldades encontradas para regularização de favelas foram e continuam sendo muitas. Complexidade dos processos, alto custo das intervenções, pequena capacidade de investimento municipal, dificuldade técnica e institucional e falta de investimentos em habitação para a população de baixa renda, o que leva muitas pessoas a ocupar as favelas. As urbanizações acabaram sendo as possíveis e não as ideais, e a cidade ilegal assumiu uma dimensão enorme nas últimas décadas. Assim, a necessidade de intervenções se faz cada vez mais necessária.

Como já referido anteriormente, visando a dar prioridade à questão urbana e, conseqüentemente, às favelas, foi criado o Ministério das Cidades, em 2003. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades é a responsável pelos projetos de regularização fundiária.

Em julho de 2003, foi lançado pelo Ministério das Cidades o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável – o Programa Papel Passado –, que cria condições para que os municípios e estados possam formular e implementar programas de regularização fundiária, através de viabilização de recursos financeiros e administrativos, parcerias, criação de fundos e outros em cumprimento ao Estatuto da Cidade.

Ainda em atendimento às diretrizes do Estatuto da Cidade, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, realizou, em agosto de 2003, um Seminário Internacional sobre Regularização Fundiária em Brasília.

Vários estados e municípios, através de suas secretarias de habitação, desenvolvimento urbano, planejamento e outras, em parcerias com instituições, também vêm desenvolvendo cursos, seminários e oficinas para definições, sistematizações, encaminhamentos e elaboração de programas de regularização.

Especificamente no estado de São Paulo, em atendimento a reivindicações de demandas e demonstrando preocupação com relação ao grande número de assentamentos informais na Grande São Paulo, a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo coordenou, juntamente com o CDHU, um *workshop* intitulado Regularização Urbanística e Fundiária, em dezembro de 2003, de cujo fórum participaram várias entidades e órgãos estaduais, como CEF, CETESB, FAU-USP, Instituto Polis, IRIB, Ministério, Procuradoria-Geral do Estado e outros, além de representação de 18 prefeituras dos 39 municípios que compõem a região metropolitana de São Paulo, entre elas as de Diadema e Santo André.

O objetivo principal foi de contribuir para o aprimoramento, estruturação e consolidação do processo de regularização urbanística dentro de um novo arcabouço legal instituído pela Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade – e pela Medida Provisória nº 2.220/01, a fim de contribuir para a implementação de uma Política de Desenvolvimento Urbano do Estado de São Paulo.

As discussões foram divididas em três blocos temáticos, com importância estratégica para o aperfeiçoamento do processo de regularização pelo estado, e que de forma mais recorrente vem dificultando os processos de regularização, sendo eles:

- 1) Competências do Estado e as Diretrizes para Regularidade Urbanística e Fundiária de Núcleos Urbanos de Interesse Social e Assentamentos Precários;
- 2) Restrições Urbanísticas e Ambientais;
- 3) Poluição e Saneamento Ambiental.

O resultado dessas discussões culminou na criação de um quadro de referência amplo e qualificado para o aprimoramento e adequação de legislações ou procedimentos em relação à regularização fundiária, entendida como um processo que engloba os aspectos urbanísticos e jurídicos, especialmente nos pontos que seriam de competência do estado, e destacando os

que seriam de competência federal e municipal. Também houve acordo pela continuidade e aprofundamento das proposições, contemplando e equacionando os diferentes pontos de vista sobre a questão e garantindo a efetividade dos encaminhamentos que venham a ser propostos e implementados, seja a mudança ou regulamentação de leis, seja a alteração de procedimentos.

Os assuntos tratados foram: o conceito de regularização, o novo ordenamento legal no âmbito do direito urbanístico e ambiental para a regularização fundiária, as competências sobre a matéria, o licenciamento ambiental, as reservas mínimas de áreas verdes e institucionais, a desafetação de áreas da categoria de bem comum do povo, as ocupações das APPs, a poluição e o saneamento ambiental.

Destacamos que não houve consenso entre os participantes das discussões, principalmente sobre a abrangência do conceito de regularização fundiária, não só em função do papel que cada agente desempenha no processo, mas também pelas diferentes expectativas que têm em relação ao seu objetivo final. Para alguns, a regularização fundiária se encerra com a averbação do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis, independentemente do padrão de urbanização existente; para outros, é um processo que deve garantir um padrão mínimo de urbanização socialmente aceito, juntamente com o equacionamento do domínio da terra; outros, ainda, entendendo que a regularização fundiária deve englobar, também, ações de desenvolvimento socioeconômico da população-alvo como condição necessária para se considerar finalizada uma ação de regularização fundiária e para garantir sua eficácia.

Porém, embora não tenha havido consenso, para prosseguimento dos trabalhos foi necessário o acordo em pelo menos o que regularizar e qual a dimensão urbanística, social e jurídica do processo. Assim, o conceito de regularização fundiária extraído do *workshop* foi o seguinte:

“A regularização fundiária não deve ser concebida como um processo de anistia, mas como um conjunto de ações que deverão estar sempre vinculadas à estruturação e qualificação urbana, ao desenvolvimento sócio-ambiental e à regularização jurídica” (2003, p.6).

Nesse sentido, não se pode deixar que a regularização fundiária se transforme em ação corrente e passiva, sob pena de correr o risco de alimentar a

ilegalidade, ou, de acordo com as palavras de Edésio Fernandes no Seminário Internacional sobre Regularização Fundiária, em Brasília, no ano de 2003, estaremos “enxugando gelo”. Para isso, são necessárias políticas públicas de provisão de HIS, gerenciamento e sustentabilidade dos processos de regularização e a preservação ambiental.

Uma das propostas retiradas do *workshop* foi a defesa de maior autonomia e competência municipal para o trato dessas questões, estabelecendo legislações e instrumentos específicos para regularização desses assentamentos.

### **3.4.1 PRINCIPAIS ATORES E SEUS PAPÉIS NOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÕES FUNDIÁRIAS**

Nos programas de regularização fundiária em que deverão ser discutidas as propostas de intervenções, elaboradas e aprovadas legislações, utilização dos instrumentos, viabilização de recursos, execução de projetos e obras, vários atores são envolvidos, porém com diferentes atuações. Alguns deles participam da coordenação; outros, da elaboração e aprovações de leis, e da execução dos programas.

#### **a) Administrações municipais**

As administrações municipais são os protagonistas dos processos de regularização fundiária. Principalmente após a Constituição Federal de 1988, passaram a ter maior autonomia para legislar sobre assuntos de interesses locais e a ter competências para elaborar e implementar a política urbana. Além disso, a maioria das ocupações, principalmente as favelas, são em áreas públicas municipais, geralmente deixadas ao município por ocasião da execução e registro de loteamentos destinados a finalidades públicas, como praças, equipamentos comunitários, vias e outros.

O município é, então, o ente mais próximo e que tem maior conhecimento dos problemas existentes em seu território, e deve assegurar, entre outros, o uso adequado do solo, a moradia digna, a melhoria da qualidade de vida de seus habitantes, a provisão de equipamentos públicos e infra-estrutura para todos os cidadãos.

Às administrações públicas municipais cabem ainda a elaboração de leis, a criação de fundos de habitação e desenvolvimento urbano, a obtenção de recursos e outros.

Os programas de regularização fundiária a nível municipal devem ser coordenados por secretarias municipais de habitação ou órgãos da administração, como empresas municipais ou companhias de habitação. É interessante que na estrutura desses órgãos exista um departamento ou uma coordenadoria de regularização fundiária, no qual possa atuar uma equipe multidisciplinar composta de arquitetos, advogados, assistentes sociais, engenheiros, estagiários e pessoal de apoio administrativo.

Esse departamento ou coordenadoria deve elaborar e viabilizar planos de urbanização e regularização fundiária para as áreas ocupadas no município. Esses planos devem conter, no mínimo, as intervenções urbanísticas necessárias à qualidade de vida do local, tais como remoções da população ocupante de áreas de risco, implantação de infra-estrutura e equipamentos sociais. A execução desses planos pode ser realizada pelo próprio município, ou através de parcerias com ONGs, estado ou União, ou através de empresas contratadas, geralmente por processos de licitação, ou ainda através de mutirões envolvendo a própria população moradora do local.

O município, através de seus departamentos de habitação, deve ainda viabilizar a produção de moradia para população de baixa renda, contribuindo, assim, para a prevenção de ocupações e redução do déficit habitacional.

Com relação às intervenções em favelas situadas em áreas particulares, o poder público municipal pode intermediar nas negociações dos moradores com os donos de áreas, propor legislações ou proceder à sua desapropriação para regularização. Outra função municipal nos processos de regularização fundiária é a viabilização da assistência técnica e jurídica gratuita, que veremos adiante.

### **b) Câmaras de Vereadores**

O Poder Legislativo Municipal é responsável pela aprovação das leis do município, incluindo aí as legislações urbanísticas relacionadas à regularização

fundiária, como Plano Diretor, desafetações, concessões, ZEIS e outras.

Desse modo, é interessante que os Poderes Legislativo e Executivo estabeleçam uma parceria entre si, com a finalidade de haver a governabilidade no processo político. Além disso, é muito importante a participação da população na cobrança de aprovação das leis de interesse aos processos de regularização, pois a não-aprovação de algumas leis pode atrasar ou impedir a regularização fundiária de vários assentamentos.

### **c) Ministério das Cidades**

Apesar de o Ministério das Cidades ter sido detalhado anteriormente, vale a pena reafirmar alguns pontos sobre sua participação nos programas de regularização fundiária.

Entre as secretarias nacionais que fazem parte do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos trata, principalmente, das questões relacionadas à regularização fundiária. Entre as diretrizes propostas para o apoio aos municípios nos processos de regularização, estão o atendimento prioritário à população de baixa renda, moradora de assentamentos informais, a melhoria das condições de habitabilidade dos núcleos e a concessão de títulos de uso ou propriedade à população.

Assim, visa a apoiar em vários sentidos os municípios na viabilização da política urbana, nos moldes dos preceitos constitucionais dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Entre outros, constituindo programas nacionais de apoio aos municípios para regularização fundiária, equipe especializada para promover a regularização de áreas da União, fornecendo apoio à criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano e outros conselhos e fundos afins, repassando recursos do Orçamento Geral da União e criando linhas de financiamentos para a promoção da regularização fundiária.

Em julho de 2003, foi lançado o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável – o Programa Papel Passado –, que, além de outras responsabilidades, deve constituir parcerias entre o governo federal e os governos estaduais e municipais ou comunidades, a fim de implementar programas de regularização fundiária de assentamentos informais.

#### **d) Poder Judiciário**

Para concretização dos processos de regularização fundiária, com relativa frequência há necessidade da atuação do Poder Judiciário. Nesta perspectiva, os Juízes e Tribunais dos Estados, os Juízes Federais e os Tribunais Regionais Federais são os que mais se destacam. Contudo, nos processos de regularização não é muito comum o envolvimento da Justiça Federal, a não ser quando a ação de regularização se der em área de titularidade da União.

Geralmente, o julgamento do processo de regularização se faz pela Justiça Estadual comum, e cada estado tem sua Lei de Organização e Divisão Judiciárias, as Comarcas, que podem englobar um ou mais municípios, e são responsáveis pelo processamento e julgamento da causa.

As Varas da Fazenda Pública são competentes para julgar ações de interesse municipal ou estadual, e as Varas de Registros Públicos são competentes para julgar as ações relativas a registros públicos, por exemplo, registro de imóveis, quando o interessado discorda das exigências feitas pelo Oficial do Cartório de Registro de Imóveis ou não pode cumpri-las.

Em todos os casos de regularização fundiária, seja com títulos de propriedade plena, seja através de concessões de uso, geralmente se faz necessária a participação do Poder Judiciário nos processos, como segue:

- Usucapião: necessidade de ação judicial, em que a sentença serve de título para o registro imobiliário;
- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: pode ser obtida por via administrativa ou, em caso de recusa ou omissão da administração municipal, por via judicial;
- Propriedade plena através de parcelamento do solo: situações consolidadas, porém em desacordo com legislações, em alguns casos carecem de sentença judicial.

#### **e) Cartórios de Registro de Imóveis**

O processo de regularização, seja por título de propriedade ou de uso, consolida-se com o respectivo registro no Cartório de Registro de Imóveis,

que é regido por várias legislações, dentre as quais as leis federais nº 6.766/79 e nº 6.015/73 e suas alterações.<sup>30</sup>

Os cartórios registram ou bloqueiam os processos de regularização. Na falta de normas ou no surgimento de dúvidas aos processos de regularização, o Tribunal de Justiça de cada estado, através da Corregedoria Geral da Justiça, pode estabelecer regulamentos, denominados provimentos, que definem critérios e procedimentos para atuação dos cartórios nos processos de regularização fundiária, a fim de simplificá-los e barateá-los. Como exemplo, podemos citar o Provimento More Legal, elaborado pela Corregedoria do Rio Grande do Sul, o qual estabeleceu regras simplificando a regularização fundiária naquele estado.<sup>31</sup>

#### **f) Defensoria Pública ou Serviço de Assistência Jurídica dos Municípios**

As comunidades necessitadas de regularização, via de regra, necessitam de apoio jurídico para o reconhecimento final de seus direitos. Para tanto, precisam contar com os serviços de profissionais especializados, como, por exemplo, os advogados. Porém, geralmente não podem arcar com as custas de um processo judicial e com pagamentos de honorários advocatícios. Nesse caso, precisam de suporte da Defensoria Pública dos Estados e/ou do apoio dos municípios.

A Defensoria Pública é uma instituição que presta serviços de assistência jurídica gratuita para a população necessitada. A Constituição Federal estabelece que a União e os estados devem ter defensores públicos que atuem na orientação e defesa dos direitos da população de baixa renda perante a administração pública, o Poder Legislativo e o Judiciário, ensinam SAULE JR. et al. (2002).

O poder público municipal pode organizar, na esfera administrativa, serviços de assistência jurídica gratuita. Podem-se, também, realizar convênios com Defensoria Pública do Estado, OAB, Faculdades de Direito, ONGs ou outros

---

<sup>30</sup> Lei nº 6.766/79: Disciplina o parcelamento do solo; Lei nº 6.015/73: Dispõe sobre registros públicos.

<sup>31</sup> Provimento More Legal - Prov. 17/99 Corregedoria Geral da Justiça do Rio Grande do Sul.

que tenham como finalidade a prestação de serviços de assistência técnica e jurídica.

### **g) Associações de moradores**

Praticamente em todos os programas de regularização que obtiveram algum êxito, houve o envolvimento da população moradora, seja nas decisões, na elaboração de projetos ou na execução de obras.

É muito importante a participação das associações de moradores das comunidades a serem regularizadas, ou de outras entidades representantes de seus interesses, como igrejas e associações. Além do empenho por um objetivo comum, revestem-se de força coletiva para cobrar seus direitos do poder público, como a urbanização das áreas, a segurança da posse e a agilidade nos processos. Ao participar da elaboração dos programas, contribuem para que seus costumes sejam respeitados e suas construções de anos e anos de poupança sejam mantidas.

É interessante que a associação seja formalmente constituída, com estatuto que estabeleça regras para a participação de representantes legais das pessoas envolvidas nos processos. Essa participação pode ser através de reuniões, assembléias, conferências e outros.

### **h) Organizações não-governamentais e instituições**

ONGs ligadas às questões relacionadas com os processos de regularização e instituições de ensino, como faculdades de Engenharia e Arquitetura, Direito e Serviço Social, igrejas e outros, podem apoiar a organização da comunidade, viabilizar recursos, elaborar projetos, realizar seminários, cursos, campanhas educativas e capacitar agentes comunitários.

Podem, também, firmar convênios com os poderes públicos para assessorá-los em elaboração de diagnósticos, levantamento topográfico, consultoria jurídica e outros que auxiliem o processo de regularização.

### **i) Ministério Público**

O Ministério Público é uma instituição permanente e essencial à Justiça. É composto por Promotores de Justiça, "os advogados do povo", que são bacharéis em Direito recrutados pela União e estados mediante concurso público, ensina FREITAS (2003).

Conforme a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 127,

"o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis."

Dessa forma, o reconhecimento do direito à moradia e à regularização fundiária de ocupações está entre as atribuições do Ministério Público, e os principais instrumentos de atuação, na esfera cível para a proteção da população e da ordem urbanística, são o inquérito civil e a ação civil pública.

### **3.5.2 PRINCIPAIS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUAS FUNÇÕES**

#### **Principal instrumento de regularização urbanística das favelas: ZEIS ou AEIS**

A partir dos anos 1980, após a Lei Federal nº 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano, alguns municípios, baseados no artigo 4º da referida lei, elaboraram suas legislações sobre ZEIS.

Depois da aprovação da Constituição de 1988, cresceu o número de municípios que passaram a utilizar o instrumento da ZEIS.<sup>32</sup>

"As Zonas Especiais de Interesse Social são um instrumento urbanístico de regularização fundiária. Ao permitir a flexibilização do regime urbanístico aplicado à área a ser regularizada, permite que a regularização urbanística do assentamento ocorra paralelamente a regularização jurídica" (ALFONSIN, 2003).

---

<sup>32</sup> Os programas de regularização fundiária elaborados após a Constituição de 1988 se basearam no artigo 30 - Autonomia Municipal - e no artigo 182 - Política de Desenvolvimento Urbano -, apoiados nos Planos Diretores.

As ZEIS são instrumentos urbanísticos integrantes do zoneamento de um município. Em sentido amplo, o zoneamento "consiste na repartição do território municipal à vista da destinação da terra, do uso do solo, ou das características arquitetônicas" (Silva, citado por ALFONSIN, 1997, p.66). Visam a reconhecer e legalizar, através de normas específicas, as áreas ocupadas por população de baixa renda, que, por necessidades sociais e de moradia, instalaram-se num espaço que elas mesmas zonaram, e que gerou um grande conflito entre a cidade legal e a cidade real.

O poder público também pode utilizar do instrumento das ZEIS para promoção de empreendimentos habitacionais que atendiam à demanda habitacional da população de baixa renda, ou para situações de emergência, no caso de ações judiciais com despejos massivos ou de calamidades públicas, como remoção de áreas de risco de desabamentos, de enchentes e outros.

Hoje, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, inciso V, trouxe o instrumento da ZEIS como um instituto jurídico e político da política urbana municipal, como reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades e a possibilidade da legalização, estendendo direitos aos cidadãos, que passam inclusive a pagar tributos e taxas.

### **Principais instrumentos de regularização jurídica das favelas: titulação**

Para a regularização jurídica de assentamentos informais, pode-se utilizar a titulação plena ou não-plena de propriedade, dependendo da situação da área a regularizar.

No caso da titulação não-plena de propriedade, pode-se assegurar a posse ao ocupante. Os títulos plenos de propriedade podem ser obtidos pelo instrumento do usucapião ou por compra e venda, e os títulos não-pletos, pelos instrumentos de concessões de uso.

### **Títulos plenos**

### **a) Usucapião especial para fins de moradia**

A usucapião é uma forma de aquisição da propriedade. A Constituição Federal de 1988 trouxe a possibilidade da utilização da usucapião urbana em lotes menores que 250m<sup>2</sup>, ocupados para moradia do possuidor ou de sua família, por no mínimo cinco anos, e quando o possuidor não for proprietário de outro imóvel.<sup>33</sup>

Foi principalmente através de tentativas de utilização deste instrumento que, na década de 1990, iniciaram-se os Programas de Regularização Fundiária. Porém, o instrumento ainda apresentava limitações para o atendimento de processos coletivos, que representavam a maioria das ocupações por favelas.

Inovando o disposto na Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, em seu artigo 10, trouxe a possibilidade de utilizar esse instrumento de forma coletiva para áreas maiores que 250m<sup>2</sup>:

“as áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapiados coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.”

Embora existam hoje vários recursos tecnológicos para identificação e individualização de lotes nos assentamentos de favelas, como *softwares* e fotos aéreas, a usucapião coletiva tem a facilidade de viabilizar mais rapidamente o processo de regularização, por meio de ações conjuntas, o que muitas vezes dá mais “peso” ao processo, além de se poder utilizar o tempo das ocupações coletivas.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Constituição Federal de 1988, artigo 183: Aquele que possuir como sua área urbana de até 250,00 metros quadrados, por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. No Código Civil de 1916 o prazo para aquisição da usucapião era de 10, 15 ou até 20 anos, conforme o caso.

<sup>34</sup> A maioria dos políticos prefere utilizar esse instrumento de forma coletiva, devido à maior rapidez no processo, trazendo dividendos políticos para o seu governo, deixando o problema da individualização para as futuras administrações.

## **b) Compra e venda**

Regulado pelo Código Civil Brasileiro, o instrumento de compra e venda é um contrato que obriga uma pessoa física ou jurídica, chamada vendedor, a transferir a outra, o comprador, o domínio de um bem mediante pagamento de um preço.

No Brasil, a maneira mais usual de venda de imóveis é através do compromisso de venda e compra, principalmente através de prestações, pois os imóveis são bens caros para pagamento à vista para a maioria da população.

O Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, que dispunha sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações, previu a possibilidade de o contrato preliminar – o compromisso de venda e compra – estabelecer a obrigatoriedade de celebrar o contrato definitivo, impedindo o arrependimento por parte dos vendedores que vinha garantido no Código Civil de 1916. Outra garantia a ambas as partes é a averbação do contrato no Registro de Imóveis, atribuindo-lhe o caráter de direito real, oponível a terceiros quanto à alienação ou oneração posterior ao lote compromissado.

Ainda com relação aos compromissos de venda e compra, a Lei Federal nº 6.766/79, em seu artigo 25, estabelece que

”são irrevogáveis os compromissos de compra e venda, cessão e promessas de cessão, os que atribuam direito à adjudicação compulsória, e estando registrados, confirmam direito real oponível a terceiros.”

Assim, após o pagamento das prestações devidas, o adquirente do lote tem o direito de exigir a outorga da escritura definitiva, passando a propriedade do bem em seu nome. Esse instrumento, segundo ALFONSIN (2003), representa mais de 90% dos contratos firmados, principalmente na época do BNH, entre companhias habitacionais, como CDHU, COHABs, empresas e secretarias municipais de habitação e os mutuários.

As próprias unidades habitacionais são hipotecadas como forma de garantia de pagamento; portanto, a escritura definitiva só é lavrada após a quitação. Alguns autores alertam sobre problemas na utilização deste instrumento,

a exemplo de conjuntos habitacionais produzidos por companhias estatais, que muitas vezes não concluem a situação registral do empreendimento devido a situações diversas, como titulação da gleba, retificações de áreas e falta de gestão administrativa dos núcleos.

Assim, devido à não-regularização dos empreendimentos, um grande número de famílias vive irregularmente sob uma aparência de regularidade, por ainda não haver conseguido a matrícula definitiva do imóvel junto ao Cartório de Registro, assevera ALFONSIN, (2003): "Trata-se de uma irregularidade invisível."

Outro cuidado que se deve ter com relação ao título de propriedade é que esta pode ser alienada, e muitas vezes a população pobre, pressionada por diversos motivos, como desemprego, doenças ou até ilusões de melhoria de vida, vende o imóvel, não raramente por valores inferiores ao real, voltando à favela, alimentando, assim, a irregularidade.

O instrumento de compra e venda geralmente não é utilizado para regularização de favelas situadas em áreas públicas, devido principalmente à vedação de alienação de imóveis públicos.

### **3.5.1 TÍTULOS ALTERNATIVOS - DIREITO DE USO**

Muitos programas de regularização fundiária em áreas públicas utilizam os instrumentos de direito de uso, o que se dá em razão de serem os instrumentos mais adequados, com maior rapidez e facilidade operacional para regularização. Além disso, evita-se o risco da comercialização legal da propriedade, pois a ilegal ocorre com grande freqüência. No caso da propriedade plena, o mercado "expulsa os proprietários", que muitas vezes, em situação de emergência, vendem os imóveis e vão ocupar novas áreas impróprias à habitação.

Até a promulgação do Estatuto da Cidade, o instrumento utilizado era a Concessão de Direito Real de Uso; porém, foi introduzido depois o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. A principal diferença entre estes instrumentos é que, na CDRU, o poder público tem a faculdade de conceder o título, enquanto na CUEFM, tem a obrigação de conceder o título aos ocupantes de assentamentos irregulares situados em áreas públicas. A CUEFM é um direito subjetivo do ocupante.

O artigo 48 do Estatuto da Cidade, reforçando a utilização desses títulos nos programas habitacionais de interesse social, estabelece que terão caráter de escritura pública, e serão obrigatoriamente aceitos em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

### **a) Concessão de direito real de uso**

A CDRU já era prevista desde o Código Civil de 1916, em seus artigos 742 a 745. Em 1967 foi publicado o Decreto-Lei nº 271, que dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências.

Conforme consta de seu artigo 7º, a concessão de uso pode ser instituída em terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel para fins específicos, como urbanização, edificação ou outra utilização de interesse social.

A concessão de direito real pode ser contratada por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo inscrito em livro especial. O concessionário pode utilizar o terreno par fins estabelecidos no contrato e responde pelos encargos civis, administrativos e tributários que incidem sobre ele. Pode ser extinta se o concessionário der ao imóvel finalidade diferente da estabelecida no contrato. É transferida por ato "intervivos" ou por sucessão legítima ou testamentária.

Esse instrumento vem sendo utilizado para regularização fundiária de assentamentos em áreas públicas, permitindo a destinação destas à população de baixa renda, legalizando sua permanência nas áreas ocupadas.

Em 1988 a palavra "concessão de uso" foi mencionada expressamente no parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição Federal de 1988<sup>35</sup>, e inserida em diversos planos diretores municipais.

Geralmente, as áreas públicas ocupadas são da categoria de bem comum do povo, provenientes de loteamentos. Portanto, existe a necessidade de

---

<sup>35</sup> "§ 1º- o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou a mulher, ou a ambos, independente do estado civil."

se proceder à desafetação da área pública, através de lei municipal, antes da utilização do instrumento da concessão de direito real de uso.

### **b) Concessão de uso especial para fins de moradia**

Os artigos de 15 a 20, que tratavam do instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, foram vetados do texto do Estatuto da Cidade. Porém, em 04 de setembro de 2001, esses artigos foram transformados em Medida Provisória, embora com algumas reformulações, como a restrição da extensão do direito à Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia até 30 de junho de 2001, e a disciplina de forma diferenciada da aplicação da referida concessão para diferentes categorias de áreas públicas.

O Instrumento da CUEFM constante da Medida Provisória nº 2.220/01 é um direito subjetivo do ocupante de imóvel público. É um direito real oponível à terceiros, que poderá ser obtido por via administrativa ou judicial.

Sendo um direito subjetivo, é importante que o poder público municipal encare essas questões, realizando um trabalho sério, elaborando e executando planos e projetos urbanísticos que visem à melhoria da qualidade de vida, a fim de não perpetuar a segregação dessas áreas, devendo urbanizá-las e integrá-las à cidade juntamente com a regularização jurídica, pois, se o poder público não se manifestar no prazo legal previsto, essa concessão poderá ser outorgada por via judicial.

Uma das principais características da CUEFM é a sua gratuidade, que diz respeito ao direito de usar o terreno; porém, se na intervenção da regularização houver obras de urbanização, a administração pública poderá cobrar a contribuição de melhoria por elas. Conforme o artigo 2º da Medida Provisória nº 2.220/01, a CUEFM pode ser de maneira coletiva, facilitando e agilizando os processos de regularização fundiária, devido aos mesmos motivos já mencionados anteriormente no instrumento coletivo da usucapião.

Dessa forma, o imóvel ocupado coletivamente será concedido à população em frações ideais, que não têm a necessidade de corresponder à metragem exata que cada família ocupar, não podendo ser maior que 250m<sup>2</sup>. Para o prazo previsto na CUEFM, pode-se somar a posse do possuidor à do seu

antecessor; assim, este dispositivo é de extrema importância se considerarmos a grande mobilidade existente nas favelas.

Com relação à ocupação de áreas preservação permanente, bem comum do povo e outras, a referida medida provisória faculta ao poder público assegurar o exercício do direito à posse em outro local, reafirmando, assim, o direito subjetivo. Embora, na maioria das vezes, a regularização no próprio local seja o melhor caminho, desde que não traga riscos à população, seus artigos 4º e 5º dispõem que ficará a critério do município a regularização ou remoção destas áreas.<sup>36</sup>

Como resolver impasses que fazem parte da maioria das ocupações? Como proceder à regularização em áreas de bem comum do povo? Realmente o debate é polêmico. A redação inicial do Estatuto da Cidade não estabelecia a possibilidade de a concessão ser feita em outro local quando a ocupação fosse constatada, por exemplo, em áreas de praças. A nova redação do artigo na medida provisória deixa a decisão a critério do município e mostra claramente o resultado de negociações feitas entre diferentes atores, dentre os quais o Fórum Nacional de Reforma Urbana e o governo federal.

Assim, a permanência da população ocupante destes locais, ou sua remoção, será determinada pela correlação de forças dos vários atores, como administração pública, Ministério Público, movimentos de moradia e movimentos ambientalistas, em cada contexto local, e pela análise de vários aspectos sobre a conveniência ou não da regularização no próprio local.

Será necessário, além de aspectos técnicos, jurídicos, sociais, ambientais e políticos, também o bom senso para resolução desses conflitos, que se acentua especialmente no estado de São Paulo, pois a Constituição Estadual de 1989 estabelece, em seu artigo 180, que as áreas destinadas a equipamentos comunitários e sistemas de lazer de loteamentos não poderão ter sua destinação alterada.

---

<sup>36</sup> Medida Provisória nº 2.220/01, art. 4º: No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os artigos 1º e 2º em outro local. Art. 5º: É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os artigos 1º e 2º em outro local na hipótese de ocupação de imóvel: I - de uso comum do povo; II - destinado a projeto de urbanização; III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais; IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou V - situado em via de comunicação.

Alguns juristas são de parecer que essas ocupações com mais de vinte anos já não têm mais a sua destinação original, além da idéia de o direito subjetivo à posse ser superior à faculdade do poder público. Uma segunda discussão, principalmente em conjunto com ambientalistas, evidencia a necessidade de remoção ou de desafetação do local. Porém, a matéria é muito nova, contendo poucas ou isoladas decisões jurídicas sobre o assunto.

A questão ambiental não deve ser ignorada, pois esse é um dos principais pilares da sustentabilidade. Contudo, é necessário que se tenha uma visão socioambiental da questão, ocupações com o mínimo de qualidade e segurança, tanto da posse como estrutural, contendo infra-estrutura básica, necessária não só para a qualidade dos assentamentos como de toda a cidade. O poder público municipal, reiterando referência anterior, é o principal agente nas intervenções do território municipal e, conseqüentemente, nos processos regularização fundiária.

Nesse contexto, em seguida faremos uma abordagem sobre as principais funções e atuações dos municípios nas ações de regularizações de favelas. Demonstraremos princípios e características de alguns processos, dando ênfase à nova maneira e aos novos instrumentos de ação governamental em relação às regularizações.

### **3.6 O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS**

Principalmente após a aprovação da Constituição Federal de 1988, os poderes públicos municipais passaram a ser os maiores responsáveis pelo desenvolvimento de algumas políticas públicas, entre elas, a habitação. O artigo 30 da referida Constituição determina que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

A mesma Constituição trouxe um capítulo sobre política urbana, no qual condicionou a política de desenvolvimento urbano, executada pelo município, ao desenvolvimento das funções sociais da cidade e à garantia do bem-estar de seus habitantes.

Assim, o poder público municipal tem um papel fundamental na gestão e organização do espaço urbano, devendo elaborar e colocar em prática as

diretrizes do Plano Diretor. Os municípios são regidos por Leis Orgânicas – verdadeiras constituições municipais –, elaboradas após a Constituição de 1988, as quais mostram as marcas da autonomia, descentralização e democratização que caracterizam o ambiente político no final dos anos 1980 (Projeto Moradia, 2002).

Embora tenham representado um avanço no final dos anos 1980, início dos 1990, a maior parte dessas leis não mudou de forma significativa a prática da gestão urbana e, conseqüentemente, a habitacional nos últimos dez anos, seja devido à correlação de forças, à ação do judiciário ou à falta de capacitação dos municípios.

Com relação à regularização fundiária de favelas, alguns municípios elaboraram programas e viabilizaram instrumentos para intervenções nos núcleos. Porém, a maioria desses programas não atendeu de maneira completa e significativa à regularização. Em sua maioria, contemplaram obras de urbanização, mas não foram regularizados juridicamente.

Os objetivos da regularização podem ser resumidos em segurança da posse, promoção do saneamento básico e inserção à cidade. A regularização, como o próprio nome diz, deve existir para resolver uma situação de fato consolidada; assim, o município deve sempre executar programas de provisão de habitação que dêem conta da demanda habitacional, a fim de que a regularização não se torne um círculo vicioso.

Segundo FERNANDES (2004, p.241),

“As favelas, assentamentos e loteamentos irregulares não são problemas vividos apenas por cidades grandes. Dados recentes mostram que em cidades de porte médio e cada vez mais em cidades pequenas essas formas variadas de construção informal já estão ocorrendo. Cerca de 37% dos municípios brasileiros com menos de 20 mil habitantes têm loteamentos clandestinos, e 18% destes possuem favelas.”

Após a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou o artigo 182 da Constituição Federal, o papel dos municípios se tornou ainda mais importante para viabilização da função social da cidade e da propriedade.

O Ministério das Cidades, criado em 2003, apoiou-se no Projeto Moradia, que tem como proposta a descentralização e a participação da

sociedade, sendo essencial o papel dos municípios. Em todo município se faz necessária uma estrutura institucional que seja responsável pela política urbana e habitacional. Dependendo do porte da cidade, essa estrutura pode ser um departamento ou uma secretaria, que deve realizar diagnósticos, sistematizar dados e informações, elaborar programas e projetos, viabilizar recursos, executar obras, etc. Além disso, deve prever ainda a criação de Fundos e de Conselhos de Desenvolvimento Urbano e Habitacional.

O processo de governança é muito importante para viabilização dos programas de regularização fundiária. Dele podem participar o poder público, a sociedade civil organizada, instituições e outros. Várias experiências mostram que é interessante a previsão de convênios e parcerias com ONGs, universidades e instituições para o desenvolvimento dessas atividades. A participação dos movimentos populares organizados nos processos é muito importante na medida em que cobram dos governos as ações propostas, principalmente se representados por conselhos e comitês, o que facilita a interlocução nos processos. Também são interessantes consultorias externas, mas estas só funcionam bem quando coordenadas e respaldadas por equipes locais, que devem tanto alimentar os consultores com dados e informações como absorver, filtrar propostas e opiniões sobre a questão. Assim, existe sempre a necessidade de se qualificar e capacitar profissionalmente as equipes municipais.

Muitas intervenções urbanas são financiadas por agências internacionais através de seus programas de financiamentos, como estratégias de combate à pobreza e de transformar as economias urbanas.

Uma das referências teóricas para a disseminação desta política tem sido as idéias de Hernando de Soto, no livro “O Mistério do Capital”

Soto (2001) enfatiza a dimensão econômica e suas implicações no processo de ilegalidade urbana. Defende a tese de que o impacto que os programas de regularização podem ter sobre a política econômica geral, por capturar o crescimento informal da economia extralegal em uma economia formal, particularmente nas áreas urbanas é significativo, podendo revigorar a economia urbana como um todo.<sup>37</sup> De acordo com esta visão, pequenos comércios informais,

---

<sup>37</sup> Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos, 2001, p.156. Esta análise de Hernando de Soto e suas implicações para as políticas de regularização foram extraídas

casas e barracos precários são capitais econômicos “mortos”, que poderiam ser reavivados por um sistema legal oficial, para que seus ocupantes pudessem ter acesso a um crédito formal, investir em suas casas e negócios e revigorar a economia urbana como um todo.

Porém, teses contrárias defendem que na prática não é bem assim que acontece, pois além do demonstrado acima, para o crescimento da economia é necessário que as pessoas tenham renda e crédito para garantia de seus financiamentos. E é essencial que se tome alguns cuidados na elaboração dessas políticas de regularização, a fim de não “empurrar” esses imóveis para o mercado imobiliário e conseqüente expulsão dos moradores originais.

### **3.6.1 SOLUÇÕES ADOTADAS PELOS GOVERNOS MUNICIPAIS PARA REGULARIZAÇÃO DE FAVELAS NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990**

Reiterando diversas referências anteriores, o poder público municipal é o principal responsável pelo desenvolvimento dos programas de regularização fundiária de favelas. Destacamos, agora, algumas experiências de ações municipais que vêm sendo implementadas desde o final dos anos 1980.

#### **a) A experiência de Belo Horizonte**

Fundada em 1897, com a finalidade de substituir a antiga capital mineira, Ouro Preto, Belo Horizonte foi planejada e construída sem previsão de local de moradia para os operários que trabalharam na construção da cidade, e que, então, ocuparam clandestinamente o município.

Desde o início do século XX, ocorreram muitas ocupações no município, algumas até com “aprovação” do poder público. No decorrer do século, houve várias remoções, principalmente quando o crescimento da cidade aumentava o valor das terras e estes núcleos incomodavam o restante da cidade.

Essas remoções empurraram a população pobre para os morros, áreas alagáveis e sujeitas a deslizamentos.<sup>38</sup>

No final da década de 1970, os favelados se organizaram em uma entidade chamada Federação dos Trabalhadores Favelados, que mais tarde se tornou a UTP. Em 1979, apoiados pela Igreja Católica, o Movimento dos Favelados criou, a nível estadual, o PRODECOM, que tinha como objetivo a urbanização e a regularização jurídica das favelas de Belo Horizonte. Segundo ALFONSIN (2003), após quatro anos de funcionamento, o PRODECOM foi abandonado, alvo de diversas críticas, tendo realizado muito pouco, principalmente no que diz respeito à titulação de moradias.

Em 1983, os moradores de favelas, através da UTP e da FAMOBH, passaram a pressionar a Prefeitura e conseguiram viabilizar a criação do PROFAVELA.<sup>39</sup>

Inicialmente, a aplicação do PROFAVELA ficou a cargo da Secretaria Municipal de Ação Comunitária, e posteriormente passou a ser gerenciado pela Divisão de Regularização Fundiária da URBEL.

O PROFAVELA visava a reconhecer a existência de todas as favelas baseando-se em um levantamento aerofotogramétrico de 1981, incluindo-as como uma nova figura no zoneamento da cidade, delimitando-as como SE-4, Setor Especial 4.

O artigo 3º, um dos mais importantes da lei que criou o PROFAVELA, estabelecia que o uso e a ocupação do solo nas áreas classificadas como SE-4 seriam apreciados e aprovados de acordo com a tipicidade da ocupação, excluindo-se a aplicação das normas gerais do município. Conforme ALFONSIN (2003), nas áreas particulares, no período de 1993 a 1996, foram ajuizadas cerca de 1500 ações de usucapião urbana pela Divisão de Regularização Fundiária.

---

<sup>38</sup> As tragédias humanas envolvendo a população moradora de áreas de risco em Belo Horizonte se repetem ano após ano na estação de chuvas. Em janeiro de 2003, mais de 40 pessoas morreram vítimas de deslizamentos nas áreas de risco, provocados pelas intensas chuvas que atingiram a região metropolitana de Belo Horizonte, segundo ALFONSIN (2003).

<sup>39</sup> O PROFAVELA foi criado pela Lei Municipal nº 3.532/83, regulamentado pelo Decreto nº 4.762/84, que se transformou na Lei nº 3.995/85.

Devido a alguns critérios, como menor custo, maior agilidade e menos conflitos com os proprietários de terras, a intervenção ocorreu principalmente em favelas situadas em áreas públicas, que na época atingia um percentual de 12%. Para a regularização, após a desafetação das áreas, o instrumento jurídico utilizado foi o da doação, constante no artigo 6º da lei que criou o PROFAVELA.<sup>40</sup> Juntamente com a regularização jurídica, são realizadas obras de urbanização e infra-estrutura.

A realidade mostra que os resultados quantitativos de regularização jurídica são insignificantes perante a demanda. Segundo dados da URBEL, 450 mil pessoas vivem em situações irregulares em Belo Horizonte, incluindo favelas, loteamentos e conjuntos irregulares. FERNANDES (1998) assevera que, em 18 anos de regularização fundiária em Belo Horizonte, apenas 6000 títulos foram distribuídos.

Porém, a experiência de Belo Horizonte não deixa de ser meritosa, apresentando o modelo a seguinte fórmula:

“[...] a combinação entre a identificação e a demarcação de favelas como áreas residências para fins de moradia social – inicialmente denominadas setores especiais – no contexto do zoneamento municipal; a definição de normas urbanísticas especiais de uso, parcelamento e ocupação do solo em tais áreas; e a criação de mecanismos político-institucionais de gestão participativa dos programas de regularização” (Fernandes, citado por ALFONSIN, 2003).

## **b) A experiência de Recife**

Recife é uma metrópole muito importante, principalmente no cenário nordestino, com um espaço físico culturalmente rico, onde se explora o turismo como uma das principais fontes de emprego e renda da região.

ALFONSIN (1997) refere que, embora seja rica em alguns espaços e com uma população de 1,3 milhões de pessoas, cerca de 700 mil, ou seja, mais de 50%, vivem em aproximadamente 600 favelas, muitas vezes em situações de

---

<sup>40</sup> Esse instrumento tem sido muito criticado por especialistas, com o argumento de que representa a transferência de títulos plenos de propriedade sobre as áreas, ensina ALFONSIN (2003).

risco, em áreas alagadas, morros, mangues e margem de rios e canais que cortam a cidade.

Existe uma característica peculiar com relação ao número e à participação dos movimentos sociais organizados na busca por melhores condições de vida para a população pobre, desde a década de 1960. Com a estratégia de luta pela garantia da terra urbana, a participação popular foi responsável pelo surgimento, em 1983, da Lei nº 14.511/83, de Uso e Ocupação do Solo, que estabeleceu os princípios gerais para as Zonas Especiais de Interesse Social e mapeou um conjunto de assentamentos humanos para fins de regularização fundiária em Recife.

Segundo Marinho, citado por ALFONSIN (2003), "os assentamentos 'gravados' pela referida lei eram já consolidados e politicamente era necessário dar uma resposta às pressões dos movimentos sociais."

Porém, a regulamentação efetiva das ZEIS ocorreu somente em 1987, através da Lei nº 14.947, com a formulação da Lei do PREZEIS. Esse plano visava, entre outros, à adequação da propriedade à sua função social, à priorização do direito de moradia sobre o direito de propriedade, ao controle efetivo da utilização do solo urbano nas ZEIS, à preservação do meio ambiente natural e construído, ao incentivo à participação comunitária no processo de urbanização e regularização fundiária das ZEIS.

Foi, então criada a COMUL para cada uma das áreas de intervenção e o Fórum do PREZEIS, que tinha como objetivo debater questões de interesses comuns a todas as ZEIS. Para cada ZEIS existe uma COMUL composta por cinco membros, sendo um representante da URB, um do órgão público responsável pela execução de projetos, que pode ser a URB ou a COHAB, dois representantes da comunidade, um representante da entidade de assessoria ao movimento popular ou ONG, eleito pela comunidade. As comissões são deliberativas e discutem problemas específicos do assentamento e a elaboração dos planos e processos de urbanização e legalização. As decisões são encaminhadas ao Fórum do PREZEIS.

Uma das reivindicações do Fórum foi a criação do fundo municipal do PREZEIS, através da Lei nº 15.790/93, visando principalmente à captação de recursos para financiamento das intervenções.

Em 1995, a Lei do PREZEIS foi revista e regulamentada pela Lei nº 16.113/95, assim como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que recebeu o número

nº 16.796/96, sendo que uma das principais alterações foi com relação às ZEIS, podendo se dar tanto em assentamentos já consolidados (ZEIS 1) como em áreas novas destinadas a programas habitacionais (ZEIS 2).

O instrumento utilizado para regularização jurídica de áreas públicas era a CDRU, após a autorização da desafetação. Nas áreas particulares, o poder público presta apoio às populações moradoras através da usucapião urbana, e tem obtido sucesso, inclusive com sentenças favoráveis à usucapião de domínio útil em terras de marinha e à usucapião coletiva, mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade, segundo ALFONSIN (2003).

A estrutura administrativa para implementação do PREZEIS se dá através da URB, vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura, que dispõe da Diretoria de Integração Urbanística, da Diretoria de Planejamento Urbano e da Diretoria de Obras, sendo que todas participam do processo de regularização através de seus quadros profissionais constantes de advogados, arquitetos, assistentes sociais, engenheiros, estagiários e outros.

Embora também sejam insignificantes os números de situações regularizadas, principalmente em relação à demanda, a experiência de Recife, em especial nas áreas públicas, é muito importante no sentido de que incorporou a participação dos moradores dos assentamentos em processo de regularização à gestão das intervenções, além do destaque pelo funcionamento regular e participação do Fórum do PREZEIS.

Na região do ABCD, também alguns municípios criaram mecanismos de regularização fundiária semelhantes aos pioneiros de Belo Horizonte e Recife.

### **c) A experiência de Diadema**

Nos anos 1960, Diadema se emancipou de São Bernardo do Campo, na região metropolitana de São Paulo. Com uma população de 314.742 habitantes, é considerada a segunda densidade demográfica do estado e a terceira do país, com 10.544 habitantes/km<sup>2</sup>, segundo BALTRUSIS & MOURAD (1999).

Entre as décadas de 1960 e 1980, a população de Diadema cresceu muito devido principalmente à concentração de indústrias na cidade, fazendo proliferar os loteamentos irregulares e as favelas. Porém, o processo de

industrialização não foi acompanhado por uma urbanização adequada para o atendimento da população que para lá se deslocava, em busca de oportunidades de empregos.

No início dos anos 1980, existia uma grande quantidade de loteamentos clandestinos e irregulares, sendo muito baixa a qualidade de vida na cidade. BALTRUSIS & MOURAD (1999) referem que, em 1982, existiam 128 favelas no município. Nesse contexto, cada vez mais aumentavam as necessidades urbanas e sociais dessa população.

Em 1982, principalmente devido ao apoio dos movimentos populares, foi eleito prefeito de Diadema um sindicalista que tinha como proposta de governo investir nas questões sociais.

O Movimento organizado dos favelados ganhou força e viu na organização social a oportunidade de atender às suas necessidades. Apoiado pela Igreja Católica, através de cobranças do poder público local, iniciou-se em 1985 o programa de regularização e urbanização das mais de 170 favelas que se encontravam em áreas públicas, onde se concentravam quase 100 mil pessoas. Iniciou-se, também, o trabalho de regularização dos loteamentos clandestinos.

“A região do grande ABC tem se destacado não só pelo seu desenvolvimento econômico, mas também pela forte organização sindical e popular que gerou muitas conquistas sociais” (BALTRUSIS & MOURAD, 1999, p.43).

Porém, foi na década de 1990 que o programa ganhou força e legitimidade, e a regulação urbanística foi reformulada. A Lei Orgânica aprovada em 1990 e o Plano Diretor em 1994 incorporaram em seus textos vários instrumentos urbanísticos e jurídicos de regularização como a CDRU, as AEIS, a usucapião urbana e outros.

Com relação às AEIS, após vários debates e conflitos entre movimento de moradia e proprietários de terras, o Plano Diretor foi aprovado em 1993 e regulamentado em 1994, através da Lei Complementar nº 25, de 25 de janeiro de 1994. Pelo Plano Diretor, foram gravadas como AEIS-2 terrenos ocupados por favelas, visando à sua urbanização e regularização fundiária, e como AEIS-1 os terrenos vazios adequados à implantação de projetos habitacionais de interesse social.

No início de 1990, ocorreram várias ocupações, com estratégia de ocupação da terra para que depois o movimento exigisse do governo a desapropriação no caso de áreas particulares, a execução da infra-estrutura, a permanência no local e a regularização.

Esta estratégia fez com que os conflitos sociais e urbanos existentes na cidade aumentassem ainda mais, segundo BALTRUSIS & MOURAD (1999). Houve reintegrações de posses, inclusive algumas de forma violenta, quando algumas pessoas ficaram feridas, havendo até morte.

A partir de 1993, foram criados canais de participação popular como o Fundo Municipal de Habitação Popular e o Conselho Municipal de Habitação Popular com representantes da Prefeitura, da Câmara e de Movimentos de Moradia. Naquele período, a cidade começava a ganhar melhores condições de infra-estrutura com pavimentações de ruas, canalizações de córregos e construção de equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde e outros.

Os recursos, em sua maioria, foram provenientes do orçamento municipal e de alguns convênios com os governos estadual e federal, dos quais o próprio movimento organizado obteve financiamentos para construção de habitações pelo processo de mutirão autogestionário.

Conforme BALTRUSIS & MOURAD (1999), em 1995, dos 197 núcleos habitacionais existentes, 121 estavam urbanizados e integrados à cidade, com acesso a serviços e equipamentos públicos. A posse da terra e o direito de permanência nos locais onde haviam investido em suas residências, e onde já havia iniciado uma regularização fundiária, através da urbanização, eram as principais reivindicações do movimento organizado.

As intervenções no campo jurídico começaram a ser elaboradas simultaneamente àquelas realizadas no campo urbanístico – lotes demarcados, redes de esgoto, espaços comunitários. Os processos jurídicos das favelas situadas em áreas públicas tiveram como desfecho, após a desafetação, a Concessão de Direito Real de Uso. A implementação do programa de regularização fundiária de Diadema ficou a cargo da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano e da Secretaria de Assuntos Jurídicos.

Em 1997, segundo ALFONSIN (2003) encontravam-se administrativamente regularizados 5200 lotes, dos quais 188 já com registro no Cartório de Registro de Imóveis. A cidade de Diadema se destacou na questão da

regularização de assentamentos informais, pois trabalhou no sentido amplo, ou seja, regularização urbanística e jurídica conjuntamente.

Outro grande mérito do programa de regularização fundiária de Diadema foi a política de provisão de lotes novos produzidos de forma regular, através da aplicação da AEIS-1, prevenindo a reprodução do ciclo perverso de irregularidade, trabalhando no sentido de uma política curativa e preventiva.

A continuidade político-administrativa durante três gestões também foi um ponto positivo para o programa de regularização fundiária da cidade de Diadema, pois deu-se seqüência às propostas e projetos que vinham sendo executados anteriormente.

Ainda na região do Grande ABC, em 1991, o município de Santo André também instituiu as AEIS por meio de legislação específica, inspiradas nas ZEIS de Recife, garantindo a participação da comunidade nos processos de regularização, mediante a constituição de Comissões de Legislação e Urbanização específicas para cada assentamento.

#### **d) A experiência de Santo André**

O município de Santo André possui uma população de 648 mil habitantes<sup>41</sup>, e, conforme Denaldi & Dias, in ABRAMO (2003), cerca de 25.307 famílias, ou 15% da população total, vivem em 139 assentamentos informais.

Como a maioria das cidades de regiões metropolitanas o processo de urbanização de Santo André não acompanhou a industrialização, "empurrando" os trabalhadores para as favelas e loteamentos periféricos. Porém, essa população, que tem em sua história a "luta" pelos seus direitos, organizou-se em movimentos para reivindicação do direito à moradia digna.

Em 1989, o Partido dos Trabalhadores venceu as eleições na cidade e se iniciaram as intervenções em favelas, no âmbito de uma política municipal. Criaram-se a Secretaria, o Fundo e o Conselho Municipal de Habitação, além de se aprovarem leis e instrumentos relacionados à questão habitacional e urbana do município.

---

<sup>41</sup> Segundo dados do IBGE para 2000.

Foi criado o Programa PRÉ-URB, que se tratava de urbanização gradual ou intervenção pontual, com o objetivo de eliminar as situações de risco e propiciar a melhoria em algumas condições de saneamento. Também foi criado o Programa de Urbanização Integral, que compreendia a urbanização com obras de infra-estrutura e implantação de equipamentos comunitários, bem como a regularização fundiária do núcleo.

Em 1991, foi promulgada a Lei nº 6.864/91, que instituiu as AEIS, com o objetivo de regularização urbana e jurídica dos assentamentos informais da cidade, tanto em terras públicas como particulares. Para a instituição de uma AEIS, mediante lei específica, é feito um estudo de viabilidade técnico-jurídica e financeira pelos departamentos envolvidos. Para a elaboração e aprovação do Plano de Urbanização para cada área é constituída uma Comissão Municipal de Urbanização e Legalização, composta por representantes da Prefeitura e de moradores dos assentamentos.

Para cada núcleo, abre-se um processo administrativo e, após a aprovação, por decreto do Plano de Urbanização, a Prefeitura procede à obra no núcleo e, em seguida, o parcelamento administrativo dos lotes.

No caso da regularização em terrenos públicos, o instrumento jurídico utilizado por esta lei é a CDRU, que confere aos outorgados a posse por um tempo que varia entre 35 e 90 anos, renovável por igual período, o que deve ser averbado no Cartório de Registro de Imóveis. Geralmente essa concessão é onerosa, visando à recuperação do valor gasto pelo município com as obras de urbanização executadas no núcleo, sendo as prestações revertidas ao Fundo Municipal de Habitação, possibilitando novos investimentos no programa.

Nas áreas particulares, a Prefeitura de Santo André presta assistência jurídica necessária à obtenção do título de propriedade dos imóveis pelas famílias, o que se faz, geralmente, mediante negociação direta dos moradores com o proprietário ou com a propositura de ações de usucapião de glebas, conforme Denaldi & Dias, in ABRAMO (2003).

Diferentemente de Diadema, Santo André passou por uma interrupção administrativa entre 1993 e 1996. Segundo Denaldi & Dias, in ABRAMO (2003), naquela época, foram realizadas poucas intervenções em favelas, apenas obras de eliminação de riscos, apontadas pela Defesa Civil do

município. Além disso, a interrupção dos trabalhos acarretou a deterioração de algumas obras de infra-estrutura e o adensamento dos núcleos.

Nas eleições de 1996 o mesmo prefeito do período 1989 a 1992 venceu as eleições e, em 1997, foram retomadas as obras relativas ao programa de regularização de áreas. Em 1998, Santo André lançou o Programa Integrado de Inclusão Social, que trata da urbanização integral dos núcleos. O PIIS concentra espacial e institucionalmente políticas setoriais destinadas a alavancar processos de inclusão social e de mitigação da pobreza (SANTO ANDRÉ, 2000).

Com a finalidade de aperfeiçoar o programa, a Lei nº 6.864/91 foi alterada pela Lei nº 8.300, de 19 de dezembro de 2001.

A referida lei permite a execução pela municipalidade de obras em áreas particulares mediante contrapartida do proprietário, simplifica os procedimentos para a constituição e COMULS, tipifica as AEIS em duas classes – AEIS-A, áreas ocupadas e AEIS-B, áreas vazias –, admite, além da CDRU como instrumento de regularização, também a venda de lotes de parcelamento em terras públicas municipais. O programa é desenvolvido pela Encarregatura de Regularização Urbanística e Fundiária, subordinada ao Departamento de Habitação, vinculada à Secretaria de Inclusão Social e Habitação.

Embora a existência de uma estrutura institucional no nível municipal que cuide da questão habitacional, e a existência de legislações específicas que tratem do assunto, os resultados obtidos nesses anos de programa de regularização fundiária mostram a dificuldade de regularização dessas áreas: 24 núcleos de favelas, correspondentes a 18% da população favelada, encontram-se urbanizados; 46 núcleos de favelas, correspondentes a 48% da população favelada, estão parcialmente urbanizados; 19 núcleos de favelas estão regularizados administrativamente, inclusive com parcelamento aprovado na Prefeitura, tanto em áreas públicas como em áreas particulares, dos quais 6 estão em juízo e 13 estão sendo preparados para a entrada da ação judicial, sendo que 1 encontra-se registrado em cartório, segundo Denaldi & Dias, in ABRAMO (2003).

Apesar de uma mudança corrente no conceito e no tratamento dado aos assentamentos informais, desde o final do século passado, com o reconhecimento desses assentamentos pelo poder público, aprovações de legislações com princípios voltados ao social, participação da população nas elaborações, decisões e implementações dos processos, viabilizações de

recursos, inclusive estrangeiros para aplicação nos assentamentos e criação de estruturas institucionais que tratem da questão, as experiências acima apresentadas comprovam a complexidade existentes nos processos de regularização fundiária de favelas.

Todos os municípios estudados mostraram que em sua estrutura administrativa existe pelo menos um departamento que seja responsável pelas questões relacionadas à regularização fundiária. Além disso, todos possuem programas e legislações específicas e, em todos eles, a participação popular nos processos é uma constante.

Mesmo assim, os resultados obtidos com os programas de regularização fundiária apresentados não foram satisfatórios, e os núcleos regularizados em relação à demanda foram insignificantes. No caso de Diadema, cerca de 80% dos assentamentos informais foram urbanizados, o que elevou substancialmente a qualidade de vida da população. Porém, apenas 30% receberam a CDRU, e apenas 2 núcleos tiveram suas concessões registradas em cartório sob a forma de frações ideais, e nenhum deles teve seu parcelamento regularizado.<sup>42</sup> Em Recife, após dez anos de existência do PREZEIS, apenas 1 núcleo, dos 66 constituídos em ZEIS, pode-se considerar integralmente regularizado.<sup>43</sup>

Conforme Denaldi & Dias, in ABRAMO (2003), em Santo André, apenas um assentamento pode ser considerado totalmente regularizado, inclusive registrado em cartório, e está situado em área particular, o que é comprovadamente mais fácil.

---

<sup>42</sup> BRASIL, *op cit.*, 2001, p.153.

<sup>43</sup> *Ibid.*

### **3.6.2 NOVOS PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, A PARTIR DO ESTATUTO DA CIDADE E DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.220/01**

O Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220/01 trouxeram instrumentos para intervenções, principalmente municipais, nos processos de regularização fundiária. Embora essa nova legislação seja bastante recente, destacamos algumas experiências municipais que vêm sendo pioneiras na aplicação desses novos instrumentos.

#### **a) A EXPERIÊNCIA DE SÃO PAULO**

São Paulo é a maior metrópole da América do Sul e a segunda maior cidade do mundo. Sua população é de mais de 10 milhões de pessoas. O "inchaço" desta metrópole se deu principalmente a partir dos anos 1960, quando grande contingente da população pobre, vindas principalmente do Nordeste do país, migraram para a capital paulista em busca de oportunidades de emprego e melhores condições de vida.

A maior parte dessa população, juntamente com a população pobre do município, sem ter onde morar, acabou ocupando áreas vazias, tanto públicas como privadas, principalmente na periferia, densificando as favelas e os loteamentos clandestinos ou irregulares.

Na década de 1980, principalmente na administração de Jânio Quadros, a política de intervenção adotada em favelas foi de remoção para áreas periféricas. Em 1989, a administração da prefeita eleita pela Frente Popular, Luíza Erundina, procurou dar maior atenção aos assentamentos autoproduzidos, bem como melhorar as condições de vida nas favelas. Foram propostos vários programas e projetos como a modernização de legislações com viabilizações de instrumentos, como a CDRU. Um dos programas propostos visava a beneficiar uma população de 139 núcleos de favelas, através deste instrumento. Tais projetos, em sua maioria, foram rejeitados pela Câmara de Vereadores, que era composta majoritariamente por opositores ao governo municipal.

Assim, devido à falta de instrumentos, a regularização jurídica dos núcleos ficou prejudicada. Porém a Secretaria de Habitação, através da Superintendência de Habitação Popular, composta por uma equipe interdisciplinar,

interviu na urbanização de núcleos de favelas, geralmente em áreas públicas – 65% do total de favelas –, através do Programa Ação em Favela. Houve também grande participação popular.

Para a regularização de áreas particulares a SEHAB, através do RESOLO, participou no apoio às ações de usucapião urbano. Ao final daquela administração, embora cerca de 90 núcleos se encontrassem parcial ou totalmente urbanizados, nenhum estava regularizado juridicamente. Segundo ALFONSIN (1997), no ano de 1992, a cidade já contava mais de 1.800 favelas.

Nas administrações posteriores, ou seja, de 1993 a 2000, as intervenções em favelas foram praticamente as construções e remoções de famílias para o Projeto Cingapura, e algumas desapropriações de áreas particulares ocupadas. Hoje, na Grande São Paulo, são três milhões de pessoas morando em cortiços, favelas e loteamentos irregulares.<sup>44</sup>

Um recente diagnóstico realizado pela SEHAB e pelo Centro de Estudos da Metrópole, concluiu que a região metropolitana de São Paulo possui 2.018 núcleos de favelas, com um total de 1.160.590 pessoas, distribuídas em 289.954 domicílios.

Lançado em abril de 2002, a capital paulista vem desenvolvendo um amplo programa de regularização urbanística e fundiária em favelas, baseado na Medida Provisória nº 2.220/01. Esse programa está inserido num programa maior, o Programa Bairro Legal, promovido pela Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da cidade de São Paulo, que inclui também os programas de urbanização de favelas, requalificação de conjuntos habitacionais e produção de novas moradias para reassentamento.

Considerado o pioneiro e o maior programa de regularização de favelas existente atualmente no país, trata-se de um conjunto de ações integradas através de urbanização e regularização jurídica, visando a atender 160 áreas públicas municipais, entregando títulos de concessão a cerca de 40 mil famílias. O referido programa abrange ações legais, jurídicas, urbanísticas e sociais.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> Pronunciamento da Prefeita Marta Suplicy, em 10 de novembro de 2003, na entrega de títulos de concessão de uso, no Anhembi.

<sup>45</sup> Programa Bairro Legal – Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura do Município de São Paulo.

Atendendo às diretrizes do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/01, em janeiro de 2003 foi aprovada a Lei Municipal nº 13.514, que autorizou a Prefeitura a conceder o uso aos moradores dessas 160 favelas situadas em áreas públicas.

Essa lei, entre outros, aplica os dispositivos da Medida Provisória 2.220/01, autoriza a desafetação<sup>46</sup> de áreas públicas municipais da classe de bem de uso comum do povo ocupadas por população de baixa renda, com a finalidade de promover o programa de regularização urbanística e fundiária. Para sua regulamentação, foi editado o Decreto nº 43.474, de 15 de julho de 2003, que estabelece o procedimento administrativo a ser adotado pelo Executivo para fins da outorga da concessão de uso especial e da concessão de direito real de uso.

Os critérios para a concessão de uso especial para fins de moradia são os constantes do artigo 3º do referido decreto, baseados na Medida Provisória nº 2.220/01, ou seja, área menor que 250m<sup>2</sup>, utilização para fins residenciais, ocupação de no mínimo 5 anos anterior a 30 de junho de 2001, desde que o interessado não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural. Além destes, as áreas de uso misto poderão ser concedidas, desde que o uso seja predominantemente residencial e que a atividade econômica seja desempenhada pelo requerente da concessão ou por sua família; também obedecendo a alguns critérios, poderão ser concedidos nos termos do artigo 9º da Medida Provisória a concessão de uso comerciais.

O título de concessão deverá ser preferencialmente individual; em caso de impossibilidade, poderá ser do tipo coletivo e concedido gratuitamente. Sua extinção poderá ocorrer nas hipóteses previstas no artigo 8º da Medida Provisória nº 2.220/01, ou seja, se o concessionário der ao imóvel destinação diversa de moradia ou se adquirir propriedade ou concessão de uso de outro imóvel.

Os ocupantes que atenderem aos requisitos constantes para a aquisição da referida medida provisória poderão receber a concessão de direito real de uso gratuitamente pelo prazo de 99 anos, com possibilidade de renovação, podendo ser revogada na hipótese de se dar destinação diversa ao imóvel.

---

<sup>46</sup> Desafetação é o instrumento utilizado para desincorporar áreas públicas da classe de bem comum do povo para a classe de bens dominiais do município.

Conforme entrevistas realizadas com técnicos da SEHAB-SP, responsáveis pelo programa, o município tomou a iniciativa, para viabilização, de criar uma comissão de regularização fundiária, composta por técnicos, moradores, Ministério Público e Juízes, para articulação e gestão das ações, com a finalidade de dirimir dúvidas e aprimorar procedimentos, principalmente em relação aos entraves processuais burocráticos possíveis de existir nesses processos.

A maioria dos serviços de campo – levantamentos topográficos, cadastrais e sociais – é terceirizada e coordenada pela SEHAB-SP, cujos técnicos referiram que, até o final de 2003, foram entregues aproximadamente 3.800 títulos de concessão, porém ainda não foram registrados. A Prefeitura e os cartórios estão em constantes discussões para viabilização desses registros e conclusão dos processos.

Para cada área de favela está sendo elaborado um plano de urbanização, nos termos do Plano Diretor Estratégico. A urbanização consiste em dotar de infra-estrutura às áreas de favelas com abertura e pavimentação de vias, implantação de redes de água e esgoto, além de criação de espaços para equipamentos sociais e de lazer. Essa modalidade pretende beneficiar cerca de 62.000 famílias, ou 250.000 pessoas, moradoras em 36 favelas na cidade.<sup>47</sup>

O Programa Bairro Legal está articulado com projetos sociais da Prefeitura, e pretende beneficiar aproximadamente 150.000 famílias na cidade de São Paulo. Até o momento, foram contempladas cerca de 36 mil famílias, seja com título de concessão, seja através de urbanização ou de novas residências.<sup>48</sup>

## **b) A EXPERIÊNCIA DO GUARUJÁ**

O município do Guarujá situa-se no litoral paulista; foi emancipado há 70 anos e tem uma população de aproximadamente 265.000 habitantes, dos quais cerca de 100 mil moram em áreas de morros, favelas e núcleos desordenados.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Dados da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo-Programa Bairro Legal – Urbanização de Favelas.

<sup>48</sup> Dados da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Município de São Paulo-Programam Bairro Legal – Plano de Ação em Favelas.

<sup>49</sup> Dados obtidos em entrevista com o Secretário de Governo e Projetos Estratégicos do Município do Guarujá, Sr. Carlos Alberto de Souza, em julho de 2004.

Em 2003, a Prefeitura criou o programa de urbanização e regularização fundiária com participação comunitária, denominado "Meu Chão". Portanto, ao lado de São Paulo, é um dos pioneiros no processo de regularização fundiária de favelas situadas em áreas públicas após a edição da Medida Provisória nº 2.220/01, destacando-se principalmente na questão do registro dos títulos de concessão em cartório de registro de imóveis.

Esse programa é coordenado pela Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos, porém é desenvolvido de maneira multidisciplinar, através do envolvimento da Secretaria de Ação Social e Cidadania, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e Secretaria de Negócios Jurídicos.

O Programa "Meu Chão" visa a regularizar a médio e longo prazo, através de urbanização e títulos de concessão de uso, todos os núcleos de favelas, beneficiando uma população de aproximadamente 20 mil pessoas, que ocupam áreas consolidadas há no mínimo 20 anos.

As etapas do programa consistem em identificação do assentamento, contato com a associação de moradores ou lideranças, dando ciência à comunidade do início do processo de regularização, atualização ou elaboração do levantamento socioeconômico e habitacional, verificação e coleta da documentação necessária dos moradores, levantamento topográfico e projetos. Se não houver necessidade de remanejamento de moradias, o processo é enviado à seção de cadastro imobiliário para numeração das quadras e lotes, e análise da situação de cada morador cadastrado com base na Medida Provisória nº 2.220/01, incluindo-se a documentação pessoal.

O título de concessão é outorgado de maneira coletiva ou condominial, através de frações ideais aos ocupantes que comprovarem estar no local há no mínimo 5 anos, retroativos a 30 de junho de 2001, podendo-se acrescentar o tempo de posse de seu antecessor.

O referido título poderá ser transferido nos termos do artigo 7º da Medida Provisória nº 2.220/01, porém com anuência da Prefeitura. Fica facultada à concedente, o remanejamento do concessionário, por razões de interesse público ou social.

A Prefeitura, através da Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos, após o levantamento topográfico e elaboração de projetos, cadastra

e identifica os imóveis através da rua, quadra e número da moradia. Esses dados são transferidos ao título de concessão para identificação dos imóveis.

Até o momento, foram entregues aproximadamente 870 títulos de concessão de uso especial para fins de moradia, sendo que destes 270 já se encontram registrados, beneficiando cerca de 1.250 pessoas, e os demais se encontram em processo de registro em cartório.<sup>50</sup>

Após o projeto de urbanização, e paralelamente à distribuição dos títulos de concessão, ou mesmo depois desta, são executadas as obras dos núcleos ainda não urbanizados, com abertura de ruas, instalações de redes de água e esgoto, guias, sarjetas e até pavimentação asfáltica. Os recursos para as obras de urbanização são provenientes do orçamento municipal e do governo federal, através do Programa Habitar-Brasil/ BID.

Conforme artigo elaborado pela Diretoria de Comunicação da Prefeitura do Município do Guarujá, em 25 de novembro de 2003, a medida, mais que a simples legalização de uma área irregular, possibilitando a sua inclusão na cidade formal, e a comprovação por parte dos moradores da posse efetiva das suas residências, representa para essas comunidades o pleno exercício de sua cidadania, pois agora deixam a condição de moradores de favelas e passam a dispor de um endereço formal, primeira exigência, por exemplo, para qualquer tipo de cadastro, principalmente para se obter crédito ou financiamento.

---

<sup>50</sup> Dados obtidos em entrevista com o Secretário de Governo e Projetos Estratégicos do Município do Guarujá, Sr. Carlos Alberto de Souza, em julho de 2004.

#### 4 O MUNICÍPIO DE PIRACICABA, A POLÍTICA HABITACIONAL E SUAS FAVELAS

Tomando-se como exemplo o município de Piracicaba, cidade de porte médio situada no interior do estado de São Paulo, neste capítulo verificamos a relação existente entre a urbanização e a favelização, a participação do movimento popular na cobrança de seus direitos e a política habitacional adotada pela EMDHAP durante toda década de 1990, em especial na regularização de favelas. Como objeto empírico, estudamos 3 núcleos de favelas, onde verificamos os conflitos encontrados para a conclusão desses processos de regularização fundiária.

##### 4.1 A EVOLUÇÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA E SUAS FAVELAS

Conforme o Censo Demográfico de 2000, a população de Piracicaba atingiu no referido ano 328.312 habitantes, o que significou um crescimento anual médio de 1,68% na década de 1990.<sup>51</sup> Está localizada no centro dinâmico de desenvolvimento do país, distante aproximadamente 160km da cidade de São Paulo, na Região Leste do estado.



**Figura 1 - Localização do município em relação ao estado e ao país**

Fonte: Projeto Piracicaba 2010: Realizando o Futuro

Sua economia sempre foi influenciada pela cana-de-açúcar e seus derivados, que apresenta como uma de suas características a sazonalidade da produção e, conseqüentemente, do emprego de mão-de-obra.

---

<sup>51</sup> Fonte IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

No final do século XIX, grandes usinas se instalaram no município e impulsionaram a formação de um grande exército de mão-de-obra de reserva na cidade.<sup>52</sup> Foi a partir de 1940, principalmente devido à industrialização da agricultura, que o êxodo rural em Piracicaba começava a dar seus primeiros indícios.

Enquanto a população do município crescia 0,62% ao ano naquele período, o aumento populacional da área urbana foi de 3,34%, e a zona rural indicou uma diminuição de 2,13% entre seus moradores.<sup>53</sup> A cidade, sem condições adequadas para receber esse contingente populacional em termos de moradias, saneamento básico e empregos, começava a crescer desordenadamente.

Principalmente nos anos 1970, em face da intensificação do processo de industrialização aliado à conjuntura econômica da época e à implantação do Distrito Industrial UNILESTE no município, além do fenômeno do êxodo rural, milhares de pessoas migraram para a cidade de Piracicaba.

Naquela época, também a cidade assistiu a um impulsionamento do PRÓ-ÁLCOOL, que contribuiu para a expansão da produção canavieira e, conseqüentemente, para o deslocamento de outras culturas agrícolas para outras regiões, além de ter concorrido para o processo de concentração fundiária no município. Segundo PIZA (1994, p.69), "a formação das favelas em Piracicaba está intimamente ligada ao processo de industrialização aliado aos ciclos da cultura da cana de açúcar."

Piracicaba, naquele período, ultrapassou alguns limites tradicionais, atingindo, entre outros pontos consideráveis, o ribeirão do Piracicamirim, o rio Corumbataí, o ribeirão Guamiun, em especial a Região Norte/Nordeste do município e o considerável crescimento do Distrito de Santa Terezinha. (Ver Anexo 01)

Esse rápido crescimento teve reflexos imediatos e negativos na qualidade de vida da população, em especial no que se refere à questão da

---

<sup>52</sup> As grandes usinas desalojaram os pequenos produtores rurais e transformaram os colonos em trabalhadores assalariados, bóias-frias ou em pessoas que fazem "bicos". Piracicaba 2010: Realizando o Futuro (2001).

<sup>53</sup> **Ibid.**

moradia. Os problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento nacional e regional de produção habitacional também se reproduziram em Piracicaba, como a concentração de terra e de renda, o êxodo rural, assim como as ocupações de áreas verdes e de risco, o que se deveu à falta de programas e de opções de moradias para os pobres.

Devido a esses processos, somados à fome, à generalização da pobreza, ao desemprego e ao baixo padrão de qualidade de vida, nasceram inúmeras ocupações urbanas no Brasil ao longo das últimas décadas. Cresceram as organizações e pressões populares, principalmente a partir do final dos anos 1970, reivindicando infra-estrutura de saneamento urbano, equipamentos de saúde, educação, melhorias nos transportes públicos e outros, e neste contexto surgiu a ASFAP.

Por volta do ano de 1965, surgiu a primeira favela, denominada Jardim Algodoal, situada na Vila Resende. Ainda na década de 1960, outra favela se constituiu, situada na Vila Cristina e denominada Santo Antonio.

Já na década de 1970, houve um grande aumento no número de favelas na cidade. Surgiram outros 18, sendo que 10 se concentraram na região da Vila Cristina, 3 na região de Santa Teresinha, 3 na região do Piracicamirim e 2 na Vila Industrial.

Na década de 1980, além do adensamento dos núcleos referidos, outras 22 favelas se formaram, sendo, desta vez, 12 na região de Santa Teresinha e 10 na região da Vila Cristina. Em 1990, outras 2 favelas se constituíram, uma na região da Vila Cristina e outra na região do Piracicamirim.<sup>54</sup>

Pudemos verificar que foi na Região Sudoeste do município que se deu o crescimento mais desordenado da cidade, com a concentração de vários núcleos de favelas contrastantes com o restante do município.

Para VILLAÇA (1998), diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar em diferentes regiões gerais ou conjuntos de bairros da cidade; no caso das favelas em Piracicaba, concentraram-se principalmente nas regiões Sudoeste e Noroeste do município.

---

<sup>54</sup> Diagnóstico social, econômico, jurídico nas favelas de Piracicaba. NEPEP- Núcleo de Estudos e Programas em Educação Popular (1995).

Porém, os setores segregados com favelas e conjuntos habitacionais atingiram também outras regiões da cidade, principalmente as periferias, na maioria das vezes com distribuição desigual dos serviços públicos e irregularidades com relação à posse ou propriedade, ao parcelamento e às construções, embora ainda algumas favelas estejam, de certa forma, integradas ao traçado da cidade, sendo que, em alguns casos, é difícil determinar os limites entre elas e os loteamentos regulares.

Verificamos que as décadas de 1970 e 1980 foram predominantes no que diz respeito à formação de favelas no município, a qual se deu como opção de moradia em função do empobrecimento da população, da falta de políticas públicas de habitação para a população de baixa renda, aliados aos baixos rendimentos, entre outros; no entanto, o adensamento populacional dessas áreas aconteceu de forma mais intensa nos anos 1980 e no início da década de 1990.

Porém, na década de 1980, também se iniciou, em parceria entre os governos federais, estaduais e municipais, a remoção de alguns núcleos, conforme a política adotada em diversos municípios, através do programa PROFILURB, já citado anteriormente.

Atualmente, embora existam algumas divergências entre dados registrados nas secretarias e órgãos da administração pública municipal e na ASFAP, mais recentemente, em 2003, o IPPLAP elaborou um levantamento sobre a caracterização das favelas em Piracicaba, o qual apontou a existência de 42 núcleos no município, sendo que praticamente 90% destes estão situados em áreas públicas, na maioria verdes, da categoria de bem de uso comum do povo. Ainda conforme o referido levantamento, cerca de 80% dessas áreas não apresentam riscos.<sup>55</sup> No período estudado, 4 desses núcleos foram desafetados, conforme será destacado posteriormente.

O levantamento citado foi elaborado com base em dados preexistentes nas secretarias municipais; portanto, é necessário levar em conta que alguns desses núcleos sofreram remoção parcial ou total anteriormente a esta pesquisa, e os dados não foram totalmente atualizados.

---

<sup>55</sup> Dados da SEMDES e da EMDHAP apontam que, de 1993 a 2000, foram removidas praticamente 2000 famílias que se encontravam em áreas de risco e/ou de preservação permanente, restando ainda praticamente 500 famílias nessas condições.

Podemos considerar que hoje existem realmente na cidade de Piracicaba 40 núcleos de favelas, com uma população estimada de 15.000 pessoas, o que corresponde a aproximadamente 5% da população total do município.<sup>56</sup> Essa porcentagem é bem inferior à maioria das favelas existentes em outros municípios de porte médio, o que leva a supor que a resolução de tais problemas pudesse ser mais fácil do que em outros municípios. (Ver Anexo 02)

Conforme referência anterior, cerca de 90% das ocupações em Piracicaba, ou seja, aproximadamente 30 favelas com uma população estimada de 12.000 pessoas, encontram-se em áreas públicas, da categoria de bem de uso comum do povo. Assim, ao mesmo tempo em que a sua regularização pode ser mais fácil, pois não necessita de disponibilização de recursos financeiros para desapropriação, por exemplo, também pode ser mais difícil devido às interpretações diversas das legislações que tratam do assunto, principalmente com referência à necessidade ou não de desafetação.

Com relação às poucas áreas particulares ocupadas por favelas no período estudado, em duas delas, ou seja, no Jardim Algodal e no Jardim Tatuapé, o poder público municipal se utilizou do instrumento da desapropriação para início de seu processo de regularização, e outra área ocupada mais recentemente, o Jardim São José, encontra-se em processo de reintegração de posse, sendo que, mais cedo ou mais tarde, provavelmente essa demanda terá de ser atendida pelo poder público.

Embora tenha havido tentativas no sentido de regularizar as favelas existentes em Piracicaba, a maioria delas, após algumas ações de urbanização no final dos anos 1980 e início dos 1990, praticamente não teve nenhuma ação de intervenção concreta no que diz respeito à sua regularização. A questão da posse ou da propriedade, tão reivindicada por essas famílias, em sua maioria ainda continua sem resultado.

Houve algumas intervenções de urbanizações pontuais, tanto pelo poder público, na execução de redes de água e esgoto, pavimento, iluminação, etc., como pelos próprios moradores, que na medida do possível têm investido na melhoria, principalmente, de suas residências.

---

<sup>56</sup> Jornal de Piracicaba, 07 nov 2002, Caderno Cidades, p.A4.

Quanto às condições urbanas, praticamente todas possuem aproximadamente 90% das residências em alvenaria; as ruas e vielas, em sua maioria, são definidas; os lotes são praticamente demarcados por cercas e muros de divisas e de tamanhos razoáveis, possuem serviços públicos, mesmo que parcial, como redes de água, esgoto e energia elétrica.<sup>57</sup>

Contudo, embora possuam essas características, algumas delas apresentam baixa qualidade urbana, pois as vielas e ruas muitas vezes têm dimensões inferiores às normais, com declividades acentuadas, o que compromete a circulação de veículos, além de não serem atendidas em sua totalidade pelos serviços públicos, e as residências, embora sejam em alvenaria, não seguem critérios construtivos, como ventilação e iluminação suficientes, sem áreas de lazer.

Em especial, nas favelas onde a população moradora possui um nível maior de organização, os núcleos são mais estruturados, precisando, muitas vezes, apenas de conclusões de infra-estrutura, confundindo-se com os loteamentos adjacentes; portanto, necessitando e justificando, além da conclusão urbanística, principalmente a sua regularização jurídica.

Com relação às áreas de risco, foram removidas aproximadamente 2000 famílias, na década de 1990, para loteamentos ou conjuntos habitacionais viabilizados através dos programas HABITAR- BR e PRÓ- MORADIA. No entanto, aproximadamente 500 famílias ainda ocupam áreas de risco e de preservação permanente, e não foram tomadas as providências no sentido de removê-las, pois não foi viabilizado pelo poder público um novo empreendimento habitacional.

Procuramos analisar 3 núcleos de favelas, cada qual com suas características específicas, porém com o objetivo de verificação das evidências ocorridas nos processos de regularização fundiária que levaram à sua não-conclusão. A população total destes núcleos é de aproximadamente 1.050 famílias, ou 5000 pessoas, o que significa 30% do total da população favelada do município.

O déficit habitacional municipal no Plano de Trabalho 2002-2004 apontava que o perfil da demanda habitacional cadastrada na EMDHAP totalizava

---

<sup>57</sup> Este fato se deu principalmente devido à atuação da ASFAP, na década de 1980.

aproximadamente 12.500 inscritos em 2001. Essas famílias se distribuem de acordo com as diversas faixas de renda, porém, a maior concentração, aproximadamente 70%, encontra-se na faixa de 0 a 3 salários mínimos e aproximadamente 23%, na faixa de 3 a 5 salários mínimos.<sup>58</sup>

Assim, é razoável que a produção de soluções habitacionais tenha a mesma concentração que a demanda no que se refere à sua distribuição pelas diversas faixas de renda, a fim de que não se agrave a desigualdade social aí existente. Mais recentemente, esse déficit foi depurado mais detalhadamente, e o resultado foi de aproximadamente 6.000 inscritos, permanecendo as porcentagens distribuídas nas faixas de renda. A diferença dos números se dá, pois a necessidade por moradia de algumas pessoas é tão grande que se inscrevem duas ou mais pessoas da mesma família.<sup>59</sup>

Porém, em entrevista feita à gerente-comercial da EMDHAP, em dezembro de 2004, fomos informados de que o número de inscritos era de aproximadamente 12.000.

No final dos anos 1970, a população favelada começava a se organizar em associações, passando a cobrar do poder público municipal a urbanização e a regularização de posse nas áreas por ela ocupadas, conforme verificaremos a seguir.

#### **4.2 A ASFAP - ASSOCIAÇÃO DOS FAVELADOS DE PIRACICABA - CRIAÇÃO E ATUAÇÃO ATÉ O INÍCIO DA DÉCADA DE 1990**

Principalmente nos anos 1980, os favelados de Piracicaba contaram com uma associação forte, atuante e reconhecida até internacionalmente.

Em sua pesquisa realizada sobre a ASFAP, SIQUEIRA (1993, p.31) verificou que

---

<sup>58</sup> Conforme documento constante no Plano de Trabalho 2002-2004, a distribuição do déficit habitacional em Piracicaba se encontra assim distribuído: 0 a 3 sm – 70%; 3 a 5 sm – 23%; 5 a 7 sm – 4%; 7 a 10 sm – 1%; e acima de 10 sm – 0,20%.

<sup>59</sup> Como é o caso do casal Anderson Ap. de Oliveira e Daniela Fernanda Oliveira, que, conforme entrevista ao Jornal de Piracicaba, em 08 de junho de 2003, dizem "nós preenchemos uma ficha cada um para ver quem era chamado mais rápido", ou algumas famílias já conseguiram viabilizar suas residências de alguma maneira, porém não cancelaram a inscrição na EMDHAP, muitas vezes por receio de não conseguirem arcar com os compromissos assumidos (financiamentos, etc.), e terem que voltar à fila da EMDHAP, ou algumas famílias que mudaram de cidade, entre outros.

"75% dos favelados entrevistados reconhecem que os direitos básicos citados por eles como salário, saúde, habitação, alimentação e educação só são reconhecidos e respeitados se houver organização."

Foi neste contexto social que, em meados de 1977, iniciaram-se os primeiros passos para organização do movimento dos favelados em Piracicaba. O objetivo principal da organização era a luta pela posse da terra por eles ocupadas, principalmente porque naquela época a Prefeitura, juntamente com o governo do estado e o governo federal, através do programa PROFILURB, criou um projeto para remoção das favelas, o qual consistia de loteamentos distantes, com apenas um banheiro em cada lote e sem a participação da população.

Os primeiros traços de resistência à remoção surgiram principalmente por parte das mulheres, devido ao desejo e à necessidade de permanecerem no local, onde havia nas proximidades, além de outros, equipamentos comunitários, como creches e escolas que atendiam seus filhos. Para Toraine, citado por SIQUEIRA (1993, p.33), "a presença das mulheres neste tipo de organização está intimamente ligado ao papel da mulher enquanto mãe, que busca defender a vida da família."

Contudo, devido à remoção de duas favelas pelo poder público municipal e ao desejo e à necessidade de permanecerem no local ocupado, o processo de participação foi ampliado. Em 18 de abril de 1982, após várias discussões, a ASFAP foi legalizada, através de normas e Estatuto, contando, inclusive, com o apoio da Igreja Católica.

Em 1983, com o apoio da UNIMEP, realizou-se o I Congresso Piracicabano dos Trabalhadores Favelados, com o tema: "Urbanização - Posse da Terra, Resistir e Urbanizar". Naquele período, aconteceram na cidade vários atos públicos, passeatas e assembléias promovidas pela associação. Conforme SIQUEIRA (1993), a repercussão foi imediata, com várias reportagens nos jornais da cidade sobre propostas polêmicas do movimento, entre outras, publicadas no jornal O Diário, com as seguintes manchetes: "Favelados prosseguem a luta pela habitação", em 12 de outubro de 1982; "Favelados fazem ato público neste domingo", em 24 de dezembro de 1982; "PT entra na luta em defesa dos favelados", em 29 de março de 1983.

Assim, segundo SIQUEIRA (1993, p.48),

“seguinto as orientações do I Congresso da ASFAP, iniciou-se de forma autônoma o processo de urbanização, que consistia na medição de lotes, mudança de barracos, abertura de ruas e vielas, e ligações de redes de esgoto e água, mesmo que clandestinamente.”

Em 1983, com a reeleição do PMDB para o governo municipal, surgiram novas propostas de remoção, novamente rejeitadas pela ASFAP, que propôs a formação de uma comissão paritária entre a associação e a Prefeitura, a fim de discutir e encaminhar as questões referentes às favelas, revelando, assim, uma mudança no relacionamento entre o poder público e a ASFAP, que até então era quase sempre de confronto.

Porém, mesmo com a criação dessa comissão, nem sempre a relação era fácil, segundo depoimento de membros da ASFAP, constante da pesquisa elaborada por SIQUEIRA (1993, p.49): "muitas vezes o poder público continuava a tratar as questões de forma autoritária, sem diálogo e a ASFAP como mecanismos de pressão organizava passeatas e protestos."

Apesar das tentativas de remoções das favelas pelo poder público da época, a Prefeitura não conseguiu atingir seus objetivos, e ainda reconheceu a entidade, que passou a ganhar força e legitimidade, contando com um maior apoio de algumas instituições, dentre as quais a Igreja Católica, a UNIMEP, a juventude do PMDB, setores do PDT, grupo de Direitos Humanos e a Sociedade Amigos de Bairro da Paulicéia, lembra SIQUEIRA (1993).

O período seguinte se caracterizou por uma nova onda de pressões do movimento para que o prefeito enviasse à Câmara Municipal o projeto de uso real da terra. Em 1986, realizou-se o II Congresso dos Trabalhadores Favelados, com o tema "Uso Real da Terra e Participação Popular". O evento reforçou a luta da entidade a nível local e a difundiu a nível nacional. Foram 6 meses de preparação para sua realização, que contou com o apoio, principalmente, da UNIMEP.



**Figura 2 - II Congresso dos Trabalhadores Favelados de Piracicaba - 1986**

Fonte: SIQUEIRA, 1993, p.57

O dossiê do congresso demonstrava a riqueza das discussões:

"O II Congresso representa a consolidação da vontade de resistência nos lugares de posse e reafirma a continuidade da caminhada de forma efetiva, na organização e na conscientização do movimento favelado" (SIQUEIRA, 1993, p.54).

Em 1988, o presidente da associação se candidatou a vereador pelo PT, porém não foi eleito e voltou, no ano seguinte, a fazer parte da diretoria como vice-presidente da ASFAP. O PT venceu as eleições municipais de 1988, e, conforme SIQUEIRA (1993), houve uma campanha difamatória na cidade visando a envolver a administração municipal em ocupações de áreas verdes, responsabilizando principalmente o ex-candidato a vereador pelo PT e vice-presidente da ASFAP de liderar as ocupações.

Em 1989, o então vice-presidente foi deposto sob acusação de "incentivo às ocupações", evidenciando o racha na entidade que, durante 4 meses, ficou com duas diretorias e, em março de 1990, através de assembléia, foi eleita uma nova diretoria.

De acordo com SIQUEIRA (1993), esse período de sérias conturbações políticas foi marcado por grande perda da credibilidade da entidade perante a sociedade civil. Em agosto de 1989, o prefeito recebeu da ASFAP um novo projeto reformulado de uso real da terra.

Através da antiga Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, o Poder Executivo elaborou os levantamentos cadastrais e os memoriais descritivos

das áreas, bem como reelaborou o projeto de lei e os encaminhou à Câmara Municipal.

Por motivos vários, dentre os quais conflitos internos na associação, a mobilização ficou prejudicada e o projeto de uso real foi arquivado, baseado no parecer da Comissão de Justiça da Câmara, que julgou o processo inconstitucional em função do artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo.<sup>60</sup>

”Tal parecer foi eminentemente político, uma vez que havia argumentos no nível da Constituição Federal que poderiam dar uma interpretação favorável ao projeto, como ocorreu em vários outros municípios paulistas” (SIQUEIRA, 1993, p.61).

Em novembro de 1991, realizou-se o III Congresso, que teve como tema “Pelo Direito à Vida - Uso Real da Terra, Urbanização, Saúde, Educação”. O movimento procurou se basear no artigo 164 da Lei Orgânica do Município, o qual dispõe que “o exercício do direito de propriedade está sujeito ao estado social de necessidades e ao cumprimento das funções sociais da cidade”, e, em seu parágrafo único,

“a função social prevista neste artigo se realizará na medida em que o desenvolvimento da atividade e o exercício do direito de propriedade assegurem: a) o acesso à moradia: d) a regularização fundiária e a urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda.”

O evento buscou retomar a credibilidade do movimento diante da sociedade civil, ouvindo debatedores com opiniões divergentes sobre o assunto, para explicitação e fundamentação de posições sobre o “Uso Real da Terra - a Inconstitucionalidade de um Direito à Vida”.

Conforme observou SIQUEIRA (1993), embora tenha sido muito rico, a imprensa não fez nenhuma cobertura do debate, que não contou com a participação dos vereadores. Mesmo que os estes tenham deixado a discussão para um segundo plano, a ameaça de desalojamento dos favelados parecia não mais haver, e a urbanização passou a ser uma preocupação mais profunda da

---

<sup>60</sup> Artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo: “No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão: VII- as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em qualquer hipótese, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados.”

entidade, até porque poderia ser uma maneira de pressão para consolidação e para a posse futura.

Em 1993, o PSDB assumiu o governo municipal, sendo reeleito em 1996, ou seja, governou por quase toda a década de 1990. Assim, a participação da ASFAP nos projetos habitacionais ficou ainda mais restrita em face da própria maneira de administração do referido partido, aliada à conjuntura nacional da época, em cujo cenário os movimentos sociais estavam enfraquecidos, abordagem esta que será feita no decorrer da presente pesquisa.

Em 2001, após 12 anos do arquivamento pela Câmara de Vereadores do projeto do uso real da terra, ressurgia a expectativa da posse, porém agora como um direito subjetivo do ocupante, através da Medida Provisória nº 2.220/01, editada após os vetos presidenciais dos artigos 15 ao 20 do Estatuto da Cidade.

Coincidentemente, o governo municipal em 2001, como quando do arquivamento do processo do uso real da terra pela Câmara Municipal em 1989, estava a cargo do PT, o que demonstra a vontade de resolver essas questões sociais. Assim, devido a essa nova realidade regulatória, ou ao novo marco político-jurídico e institucional trazido com a edição do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/01, analisamos em nossa pesquisa como essas questões foram tratadas pelo Poder Executivo Municipal nessa fase de transição da regulação federal.

Como a maioria dos municípios de médio e grande porte, e atendendo ao preceito trazido pela Constituição de 1988 com a criação de instituições para responder às demandas sociais, no início da década de 1990 foi criada uma empresa municipal com a finalidade de promover a política habitacional de Piracicaba, a EMDHAP.

#### **4.3 A EMDHAP E A POLÍTICA HABITACIONAL EM PIRACICABA**

Embora o objeto de estudo da pesquisa sejam as favelas, achamos interessante fazer referência à EMDHAP, que é o órgão responsável pela elaboração e implementação da política habitacional municipal e, conseqüentemente, pela viabilização dos processos de regularização fundiária de favelas. Para tanto, procuramos caracterizar as ações ou intervenções, por meio

de programas ou projetos executados pela empresa municipal, segundo as administrações ao longo do período estudado, a fim de facilitar a descrição dos planos de governo e as ações executadas em cada fase.

#### **4.3.1 CRIAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO: 1990 A 1992**

Elaborado entre 1990 e 1991, e aprovado em 1995, o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba previu a criação de um órgão responsável pela habitação municipal. Nessa linha, em 1990, através da Lei Municipal nº 3.238, de 28 de novembro de 1990, foi criada a EMDHAP, com a finalidade de executar a política habitacional do município, de acordo com os planos, programas e projetos do governo municipal.

Sua criação se deu no governo PT, sendo que nos 2 anos seguintes foram executadas poucas ações, pois a empresa ainda estava em fase de estruturação institucional e administrativa, criando os cargos e definindo projetos e programas. Nesse período, as ações da EMDHAP se basearam na prestação de serviços à Prefeitura, com reformas de equipamentos comunitários, como creches e postos de saúde, e serviços de tapa-buracos nos sistemas viários. Também foram executados alguns empreendimentos habitacionais para atendimento à demanda existente.

O primeiro programa para atendimento habitacional, e em vigor até o final desta pesquisa, foi o PROMORE, num convênio entre a EMDHAP e o SEESP, que, através de alguns critérios sociais de seleção, como renda familiar, condições do lote e outros, fornece plantas populares até 60 m<sup>2</sup> de área de construção a um valor acessível para a população-alvo, além de isenções de taxas municipais referentes aos projetos.<sup>61</sup>

Iniciado em 1991 e concluído em 1993, o maior empreendimento habitacional viabilizado pela EMDHAP, numa parceria com o governo federal, através do Programa de Ação Imediata em Habitação, foi o Conjunto Habitacional Alvorada, com aproximadamente 1.500 unidades residenciais, construídas pelo

---

<sup>61</sup> Embora esteja em vigor, esse programa não tem a atenção merecida da EMDHAP nem do SEESP. Os profissionais, prestadores de serviços, não têm incentivo algum, ocupam uma sala na Prefeitura, desvinculada da EMDHAP e totalmente sem estrutura física e institucional.

sistema de empreitada global, atendendo uma população com renda familiar de 5 a 10 salários mínimos. Esse núcleo encontra-se totalmente regularizado.

O loteamento Jardim Vitória e o desmembramento Jardim dos Ipês, ambos para remoções de favelas, foram iniciados em 1992, porém concluídos no governo subsequente. O desmembramento Jardim dos Ipês foi construído pelo sistema de mutirão e atendeu 30 famílias.

Para o loteamento Jardim Vitória, foram removidas aproximadamente 200 famílias, que ocupavam uma área particular de propriedade da empresa Laticínios Vigor, com ação de reintegração de posse e alguns pontos de risco. Às famílias que fizeram a opção, foram entregues, além do lote urbanizado, mais 1.000 blocos de concreto produzidos também pela EMDHAP, para que construíssem suas residências-embriões.

Algumas famílias levaram para o loteamento os barracos que possuíam na favela, a fim de morar até que pudessem construir sua residência em alvenaria. Em 1993, a ONG Mutirão da Casa Popular de Piracicaba - MUCAPP, com o principal objetivo de construir residências para famílias de baixa renda em Piracicaba, contribuiu para que alguns barracos de madeira nesse núcleo se transformassem em casas de alvenaria.

A regularização dos 2 últimos núcleos citados contou com a aprovação final do parcelamento do solo pela Prefeitura e o registro em Cartório com abertura de matrículas, os quais se deram em 1993 e 1994, respectivamente. Porém, a aprovação, o visto de conclusão e a averbação das residências do loteamento Jardim Vitória não se concluíram até o término desta pesquisa. O desmembramento Jardim dos Ipês foi aprovado pela Prefeitura como Conjunto Justaposto, com todas as residências iguais e emitidos os vistos de conclusões que foram registrados e averbados em Cartório.

Embora essa fase de criação e reestruturação da empresa a que nos referimos tenha um tempo relativamente curto, ou seja, 2 anos, e ainda em 1992 ocorreram as eleições municipais em que o presidente da EMDHAP se candidatou a prefeito, portanto um ano com interferências de final de gestão, podemos verificar que as ações executadas não foram poucas.

#### **4.3.2 CONSOLIDAÇÃO DE SUA ATUAÇÃO NA POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO: 1993 A 2000**

Nesse período, o município foi governado pelo PSDB, sem descontinuidade administrativa, inclusive mantendo-se nas duas gestões o mesmo presidente da EMDHAP, nesse caso um engenheiro civil, portanto com perfil técnico.

O Plano de Governo elaborado para as eleições de 1992 na área habitacional enfatizava a necessidade de elaboração de um Plano de Ação imediato, com dois objetivos principais:

- a) Criação de mecanismos capazes de viabilizar programas habitacionais para a população com renda suficiente para ter acesso ao Sistema Financeiro de Habitação;
- b) Buscar soluções alternativas para atender a população que não tinha renda suficiente para entrar no Sistema Financeiro de Habitação. Geralmente, essa população, por falta de programas acessíveis, acabava por procurar soluções espontâneas, como é o caso das favelas, única resposta às suas necessidades de sobrevivência.

Já o Plano de Governo do PSDB para as eleições de 1996 na área habitacional propunha, entre outros, a continuidade do Programa de Urbanização de Favelas, a manutenção do programa de transferência de famílias de áreas de risco para lotes urbanizados e a construção em mutirão, a produção e manutenção permanente de lotes para evitar invasões de áreas verdes, a ampliação dos convênios com instituições credenciadas para implantação de novos conjuntos residenciais e cartas de créditos, o desenvolvimento de produtos e técnicas construtivas utilizando entulho reciclado.

Logo no início dessa administração, a EMDHAP passou a trabalhar de acordo com seu principal objetivo – o de construir moradias à população de baixa renda –, ficando a prestação de serviços à Prefeitura para um segundo plano.

Em 1993, a EMDHAP contratou uma pesquisa para caracterização do déficit habitacional em Piracicaba. Esta pesquisa, executada pela UNIMEP, foi concluída em fevereiro de 1995 e, entre outros, definiu a situação das favelas para

a hierarquização de prioridades de atuação governamental. Além da própria visibilidade, esta também legitimou as pesquisas anteriormente elaboradas pelo Núcleo de Estudos e Programas em Educação Popular da UNIMEP, pela Defesa Civil, pela SEMDES e outras.

Essas pesquisas mostraram que a maioria das ocupações por favelas no município, ou seja, praticamente 90% delas, onde se concentrava, até o final deste trabalho, uma população de aproximadamente 12.000 pessoas, embora com características especiais – arruamentos estreitos, topografia acentuada, lotes menores que o padrão –, ainda se parecem em alguns aspectos com loteamentos regulares. Estão bem localizados, são atendidos por alguns serviços públicos e as residências são em alvenaria.<sup>62</sup>

O que os diferencia do restante da cidade, além das suas especificidades referidas, é basicamente por estarem constituídos sobre áreas públicas destinadas principalmente a sistemas de lazer, ou ainda sobre áreas particulares, muitas vezes objeto de disputas judiciais, que se arrastam às vezes por décadas. O restante dos favelados, aproximadamente 2.000 famílias, encontravam-se, na época da pesquisa, em áreas mais precárias, às vezes de risco ou de preservação permanente.

Essa pesquisa serviu de parâmetros para elaboração e execução de alguns programas de apoio às ações habitacionais do poder público municipal coordenadas, principalmente, pela EMDHAP. Foram criados os programas Cesta Básica de Materiais para Construção, Pedacinho de Piracicaba e Auto-Construção Dirigida.

É sabido que a demanda por habitação é muito maior do que os recursos, principalmente os municipais disponíveis; assim, durante esse período, foram firmados vários convênios e parcerias com órgãos estaduais e federais, como a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, as Companhias de Habitação, e com o governo federal, através de programas como HABITAR-BRASIL e PRÓ-MORADIA, e parcerias com ONGs e instituições, como o HABITAT PARA HUMANIDADE, MUCAPP, ROTARY e UNIMEP, para diminuição do déficit habitacional do município.

---

<sup>62</sup> Fruto da organização e cobrança da população ao poder público, principalmente através da ASFAP na década de 1980. Se comparadas com muitas favelas de metrópoles, estas são verdadeiros bairros.

Em 1998, foi contratado outro levantamento, elaborado pelo Departamento de Geologia Aplicada da UNESP, com o objetivo de identificar e avaliar situações de riscos nas favelas em Piracicaba, bem como a elaboração e caracterização geológico-geotécnica da área destinada ao reassentamento destas famílias.<sup>63</sup> Essa pesquisa também contou com a participação de alguns órgãos e secretarias, entre elas a EMDHAP, a SEMDES e a Defesa Civil.

Com início em meados de 1999 e conclusão em 2003, o último núcleo habitacional implantado pela EMDHAP, o Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro, contou com aproximadamente R\$7.000.000,00 de recursos do governo federal, através do Programa PRÓ-MORADIA

> Conforme levantamentos constantes na SEMDES e na EMDHAP, os governos municipais da época (1993-2000) removeram aproximadamente 1.500 das quase 2.000 famílias moradoras em áreas de risco e de preservação permanente.

Ficou claro que nesse período se privilegiou a remoção de famílias de áreas de risco e de preservação permanente, geralmente com renda de 0 a 3 salários mínimos, atendidas principalmente através dos programas municipais PROPEPI, A.C.D. e através de construções de conjuntos habitacionais por empreitada global, apoiados em programas do governo federal, como HABITAR-BRASIL e PRÓ-MORADIA.

Noutras favelas, porém, situadas em áreas seguras, públicas ou particulares, a EMDHAP procurou manter a população no mesmo local, tentando regularizá-las, tanto do ponto de vista urbanístico como jurídico; porém, não obteve muito sucesso na conclusão dos processos, principalmente devido às legislações restritivas da época, à falta de estrutura administrativa e técnica da empresa, à ausência de coordenação, à complexidade dos processos de regularização fundiária e ao longo tempo para sua conclusão.

Podemos dizer que os processos de regularização fundiária se iniciaram, pois foram desapropriadas algumas áreas particulares ocupadas, desafetadas outras áreas públicas e realizadas intervenções urbanas pontuais,

---

<sup>63</sup> A área para reassentamento se refere ao Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro.

como alguns levantamentos planialtimétrico-cadastrais; porém, essas ações não foram escritas em forma de programas, mantendo-se como projetos individualizados.

Esses casos fazem parte de nosso objeto de pesquisa, sendo que nenhum processo de regularização foi totalmente concluído até o final deste trabalho, conforme veremos adiante.

Por quê? Faltam políticas públicas? Os programas foram desviados de suas metas e diretrizes iniciais devido a fatores diversos? Faltam compromissos políticos? Faltam programas concretos e recursos financeiros e humanos capacitados? O desenho institucional para implementação dos programas era viável? Como foi e tem sido a participação da ASFAP nesses processos? As legislações vigentes realmente permitem a regularização?

A política habitacional adotada nesse período para população com renda familiar de 4 a 7 salários mínimos foi basicamente a promoção de lotes urbanizados, através do Programa Pedacinho de Piracicaba, além de parcerias com COHAB-BD e CDHU para promoção de conjuntos habitacionais populares. A população com essa faixa de renda também foi atendida pelos Programas Cesta Básica de Materiais para Construção, tanto da EMDHAP como pelo convênio com a Caixa Econômica Federal. Assim, no e na faixa de renda, a EMDHAP atendeu aproximadamente 6.000 famílias.



**Figura 3 - Residência construída pelo programa Cesta Básica de Materiais para Construção**

Fonte: EMDHAP (1993)



**Figura 4 - Vista da entrada do Núcleo Habitacional Com. Mário Dedini**  
Fonte: EMDHAP (1999)



**Figura 5 - Conjunto Habitacional CDHU - Piracicaba C**  
Fonte: EMDHAP (2000)



**Figura 6 - Área de risco removida da favela Guamiun**  
Fonte: EMDHAP (1993 a 1998)



**Figura 7 - Risco isolado de desabamento removida**  
Fonte: EMDHAP (1993 a 1998)



**Figura 8 - Avenida 1 - Jardim Oriente (Dezembro de 2003)**  
Fonte: Sílvia Maria Morales Funes



**Figura 9 - Casas construídas no Jardim Oriente, através do convênio entre EMDHAP e MISERIOR (Dezembro de 2003)**  
Fonte: Sílvia Maria Morales Funes



**Figura 10 - Construção do Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro**  
Fonte: EMDHAP (1999)



**Figura 11 - Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro**  
Fonte: EMDHAP (2001)

#### **4.3.3 INÍCIO DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA COM O INSTRUMENTO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA: 2001 A 2004**

Com a vitória do PT e a mudança de administração em 2001, foi contratada uma nova pesquisa sobre a situação habitacional do município, a qual apontou propostas de um Plano de Ação para a EMDHAP denominado Plano de Trabalho 2002-2004.<sup>64</sup>

Conforme o relatório de trabalho, as metas constantes do plano se referiam, em primeiro lugar, aos compromissos assumidos pela gestão da época

---

<sup>64</sup> Plano de Ação elaborado pela Fábrica Urbana – Centro de Estudos e Projetos da Cidade.

durante a campanha e, em segundo lugar, à análise de recursos disponíveis que permitiriam definir as formas de atendimento a esses compromissos.

Os compromissos assumidos e registrados foram basicamente os seguintes<sup>65</sup>:

“A tônica da ação habitacional do governo será o de morar com dignidade. Neste sentido, a busca de soluções para a questão de habitação deve contemplar ações que garantam o acesso da população menos favorecida a moradias de baixo custo, mas em condições adequadas de saneamento e vida. O governo da coligação PT/PV se propõe a desenvolver um vigoroso programa de habitação popular, que estimule a autoconstrução, ofereça assessoria técnica e incentivos através da EMDHAP.”

Para a concretização desses compromissos, a administração evidenciou em seu plano de governo e no Plano de Ação para Habitação 2002-2004 as seguintes diretrizes e propostas:

- Contemplar a posse da terra como um direito legítimo e democrático do trabalhador. Essa terra deve ter uma função social, ou seja, não deve ser usada como fator de especulação;
- Assumir toda responsabilidade para a facilitação dos trâmites para a legalização de áreas adequadas para a construção de moradias duráveis e confortáveis;
- Empenhar-se para soluções desde a aquisição do terreno até a desapropriação, equacionamento da infra-estrutura e da construção de casa populares para os trabalhadores. Desta forma, deve estar em perfeita sintonia com outros órgãos públicos, principalmente de saneamento e infra-estrutura;
- Apoio às organizações comunitárias visando a reavivá-las e a construir efetivamente um projeto popular de habitações;
- Assumir a solução da questão das áreas verdes e áreas de risco ocupadas por favelas. No primeiro caso, tratar-se-á de buscar a desafetação, através da perspectiva de uma única área global, que compense o conjunto das áreas ocupadas atualmente, o que deve

---

<sup>65</sup> Compromissos de governo extraídos do documento: Idéias, Propostas e Diretrizes; Coligação Piracicaba: Desenvolvimento e Qualidade de Vida PT-PV, 2000. p.24.

ser concretizada com a devida aprovação da Câmara de Vereadores. No segundo caso, tratar-se-á de remoção dessas famílias para um local seguro e com infra-estrutura e possibilidade jurídica da posse e propriedade, principalmente através de mutirões.

Ainda foi inserido no plano que, no caso das áreas verdes, a desafetação poderia ser vista como condição prévia para implementação de um plano de urbanização e regularização de favelas, dependendo da visão da administração, da manifestação da sociedade civil e do Ministério Público em relação às legislações vigentes.

Além dessas diretrizes, constam também entre os compromissos assumidos pela gestão municipal da época as seguintes medidas importantes:

- Continuidade aos lotes urbanizados e convênios, principalmente com a UNIMEP e a CEF;
- Regularização de favelas: fundiária/urbanização;
- Intensificação/criação de outros programas ligados à habitação, com vistas, principalmente, ao atendimento dos núcleos criados pela EMDHAP. Exemplos destes programas são a pavimentação alternativa (asfalto a frio, lajão, etc.) e a fabricação de artefatos de cimento, como blocos, mourões, lajes, etc.;
- Trabalho com núcleos, áreas pequenas (maior atenção, melhor projeto, etc.);
- Mesmo após a implantação dos núcleos, continuidade do trabalho social, de educação ambiental, etc.;
- Necessidade de ampla e profunda interação entre as secretarias (SEMDES, EMDHAP, SEDEMA), principalmente esta última, com vistas ao replantio de áreas das quais foram retiradas as famílias ocupantes de favelas e à inibição de novas invasões;
- Intensificação/revisão do PROMORE, já que muitas vezes a população necessita apenas de aprovação de projeto da residência.

Como resultado dessas diretrizes e compromissos, foi fixada, para os anos de 2002 a 2004, a meta de atendimento habitacional a 2.000 famílias.

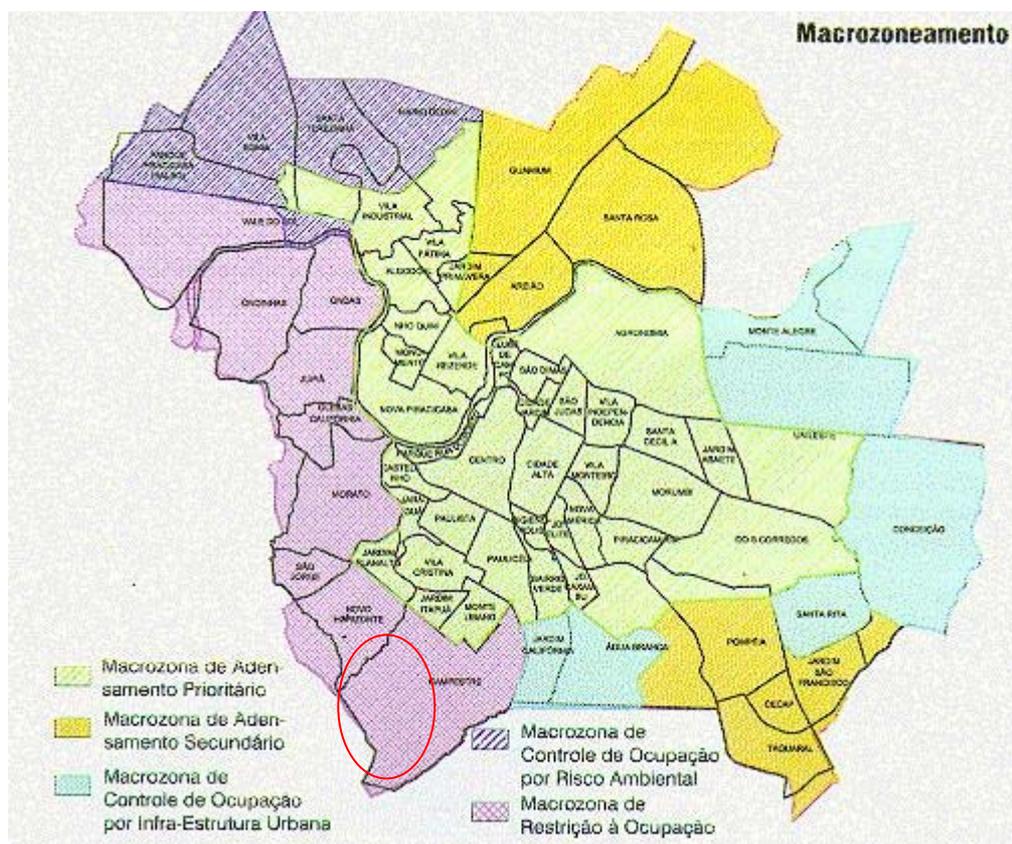
Embora constantes do plano de governo e do Plano de Ação para Habitação, o que se viu foi que a maioria das diretrizes e propostas acima citadas, até o final desta pesquisa, não foi totalmente implementada.

Foram concluídas 300 unidades residenciais e realizados os serviços de pavimentação asfáltica no Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro. Porém, a regularização do núcleo, com o direito à posse ou à propriedade não foi viabilizada, embora o conjunto já se encontre aprovado na Prefeitura e no GRAPROHAB, faltando apenas a continuidade do processo de regularização com registro do empreendimento em cartório.

Com relação à aquisição de áreas para implantação de empreendimentos habitacionais para atendimento à população de baixa renda, após várias negociações, apenas no final de 2003 foi concluída a desapropriação de uma área para construção de aproximadamente 600 unidades residenciais. Essa área situa-se na região Sudoeste do município, próximo ao Loteamento Jardim Novo Horizonte - conforme delimitado no mapa abaixo - e possuía um projeto de parcelamento do solo anteriormente aprovado pelo proprietário da área, constante do Processo Administrativo nº 19.205/94 com alguns pareceres críticos da Comissão de Análise e Parecer.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Essa área vinha sendo objeto de negociação entre o proprietário e a Prefeitura desde 1994. Em 2000, foi assinado um acordo entre as partes para que um trecho dela fosse utilizado para desafetação de favelas. O PD-95 e as diretrizes propostas pela revisão deste apontam esta área como de urbanização restrita, de baixa densidade, portanto não propícia a este tipo de ocupação. Assim, para a substituição da aprovação do parcelamento do solo, a Comissão de Análise e Parecer - responsável, entre outros, pela análise de projetos de parcelamento do solo no município de Piracicaba - fez várias exigências de compensação.



**Figura 12 - Mapa do macrozoneamento proposto pela revisão do PDDP**  
 Fonte: 1º Congresso da Cidade de Piracicaba (06.12.2003)

Ao invés de ser mais bem estruturados e implementados, os convênios com instituições e ONGs diminuíram nessa administração; foram construídas apenas 20 residências em parceria com a MUCAPP e o ROTARY.

No final de 2003 foram assinados **dois** convênios com a CEF, através do Programa de Arrendamento Residencial, um deles para construção de 208 residências no Núcleo Habitacional Comendador Mário Dedini e o outro para construção de 250 apartamentos no Loteamento Noiva da Colina, ambos concluídos no final de 2004.

Com relação à regularização de favelas, tanto urbanística como jurídica, desafetações de área públicas e remoções de áreas de risco, a administração municipal do período 2001-2004 também não evoluiu na elaboração de um programa e de ações concretas. Foram solicitados recursos ao governo federal para intervenções em 4 favelas, os quais beneficiariam uma população estimada de 800 famílias; porém, até o final de 2004, não foram viabilizados.

Após a edição da Medida Provisória nº 2220/01, que traz o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia como um direito subjetivo do ocupante, torna-se imprescindível que o poder público intervenha na regularização dos núcleos de favelas, a fim de lhes propiciar um desenho urbano adequado e com o mínimo de qualidade.

Se o poder público municipal, através de seus órgãos de planejamento e habitação, não interferirem nessa questão urbana com estudos de necessidades de remoções, remodelações de traçados de vias, viabilização de áreas para lazer, implantação de saneamento básico e outros, a questão passa a ser irreversível em alguns casos, pois provavelmente esse título poderá ser concedido judicialmente.

Para isso existe a necessidade de estruturas institucionais fortes e competentes, que desenhem e implementem políticas públicas eficazes, que não se rendam a posicionamentos e atitudes ideológicas, posições e interesses políticos, e enfrentem os obstáculos que possam aparecer nos processos de regularização.

Sabemos que a simples distribuição de títulos de posse não é suficiente para diminuir a exclusão social que se vê nesses locais; o problema é de ordem estrutural, de diminuição de pobreza e das desigualdades sociais. É necessário que se propicie qualidade de vida e de habitabilidade. Porém, pode ser um estímulo à população para cobrança de seus direitos à administração pública para continuidade e conclusão dos processos de regularização.

Embora, na maioria dos casos, a remoção pareça ser uma figura muito distante, pois as situações são muito consolidadas e praticamente irreversíveis, esses títulos "garantem" a segurança da posse, a permanência da população no local, onde for possível urbanisticamente, afastando a insegurança de ser removida a qualquer tempo e muitas vezes sem critérios explícitos, ficando, quase sempre, sujeita a vontades políticas. Além disso, esses títulos são reconhecidos no mercado, garantem o direito à herança e servem para a aquisição de financiamentos quando registrados em Serviços de Registro de Imóveis.

Em outubro de 2003, foi constituída uma equipe de profissionais na EMDHAP, sob a coordenação do diretor administrativo-financeiro, com o objetivo principal de proceder à regularização fundiária nas favelas. Para orientação e assessoria a esta equipe, foram contratados dois advogados da cidade de São

Paulo em dezembro do mesmo ano. Porém, estudos mostram que essas assessorias só dão resultados satisfatórios se houver realmente um envolvimento conjunto entre a equipe local e a prestadora dos serviços, e se esta equipe local for capacitada e comprometida, tanto no sentido de alimentar a assessoria com os dados necessários como no sentido de colocar em prática as propostas por ela formuladas.<sup>67</sup> Iniciaram-se as entregas de títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, através de um processo que veremos adiante quando da apresentação dos estudos de casos. Para remoções de áreas de risco e de preservação permanente, a administração municipal tentou buscar parcerias para construção de residências. Nesse sentido, em janeiro de 2004 foi assinado um convênio com o CDHU para construção de aproximadamente 600 residências-embriões na área desapropriada, conforme referido anteriormente.

Com relação ao trabalho pós-ocupação dos núcleos, o serviço social, juntamente com o setor de comercialização da EMDHAP, desenvolveu um programa de renegociação da dívida e diminuição de inadimplência, principalmente nos anos de 2001 e 2002. Embora não relevante ao objeto da pesquisa, vale citar que nesse período (2001 a 2003) a EMDHAP tentou intensificar o processo de reciclagem de entulhos de construção civil na cidade.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Após alguns contatos e visitas a prefeituras que já vêm trabalhando há algum tempo com questões de regularização fundiária, além de participação em seminários sobre o tema e solicitação de alguns técnicos à diretoria da EMDHAP, essa equipe foi formada, mas com profissionais novos, através de contratos, sem experiências e alguns de fora da cidade, sem o conhecimento da realidade local.

<sup>68</sup> Em 1995, a EMDHAP adquiriu um equipamento para reciclagem de entulhos de construções, especificado como "reciclador britador de mandíbula". Até o ano de 2000, o reciclador parece não ter sido prioridade entre os programas desenvolvidos pela EMDHAP. Embora tivesse as licenças de instalação e funcionamento da CETESB, funcionou sob o regime de testes, e seus agregados serviram a algumas secretarias para pavimentação de estradas municipais e calçadas, por exemplo. Segundo informações do antigo presidente da EMDHAP, os resultados dos testes até então não asseguravam a credibilidade para que os produtos fossem aplicados em escala. A nova administração, em cumprimento à resolução CONAMA nº 307, resolveu dar prioridade à questão dos resíduos de construção civil no município. De acordo com os dados levantados pela empresa de consultoria I&T - Informações e Técnicas, 67% dos resíduos gerados no município são provenientes da construção civil, numa média diária de 620 toneladas. A referida Resolução CONAMA prevê que todos os municípios tenham um plano de gestão sustentável para os resíduos sólidos. Em 2002, foi elaborado pela mesma empresa de consultoria um Plano para Gestão Sustentável de Resíduos de Construção para Piracicaba, denominado "Piracicaba Sempre Limpa", visando principalmente à redução dos problemas ambientais e à reciclagem e reutilização desses resíduos. Esse projeto vem sendo coordenado pela SEDEMA, porém com vários órgãos municipais envolvidos no processo, entre eles a EMDHAP, que lançou em 2003 o "Projeto de Gestão Diferenciada de Resíduos Sólidos". Esse projeto vem reciclando os resíduos de construção civil no município e transformando-os em agregados que estão sendo utilizados na fabricação de artefatos de cimento e na execução de paisagismo em praças públicas e bases de pavimento asfáltico.

Em resumo, desde sua criação até o final de 2003, a EMDHAP viabilizou, seja com recursos próprios ou através de parcerias, 9 empreendimentos habitacionais, beneficiando cerca de 8.000 famílias que foram atendidas através de programas como o Cesta Básica de Materiais de Construção, lotes urbanizados, conjuntos habitacionais e outros. (Ver Anexo 03)

#### **4.4. SÍNTESE DA TRAJETÓRIA DO TRATAMENTO DADO ÀS FAVELAS EM PIRACICABA PELO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NO PERÍODO ESTUDADO**

Em 1989, sob a influência de vários fatores, dentre os quais a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as reivindicações da ASFAP, o Poder Executivo, juntamente com a população favelada, elaborou e encaminhou à Câmara de Vereadores um projeto de lei que previa a Concessão do Direito Real de Uso aos moradores de todas as favelas situadas em áreas públicas de Piracicaba, desincorporando-as da classe de bem comum do povo e incorporando-as à classe de bens patrimoniais do município.

Conforme referência anterior, nessa ocasião a associação se encontrava em conflitos internos e enfraquecida; portanto, a mobilização e a pressão aos vereadores para aprovação do projeto foram muito tímidas, e o projeto de lei foi arquivado sob alegação de inconstitucionalidade, com base no artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo.

De lá para cá, pouco se fez em termos de regularização fundiária de favelas em Piracicaba, principalmente as situadas em áreas públicas que não fazem parte de Áreas de Preservação Permanente nem apresentam riscos.<sup>69</sup>

Após esse período, a participação da ASFAP nos projetos relacionados à habitação passou a ser mais restrita, pela própria dificuldade administrativa e estrutural da associação e pelo perfil das administrações posteriores.

Em 1997, novamente o governo municipal tentou iniciar um processo de regularização com a desafetação de todas as favelas situadas em áreas públicas da categoria de bem de uso comum do povo, fora de riscos e de

---

<sup>69</sup> Para as favelas situadas em APPs e de risco, a política adotada no período estudado foi de remoção total do núcleo.

preservação permanente existentes no município. Somente três anos depois, em 31 de março de 2000, foi elaborado o Decreto Municipal nº 8979, que declarou de utilidade pública para posterior desapropriação amigável ou judicial área de terra com 380.982,45m<sup>2</sup>, de propriedade de Edson Casari Uliana e outros, para fins de desafetação de favelas. O objetivo dessa desapropriação era de lá se implantar um grande parque que suprisse o percentual de áreas verdes de bem comum do povo ocupadas por favelas no município.<sup>70</sup>

Porém, novamente a proposta de desafetação e regularização de favelas não avançou. Embora a área tenha sido desapropriada em 2000, em 2003 ocorreu seu processo de retrocessão.

Ainda, conforme referência anterior, após as eleições de 2000, o novo governo contratou, em 2001, uma pesquisa sobre a situação habitacional do município, a qual resultou num plano de trabalho que tinha como principais

---

<sup>70</sup> Essa área, situada na região Sudoeste, bem próxima ao aterro sanitário, foi desmembrada de uma área maior com total de 722.177,82m<sup>2</sup>, objeto da matrícula nº 51794 do 2º Serviço de Registro de Imóveis, remanescendo 341.196,37m<sup>2</sup>, denominada no Termo de Acordo que fora elaborado entre a Prefeitura e os proprietários da área de Gleba B. Em novembro de 2000, foi lavrada a escritura de desapropriação com base no citado decreto e no Termo de Acordo, datado de junho de 2000. Embora tenha constado como parte integrante do decreto, o laudo de avaliação da área, no valor total de R\$468.607,18, ou R\$1,23/m<sup>2</sup>, datado de março de 2000, no Termo de Acordo constava que a Prefeitura pagaria pela área desapropriada, além do valor acima, também o valor referente a projetos e obras de infra-estrutura, ou seja, 50% da rede de energia elétrica e iluminação pública, redes de água e esgoto, inclusive adutoras e coletores, e o registro do loteamento na área remanescente – que continuaria do proprietário para viabilização e comercialização de loteamento –, independentemente do custo que a municipalidade tivesse que arcar. Ao proprietário caberia executar os serviços de abertura de ruas necessária à implantação do loteamento na Gleba B e arcar com o pagamento de 50% da rede de energia elétrica e iluminação pública do loteamento. A desapropriação chegou a ser registrada conforme R-01 da matrícula nº 71.472 do 2º Serviço de Registro de Imóveis, remanescendo uma área de 341.196,37m<sup>2</sup>, conforme consta na AV-04 da matrícula nº 51.794 do 2º Serviço de Registro de Imóveis. Porém, o novo governo municipal eleito em 2000, após pareceres da Comissão de Análise e Parecer e demais estudos, resolveu romper o contrato, desistindo da desapropriação e devolvendo a área ao proprietário, com base no Decreto Municipal nº 10.102, de 19 de novembro de 2002, utilizando-se do instrumento da retrocessão amigável. Após um ano, ou seja, no final de 2003, essa mesma área remanescente foi desapropriada para implantação de um conjunto habitacional de interesse social a ser viabilizado através de parceria entre a EMDHAP e a CDHU, porém até o final desta pesquisa as obras não haviam se iniciado. A área desapropriada foi avaliada em R\$1.252.981,45, ou R\$3,67/m<sup>2</sup>. Em dezembro de 2003, o Tribunal de Contas questionou a desapropriação da área sob argumento de que existiam outras áreas no município que atenderiam ao interesse público para esse fim, que os investimentos em infra-estrutura nessa área seriam altos, bem como o valor da desapropriação. A EMDHAP justificou, alegando que o déficit habitacional municipal nessa região é grande, que, conforme laudo técnico elaborado pela Fábrica Urbana – Centro de Estudos e Projetos da Cidade, as obras de infra-estrutura que o município havia assumido anteriormente chegariam a aproximadamente R\$2.122.850,36, e que isso, somado ao valor fixo da desapropriação R\$468.607,18, chegaria a um total aproximado de R\$2.600.000,00. Outra justificativa da EMDHAP foi que, conforme pesquisa de mercado, o valor mínimo do m<sup>2</sup> de terra nua na cidade é de R\$5,00, e nesse caso foram pagos R\$3,67. Porém, até o final de 2004, a área não foi paga totalmente e, assim, a desapropriação não se encontrava registrada em cartório.

diretrizes a regularização de favelas. Essas diretrizes, pautadas pelos compromissos de governo, tinham como propostas a resolução dos problemas das favelas de maneira geral, tanto a regularização de áreas públicas e particulares passíveis de regularização como também de remoções de áreas de risco.

Em 2002, teve início um processo de regularização de favelas, através da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, sendo que o Poder Executivo elaborou projetos de lei e decretos que dispunham sobre esse instrumento; porém, apenas em 2004 foram entregues alguns títulos de concessão.

Devido ao novo marco jurídico-político-institucional trazido com a edição do Estatuto da Cidade e da Medida Provisória nº 2.220/01, podemos analisar como o Poder Executivo municipal se apropriou de seu novo papel e dos instrumentos urbanísticos e jurídicos atuais.

> Embora tenha havido tentativas no sentido de regularizar as favelas, vários foram os obstáculos ocorridos, em diferentes períodos, que contribuíram para a não-concretização dos processos de regularização fundiária de favelas em Piracicaba.

Em 1989, a não-aprovação da legislação que previa a desafetação das favelas foi o principal obstáculo para a descontinuidade do processo. Já em 1997 a falta de gestão, de entrosamento entre os órgãos municipais envolvidos, a burocracia, as características geográficas da área escolhida para desapropriação, a má elaboração do contrato para desapropriação da área, e a mudança de governo fizeram com que o processo não se concretizasse.

Em 2004, a falta de conhecimento da diretoria da EMDHAP, de equipe técnica especializada no assunto, entrega de títulos sem individualização dos lotes, contratação de assessoria não integrada aos problemas do município, a não-elaboração de programas e projetos de regularização, a dificuldade de dados e levantamentos confiáveis e a gestão dos processos de maneira não participativa, não envolvendo órgãos necessários à conclusão dos processos, foram responsáveis pela sua não-conclusão.

A maioria das favelas, após algumas ações de urbanização, nos anos 1980, início dos 1990, sofreu poucas intervenções concretas, principalmente com relação à posse ou propriedade, que continuam até hoje sem resultado.

Podemos considerar que houve alguns avanços como intervenções de urbanizações pontuais executadas tanto pelo poder público, na implantação de infra-estrutura, como pelos próprios moradores que, na medida do possível, têm investido na melhoria principalmente de suas residências, além de ter iniciado alguns processos de regularizações jurídicas através dos instrumentos da desapropriação e da desafetação de áreas ocupadas por favelas, os quais, juntamente com a CUEFM, fazem parte de nosso objeto de estudo.

Com relação às famílias que ocupam áreas de risco e de preservação permanente, conforme referimos anteriormente, de uma demanda de 2000 famílias, ainda restavam, na época da pesquisa, 500 a serem removidas.

#### **4.5 LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS GENÉRICAS REFERENTES À REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PIRACICABA**

Após a edição da Constituição Federal de 1988, que dedicou um capítulo à política urbana, várias leis orgânicas e planos diretores foram promulgados e trouxeram uma série de novos instrumentos que poderiam propiciar a intervenção urbana pelo poder municipal.

De acordo com ALFONSIN (1997, p.273),

”são frutos da elaboração acadêmica e dos movimentos populares em torno do amadurecimento do ideário da Reforma Urbana, que já havia influenciado originalmente a própria Constituinte.”

A referida Constituição estabelece, em seu artigo 23, ser de competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

“[...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores da marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos.”

O artigo 29 da Constituição Federal de 1988 determina que o município deve ser regido por lei orgânica.<sup>71</sup> Em seu artigo 30, estabelece, entre outros, a competência dos municípios de legislar sobre assuntos de interesse local, podendo suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

Para atender ao que dispõe o Estatuto da Cidade e, principalmente, a Medida Provisória nº 2.220/01, foi elaborado um Decreto Municipal em Piracicaba, em janeiro de 2003, para tratar do instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o qual verificaremos na ocasião do estudo do núcleo que vem se utilizando desse instrumento.

Também será comentado adiante o Projeto de Lei nº 208/02, de autoria da vereadora Ivete Madeira<sup>72</sup>, o qual pretende fazer com que, entre outros, o município cumpra o disposto na Medida Provisória nº 2.220/01.

Com a intenção de aprová-lo juntamente com o Plano Diretor, foi elaborado pelo Poder Executivo um projeto de lei municipal que institui as Zonas Especiais de Interesse Social no município, definindo, entre outros, parâmetros para regularização dessas ocupações, consideradas especiais, mas até a conclusão desta pesquisa não fora aprovado pela Câmara de Vereadores.

Coordenado pelo IPPLAP, em cumprimento ao que dispõe o Estatuto da Cidade, o município de Piracicaba revisou o seu Plano Diretor de Desenvolvimento de 1995. As diretrizes resultantes desta revisão estão embasadas no Estatuto da Cidade, tendo a regularização fundiária de favelas como parte integrante destas propostas. Nesse sentido, seguem alguns destaques relativos ao nosso objeto de estudo.

### **a) Lei Orgânica Municipal - LOM**

A LOM do município de Piracicaba foi elaborada no decorrer do ano de 1989, promulgada em 1990 e revisada em 1996. Logo em seu artigo 2º do Título I - Dos Princípios Fundamentais, define que "para garantia do bem comum,

---

<sup>71</sup> Emenda Constitucional nº 1/92, EC nº 16/97, EC nº 19/98 e EC nº 25/00.

<sup>72</sup> Vereadora pelo PT, militante das causas relacionadas à habitação.

os órgãos do Poder Público atuarão prioritariamente em benefício dos mais carentes.”

Entre os direitos e garantias fundamentais constantes do artigo 4º, está inserido o direito à **habitação**<sup>73</sup>, sendo que o município deve propiciar condições para o pleno usufruto de seus habitantes. Vale ressaltar que, em relação à Constituição Federal de 1988, a LOM de Piracicaba foi progressista, pois a **moradia** foi inserida como um direito social na Constituição apenas em 2000, através da Emenda Constitucional nº 26/00.

Com relação à organização do município, o artigo 25 estabelece que lhe competirá privativamente, entre outros, dispor sobre a administração, utilização e alienação de seus bens. Ai pode estar inserida a emissão de títulos de concessão, para as áreas viáveis.

“[...] IX- estabelecer normas de edificações, de loteamentos, de arruamento e zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação de seu território.”

Nesse caso, podem ser enquadradas as normas para as ZEIS, ou seja, legislar sobre assuntos de interesse local.

Podemos considerar que habitação e regularização fundiária, embora tenham diretrizes gerais em outras esferas de governo, são considerados assuntos de interesse local. O município é o ente mais próximo, mais sabedor dos problemas relacionados a essas questões; portanto, realmente deve legislar nessas causas.

No parágrafo 1º, inciso II do artigo 42, a **concessão de direito real de uso**, após autorização legislativa, aparece como instrumento preferencial de alienação de bens municipais, podendo se tratar de um importante instrumento para processos de regularização fundiária de favelas, por exemplo.

Dentro da seção específica que versa sobre o planejamento e desenvolvimento urbano e rural, o artigo 162 estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve assegurar a plena realização das **funções sociais e econômicas** da cidade, garantindo cidadania e bem-estar aos seus habitantes.

---

<sup>73</sup> “Artigo 4º - Nos termos das Constituições Federal e Estadual e desta Lei Orgânica, o município promoverá, por todos os meios ao seu alcance, as melhores condições para que seus habitantes possam usufruir plenamente de seus direitos a: [...] X- habitação; [...]”

Avançando ainda mais no que diz respeito às **funções sociais da cidade**, o artigo 164 estabelece que "o exercício do direito de propriedade está sujeito ao estado social de necessidade e ao cumprimento dessas funções sociais." Para a realização da função social prevista neste artigo, o seu parágrafo único determina que o exercício do direito de propriedade deve assegurar, entre outros, o acesso à moradia, a regularização fundiária e urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda.

O artigo 172 menciona o estabelecimento de **áreas especiais**, como diretrizes de planejamento e desenvolvimento urbano, estando incluídas aí as áreas de urbanização prioritárias definidas como áreas de regularização fundiária habitadas por população de baixa renda, e que devem, no interesse social, ser objeto de ações visando à consolidação do domínio sujeitas a critérios especiais de urbanização.

Como instrumento de desenvolvimento urbano, prevê a utilização, conforme o artigo 173 do planejamento urbano, através do Plano Diretor, dos institutos jurídicos, como a **desapropriação, o direito real de concessão de uso e a regularização fundiária**.<sup>74</sup>

Porém, o parágrafo 1º do artigo acima referido vincula a utilização desses instrumentos a edições de legislações próprias. No que se refere à **política habitacional**, os incisos IV e V do artigo 228 trazem como diretrizes da competência municipal:

"[...] IV- elaborar o plano municipal de habitação, em estreita colaboração com a comunidade local e em cooperação com entidades estaduais e federais da área habitacional; [...] V- formular em estreita colaboração com a comunidade, programas específicos de: a) urbanização de favelas; b) recuperação de áreas e edificações degradadas; [...] f) regularização fundiária."

### **b) Lei Complementar nº 046, de 15 de setembro de 1995**

A Lei Complementar nº 046, de 15 de setembro de 1995, dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba e dá outras providências.

---

<sup>74</sup> "Seção III – Dos Instrumentos de Desenvolvimento Urbano. Artigo 173 – Para os fins deste capítulo serão utilizados: I - Planejamento Urbano: a) plano diretor; [...]; II - Institutos Jurídicos: a) desapropriação; [...] d) direito real de concessão de uso; [...] III - Regularização Fundiária."

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, de forma compatível com as diretrizes da legislação federal, tem como instrumento básico o **Plano Diretor**.<sup>75</sup> Com base neste artigo, a Constituição Federal de 1988 determinou que os municípios com mais de 20.000 habitantes deveriam elaborar seus planos diretores.

Elaborado entre 1990 e 1991, aprovado em 1995 e em vigor até o final desta pesquisa, o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba, com relação ao tema **habitação** e, conseqüentemente, **regularização fundiária**, traz os seguintes aspectos: logo em seu Título I – Da Política Urbana, em seu artigo 1º, define plano diretor como

“o instrumento básico de ordenamento do desenvolvimento do município e de orientação de todos os agentes públicos e privados, de conteúdo abrangente, contemplando todas as dimensões do desenvolvimento político, social, econômico, espacial, administrativo e financeiro, garantindo o bem-estar dos munícipes promovendo a distribuição eqüitativa dos bens e serviços urbanos, propiciando a ocupação ecologicamente equilibrada do território municipal.”

Assim, principalmente na contemplação da dimensão social, na garantia de bem-estar dos munícipes e na ocupação ecologicamente do território podem estar inseridas as **favelas**, que geralmente se dão em áreas verdes, sem infra-estrutura e com poucas ou sem condições de habitabilidade.

Na esteira da LOM, o PDDP, além dos artigos que dizem respeito à **moradia** e à **regularização fundiária**, trouxe também vários artigos que dizem respeito ao cumprimento da **função social da propriedade e da cidade**, o que, entre outros, norteia o nosso objeto de estudo.

No inciso IV do artigo 4º, define **áreas especiais** como porções do território municipal com destinação específica e normas próprias de parcelamento uso e ocupação do solo, compreendendo, entre outras, as **Áreas Especiais de Interesse Social**, que

”são aquelas destinadas, prioritariamente à produção e manutenção de habitação de interesse social, visando atender a

---

<sup>75</sup> Artigo 182, c/c artigo 30 – VIII da CF-88.

população de menor renda, em sua necessidade de habitação ou recuperando áreas em condições precárias de moradia, e **garantindo a permanência da população moradora no local** [grifo nosso], quando for legalmente possível e vantajoso para a população.”

Para o cumprimento da **função social da propriedade**, o PDDP trouxe em seu artigo 7º requisitos mínimos a serem estabelecidos por lei específica, sendo que a propriedade urbana deve atender ao aproveitamento e utilização da propriedade para atividades de interesse urbano, incluindo aí a **moradia**.

Os incisos III e IV do artigo 11, inseridos no Capítulo III, que trata da **função social da propriedade**, define como objetivos gerais deste plano:

“[...] III – promover a reurbanização de áreas precárias, incentivando a ampliação de ofertas de moradias às classes de menor renda; IV- promover planos e programas específicos das áreas de saúde, educação, lazer, esportes, turismo, saneamento básico, transporte, habitação, assistência social, sistema viário, meio ambiente, agricultura e abastecimento e de melhoria da estrutura administrativa municipal.”

Ainda demonstrando preocupação com áreas de **sub-habitação**, no artigo 12, inciso II, estabelece como objetivo específico deste plano “assegurar meios efetivos de ação do Poder Executivo Municipal para a solução dos problemas de **sub-habitação** [grifo nosso], particularmente no que se refere às áreas ocupadas pela população de menor renda.”

No inciso IV, do parágrafo 1º do artigo 32, determina que “a administração produzirá no prazo máximo de 18 meses os planos diretores correspondentes ao setor de habitação e condições de moradia.”

Apenas em 1991 foi criada a EMDHAP, órgão responsável pela habitação municipal, porém não foi elaborado plano diretor de habitação para nortear a política pública, mas apenas projetos específicos e pontuais para cada intervenção a ser feita pelo poder público.

O parágrafo 1º do artigo 35 descreve os problemas urbanos detectados através de estudo do Plano Diretor, destacando-se:

“[...] II - aumento descontrolado do déficit habitacional; III - ocorrência de ocupações e núcleos de **favelas** [grifo nosso] em sistemas de lazer, áreas de risco geológico ou de preservação ambiental.”

As propostas apresentadas para melhoria e controle dos itens acima estão apontadas no artigo 41:

**“[...] IV- priorizar o planejamento das áreas de ocupação e sub-habitações, visando a adequação e consolidação conforme o caso: da preservação permanente, com a remoção dos ocupantes para unidades habitacionais adequadas; do assentamento habitacional com a fixação dos moradores e, concomitantemente, a definição de áreas de recreação e lazer substitutivas.”** [grifo nosso]

Este último item deixa claro que a diretriz dada por esta lei, para regularização fundiária de áreas ocupadas por favelas, deveria se dar com a substituição das áreas verdes ocupadas.

O artigo 46 institui as **Áreas Especiais (AE)**,

“que constituem partes definidas e delimitadas dentro do perímetro urbano de Piracicaba, onde se constata ocupações irregulares, inadequadas, sub-ocupações prejudiciais ou vazios urbanos desnecessários e, conseqüentemente, problemas sócio-econômicos, territoriais e ambientais, a serem resolvidos mediante disposições peculiares que esta lei estabelece.”

Embora apareçam no texto do Plano Diretor, até o final desta pesquisa, as áreas especiais não foram definidas e/ou delimitadas nem aprovadas as legislações específicas que as regulamentassem.

O parágrafo único do artigo 46 estabelece que as áreas especiais podem se classificar, quanto à destinação principal, nos seguintes tipos:

I - áreas especiais para habitação de interesse social;

II - **de recuperação para uso habitacional**, sendo estas últimas de grande importância para a nossa pesquisa. [grifo nosso]

No artigo 48 foram instituídos alguns instrumentos de desenvolvimento urbano, sendo eles jurídicos e tributários, além de financeiros, e poderão ser utilizados visando realizar as transformações do ordenamento territorial pretendidos em cada tipo de área especial.

O artigo 50 define **áreas especiais de recuperação para uso habitacional** como

“porções já definidas do território urbano, por abrigarem ocupações irregulares, núcleos de favelas ou outras situações de precariedade habitacional, que devem ser objeto de regularização e promoção urbanística, visando a recuperação da qualidade de vida de toda área extensiva ao bairro.”

Prevê ainda, em seu parágrafo 1º, que

“O Poder Executivo Municipal designará, no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação desta lei, órgão ou setor da administração municipal, que será provido das condições necessárias para iniciar, imediatamente, a atualização cadastral das favelas de Piracicaba, visando subsidiar os projetos e programas de recuperação para uso habitacional, tendo em conta as seguintes definições: [...] Os ocupantes de unidades habitacionais, cuja solução seja a permanência, terão a **posse da terra** [grifo nosso], se pública ou tornada pública por alguns dos instrumentos constituídos por esta lei, se estas edificações enquadrarem nos parâmetros mínimos das normas de edificações para atender aos quesitos de segurança e salubridade.”

Essa designação do órgão que deverá fazer a atualização cadastral das favelas sempre foi conflituosa entre o SEMUPLAN, a SEMDES e a EMDHAP, havendo sempre divergências entre eles, o que faz com que ou não se execute a atualização cadastral das favelas ou às vezes se executem os serviços em duplicidade e outros problemas administrativos internos à esfera pública.

Determina, em seu artigo 92, que “a Lei Municipal nº 2643, de 04 de janeiro de 1985, que dispõe sobre o parcelamento do solo, deve ser revista e complementada dentro de 12 meses, contados da data da publicação desta lei”, observando-se, entre outros, o seguinte requisito:

“[...] V- **regulamentar os instrumentos de desenvolvimento urbano** [grifo nosso], estabelecidos nos incisos III e IV do artigo 173, da Lei Orgânica do Município, em especial a desapropriação, servidão administrativa, requisição urbanística, discriminação de terras públicas, enfiteuse e **regularização fundiária** [grifo nosso].”

No entanto, essa lei não foi revisada desde 1995, apenas compilada em 1998.

### c) A revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento

Cumprindo o que dispõe o Estatuto da Cidade, em seu Capítulo III - Do Plano Diretor – especialmente em seu artigo 40, parágrafo 3º: "a lei que instituir o Plano Diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos" e devido à necessidade de adequação aos novos instrumentos trazidos por ele, em 2002 o município de Piracicaba, através da antiga Secretaria Municipal de Planejamento, que em julho de 2003 foi extinta com a criação do IPPLAP, iniciou o processo de revisão do Plano Diretor. Para assessoria desta revisão, foi contratado o Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

Com a intenção de assegurar o caráter participativo, em julho de 2003 a revisão do plano começou a ser discutida com a população piracicabana, através de audiências públicas e conferências, com a participação de ONGs, instituições, movimentos sociais, entidades empresariais e outros.

A idéia central do plano era combinar desenvolvimento com justiça social e preservação ambiental, pensando na cidade ideal, não fazendo do Plano Diretor apenas uma peça técnica.<sup>76</sup> Juntamente com o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, foram elaborados o Plano Diretor de Mobilidade e o Plano Diretor Rural, daí a denominação de Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável.

O 1º Congresso da Cidade, realizado em dezembro de 2003, definiu que as linhas gerais de trabalho seriam: 1 - Autonomia para o município legislar sobre seu território; 2 - Direito à cidade para todos; 3 - Exercício da função social da cidade e da propriedade; 4 - Combate à especulação imobiliária; 5 - Democratização da gestão da cidade.

Após a elaboração dos diagnósticos da cidade, verificou-se a necessidade de definir alguns eixos estruturadores para elaboração de diretrizes para melhor aproveitamento e maior democratização dos espaços da cidade. Entre esses eixos, está a "**promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários**", o qual interessa a esta pesquisa.

Também foram definidas áreas com potenciais para ocupação diferenciadas entre si, sobre as quais se aplicam parâmetros urbanísticos distintos,

---

<sup>76</sup> 2º Congresso da Cidade de Piracicaba, 22 de Maio de 2004, p. 3.

configurando-se algumas com possibilidade de adensamento e outras com necessidade de controle de expansão da ocupação urbana. As áreas propostas foram:

- I - área de adensamento prioritário;
- II - área de adensamento secundário;
- III - área de ocupação controlada por infra-estrutura;
- IV - área de controle de ocupação por fragilidade ambiental e área de ocupação restrita.<sup>77</sup>

O Plano Diretor, depois de discutido amplamente com a sociedade em geral, foi transformado em projeto de lei e, em dezembro de 2004, encaminhado à Câmara de Vereadores e aguarda a aprovação.

No plano foram definidas algumas áreas especiais, denominadas **Zonas Especiais**, devido às suas características diferenciadas, como por exemplo os núcleos de favelas, sobre os quais devem incidir instrumentos, regulações e ações diferenciadas para a melhoria desses espaços urbanos.

#### As Zonas Especiais de Interesse Social

“são áreas destinadas no Plano Diretor para abrigar moradias populares. As ZEIS podem ser de dois tipos: **Vazias** [grifo nosso]: para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, pretende-se gravar essas áreas em locais mais centrais do município, de preferência os vazios urbanos, onde já possuem condições de infra- estrutura urbana e sem risco ambiental, por exemplo, em áreas de adensamento prioritário e secundário. Em contrapartida o proprietário dessas ZEIS poderão se beneficiar de alguns instrumentos como parâmetros urbanísticos especiais, consórcio imobiliário e outros. **Ocupadas** [grifo nosso]: geralmente áreas de favelas ocupadas por população de baixa renda, que deverão ter a regularização urbana e jurídica, desde que não haja comprometimento ambiental. Para cada ZEIS ocupada será elaborado um Plano de Regularização específico.”

---

<sup>77</sup> Embora tenham-se discutido os aspectos técnicos desde a elaboração do antigo Plano Diretor, curiosamente em 2003 o município desapropriou uma área situada em área de ocupação restrita, para implantação de um conjunto habitacional de interesse social a ser executado em parceria com o governo estadual, através da CDHU, demonstrando o descaso com o dinheiro público, com a população necessitada de moradia e com estudos técnicos que apontavam a dificuldade de infra-estrutura e a necessidade da restrição à ocupação nessa área.

Embora citadas na revisão do PDDP, devido a problemas administrativos as ZEIS não foram delimitadas, deixando o "problema para um segundo plano", e hoje a administração vem se utilizando de decretos para a entrega de títulos de concessão. Porém, a proposta de legislação específica de ZEIS que aponta parâmetros mínimos para estas áreas deverá ser encaminhada à Câmara de Vereadores juntamente com o texto do PDDP. Também deverá ser revista a legislação de uso e ocupação do solo.

Ainda para áreas que necessitam de ações específicas por parte do poder público quanto à reabilitação urbana, foram definidas as Áreas de Intervenção Prioritária, como áreas que necessitam de requalificação urbana vinculada a ações e políticas estratégicas do poder público, combinadas com programas e projetos específicos de mobilidade urbana, políticas sociais e de geração de emprego e renda; assim, as ZEIS ocupadas estão aí inseridas.

> Tanto na LOM como no PDDP-95 foram introduzidos conceitos sobre a função social da propriedade e da cidade, anteriormente discutidos no processo de reforma urbana e incluídos na Constituição Federal de 1988. Isso demonstra o compromisso e a preocupação dos governos que elaboraram e aprovaram essas leis, com relação aos problemas de habitação e desenvolvimento urbano no município, reconhecendo as porções ilegais e com vontade de incorporá-las à cidade legal.

Porém, a maioria dos artigos constantes tanto da LOM como do PDDP estabelece a necessidade de regulamentação para sua aplicação. Desde a aprovação de tais leis, esses artigos não foram regulamentados e, conseqüentemente, as propostas e diretrizes não foram materializadas

Em fevereiro de 2003, demonstrando uma maior preocupação com a questão da **regularização fundiária**, foram incluídos no artigo 173 da LOM, através de emendas, os seguintes instrumentos: "[...] p) concessão de uso para fins de moradia; q) zonas especiais de interesse social (ZEIS)."

E ainda acrescentou o parágrafo 5º com a seguinte redação: "Os critérios para estabelecimento dos instrumentos de regularização fundiária das alíneas p e q do inciso III, serão regulamentadas por lei." Entretanto, também ainda não houve aprovação de leis para regulamentação desses instrumentos.

Em 2002 foi elaborado um projeto de lei, de autoria da vereadora Ivete Madeira, do PT, que dispunha sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia; porém esse Projeto de Lei foi retirado após receber um parecer contrário da Comissão de Justiça da Câmara, conforme veremos a seguir.

Para aplicação do instrumento da CUEFM, a administração municipal tem se utilizado de decretos que tratam do assunto. Até o final desta pesquisa, embora tenham sido entregues títulos de concessão, nenhum núcleo foi regularizado totalmente até o registro dos títulos em cartório.

Podemos atribuir essa não-concretização à falta de empenho ou de interesse do poder público, tanto Executivo como Legislativo, na aprovação dessas diretrizes. A burocratização e o longo tempo para aprovação de legislações também é um fator que dificulta a concretização das diretrizes.

Embora tenha sido criada a empresa municipal de habitação, não existe escrito um plano municipal de habitação nem programas específicos para os casos acima citados. O município também não dispõe de um Conselho Municipal de Habitação, o que facilitaria a fiscalização e proposição de ações municipais referentes ao assunto. Apenas são executados projetos pontuais, tratados caso a caso, que ficam à mercê de prioridades de grupos e ideais políticos.

Tanto nas legislações anteriores como na nova proposta de revisão do Plano Diretor, as ZEIS não foram delimitadas, o que pode prejudicar os processos de regularização fundiária de favelas, devido à demora na definição e delimitação das áreas.

Em maio de 2004, o Poder Executivo Municipal elaborou o Decreto nº 10.753, que dispõe sobre a adoção de procedimento para a regularização fundiária no município de Piracicaba e dá outras providências, que veremos a seguir.<sup>78</sup>

#### **d) Decreto nº 10.753, de 27 de maio de 2004**

O Decreto nº 10.753, de 27 de maio de 2004, dispõe sobre a adoção

---

<sup>78</sup> Esse decreto apresentou-se confuso, pois o legislador não foi claro no objeto da regularização, se favelas ou se parcelamento do solo (loteamentos) irregulares, e por esse motivo foi tratado nesta pesquisa como legislação genérica de regularização.

de procedimentos para a regularização fundiária no município de Piracicaba e dá outras providências.

O artigo 1º determina que os parcelamentos do solo para fins urbanos, implantados irregularmente até 31 de dezembro de 2000, poderão ser regularizados desde que obedecidos os critérios estabelecidos neste decreto e na legislação estadual e federal, no que couber.

A impressão que se tem é que a intenção do legislador nesse artigo amplia o objeto da regularização, porque cita "parcelamento de solos irregulares" e não favelas. Além disso, parece ser inócuo, pois se trata de irregularidades, e ao atender à legislação estadual e federal acaba não sendo mais irregular, visto que a legislação municipal pode ser específica, permitindo ao município legislar sobre assuntos locais.

O artigo 3º estabelece que, para a regularização urbanística e registro da área, bastam apenas dois melhoramentos, dentre os quais rede de energia elétrica domiciliar e iluminação pública, sistema de abastecimento de água potável, sistema de coleta de esgoto, drenagem de águas pluviais, estabilidade dos lotes, dos logradouros e dos terrenos limítrofes.

Esse artigo parece ser contraditório ao artigo 1º, que descreve que a regularização deve atender ao disposto nas legislações estaduais e federais, pois a legislação federal é mais exigente em termos de infra-estrutura para parcelamento do solo.

O artigo 4º atribui à EMDHAP o início dos procedimentos administrativos necessários à regularização urbanística e registro das áreas objeto do presente decreto, e diz que esta deverá consultar, se necessário, demais órgãos da administração municipal.

No artigo 6º é estabelecido que, constatada a viabilidade técnica e jurídica para a regularização da ocupação, a EMDHAP formulará requerimento ao Juiz Corregedor Permanente dos Registros Imobiliários, com a documentação apontada no item 152.1 do Capítulo XX das Normas da Corregedoria Geral de Justiça.

Podemos também considerar esse artigo contraditório com o artigo 1º, pois, se atender aos requisitos da legislação estadual e federal, não existe a

necessidade de processo judicial, podendo ser um processo administrativo de aprovação e regularização.

#### **4.6 ESTUDOS DE CASOS: ALGUNS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM PIRACICABA**

Conforme referência anterior, os processos adotados pelo poder público municipal para regularização fundiária de favelas, no período estudado, constituíram-se basicamente sob quatro formas de ações iniciais: as remoções, as desapropriações, as desafetações e, mais recentemente, a Concessão de Uso Especial Para Fins de Moradia, de acordo com as especificidades de cada núcleo a ser regularizado.

Podemos considerar que essas ações são o início para implementação, desenvolvimento e conclusão dos processos de regularização fundiária, conforme cada caso. As categorias de análise adotadas para o desenvolvimento da pesquisa foram para instituições, legislações e instrumentos, recursos e participação e cobrança da população. Conforme consulta feita via Internet a ALFONSIN (2003), a regularização fundiária pode ter um sentido *lato* ou um sentido *stricto*.<sup>79</sup>

Analisaremos a regularização fundiária no próprio local ocupado, a qual objetiva, além da urbanização da área, o título de posse ou propriedade aos moradores do núcleo, já que um processo de remoção, além de ser extremamente amplo, tem um enfoque diferenciado da regularização de favelas no próprio local ocupado, e, devido à sua complexidade, não há espaço para ser tratado nesta pesquisa.

Para verificação empírica dos processos de regularização *stricto sensu* em Piracicaba, procuramos analisar as 3 formas de intervenções municipais ocorridas no período de 1991 ao final de 2004 – desapropriação, desafetação e,

---

<sup>79</sup> Reafirmando e concordando com o esclarecimento dado por Betânia de Moraes Alfonsin, a Regularização Fundiária em sentido *stricto sensu*, ou seja, em sentido restrito, significa regularizar a favela no mesmo local em que ela se encontra e conseguir dotar os moradores com títulos de posse ou propriedade, juntamente com a regularização urbana do núcleo. Para tanto, as ações públicas municipais adotadas até o final desta pesquisa, em Piracicaba, foram iniciadas sob a forma de desapropriações, desafetações e concessões de uso. Em sentido *lato sensu*, ou seja, em sentido amplo, a regularização fundiária de favelas pode acontecer sob a forma de remoções.

após 2001, a Concessão de Uso especial para Fins de Moradia –, com a finalidade de verificar as evidências ocorridas nos processos e os obstáculos que levaram à sua não-conclusão.

Para cada uma dessas formas, com seus instrumentos específicos, foi analisado um caso concreto, ou seja, um processo de regularização de um núcleo de favela, escolhido principalmente devido às diferentes características de cada um deles, como sua localização, organização e participação da população moradora e recursos disponibilizados. (Ver Anexo 04)

#### **4.6.1 O INSTRUMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO E SUA UTILIZAÇÃO NOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO EM PIRACICABA**

Várias são as definições de desapropriação dadas por alguns estudiosos da área do Direito Administrativo. Conforme DI PIETRO (2002, p.153),

“desapropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público ou seus delegados, mediante prévia declaração de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, impõe ao proprietário a perda de um bem, substituindo-o em seu patrimônio por justa indenização.”

De acordo com SAULE JR. & LEÃO JR. (2002, p.96),

“desapropriação é uma forma excepcional de aquisição de propriedade privada pelo Poder Público, sujeita à estritos requisitos e condições constitucionais e legais. A desapropriação pode ser aplicada em casos de necessidade, de utilidade pública, ou de interesse social.”

Para ALFONSIN (1997, p.82) “desapropriação constitui a forma mais visível e profunda de intervenção do Poder Público sobre a propriedade e o espaço urbano.”

Nas palavras de MEIRELLES (1985, p.497),

“desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública, ou ainda por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (Constituição da República, art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamentos

em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de a área urbana não edificada, subutilizada ou não utilizada (Constituição da República, art. 182, & 4º, III) e de pagamentos em títulos da dívida agrária, no caso de reforma agrária, por interesse social (Constituição da República, art. 184).”

Assim, principalmente de acordo com esta última definição, podemos verificar que a Constituição Federal de 1988 trouxe, para nossa ordem jurídica, uma forma de atuação do Estado em que este passa a participar mais solidariamente em defesa dos interesses sociais e coletivos.

O Estado pode se valer desse instrumento para remover obstáculos à execução de obras e serviços públicos; para propiciar a implantação de planos de urbanização; para preservar o meio ambiente contra devastações e poluições; e para realizar a justiça social, com a distribuição de bens inadequadamente utilizados pela iniciativa privada.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXII, garante o direito à propriedade, e no inciso XXIII dispõe que a propriedade atenderá à sua função social e, ainda, no inciso XXIV, estabelece que a lei determinará o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição. Entende-se que a desapropriação surge, neste contexto, como consequência do preceito constitucional de que a propriedade atenderá à sua função social.

Ainda segundo MEIRELLES (1985, p.497),

“a desapropriação é a forma conciliadora entre a garantia da propriedade individual e a função social dessa mesma propriedade, que exige usos compatíveis com o bem-estar da coletividade.”

Porém, tendo o Estado o poder, a soberania para a desapropriação e o amparo no princípio do interesse público, muitas vezes age de acordo com interesses políticos e econômicos, como é o caso de desapropriações de áreas impróprias para implantação de habitações sociais. É necessário o uso de muita cautela na utilização desse instrumento, devido principalmente ao ônus financeiro que pode ser acarretado ao poder público, pois muitas vezes é atribuído um elevado valor ao imóvel desapropriado, além dos juros cumuláveis e outros.

A desapropriação pode ser administrativa ou judicial, ocorrendo esta última geralmente quando as partes, o expropriante (poder público) e o expropriado (proprietário), não estiverem de acordo com o valor da indenização.

Podemos atribuir os avanços em relação à legislação sobre desapropriação às pressões sociais existentes para a reforma urbana, principalmente a desapropriação por interesse social que se efetivou através das lutas e conquistas sociais, pois, antes da Constituição Federal de 1988, a regulamentação da desapropriação, através do Decreto-Lei nº 3365, de 21 de junho de 1941, referia-se apenas à desapropriação por utilidade pública. No parágrafo 4º do artigo 182, tem-se que

“é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova o seu adequado aproveitamento, sob pena sucessivamente de:

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurando o valor real da indenização e os juros legais.”

O Estatuto da Cidade veio regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que tratam da política urbana e, em sua Seção IV, trata da desapropriação com pagamento em títulos. Assim, o poder público municipal pode aplicar a desapropriação para fins de reforma urbana nos casos em que o imóvel não estiver cumprindo sua função social, ou seja, quando não atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

Porém, as fases para aplicação desse tipo de desapropriação são bastante morosas, podendo demandar anos, além de depender de aprovações de legislações, de agilização processual e, principalmente, de vontade política.

Antes da aplicação desse instrumento, é necessário que uma lei municipal específica, para área incluída no Plano Diretor, determine condições e prazos para o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. No caso de descumprimento das condições e prazos previstos na lei acima referida, o Município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante majoração da alíquota pelo prazo de cinco

anos consecutivos. Decorrido este prazo sem que o proprietário tenha cumprido as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamentos em títulos da dívida pública.

Dependendo da urgência em resolver alguns conflitos sociais, às vezes é mais viável proceder à desapropriação através de justa e prévia indenização do que aguardar os prazos legais para desapropriação por títulos da dívida pública, conforme descrito anteriormente. No caso de desapropriação para empreendimentos ou melhorias habitacionais, o poder público pode cobrar dos moradores as benfeitorias executadas na área.

Em Piracicaba, reiterando referência anterior, uma das principais preocupações da EMDHAP no período estudado foi com relação às favelas. Embora em menor quantidade do que as favelas situadas em áreas públicas, existem em Piracicaba também favelas situadas em áreas particulares. Em algumas dessas áreas, o poder público municipal utilizou-se do instrumento da desapropriação para iniciar o seu processo de regularização.

Sendo o instrumento da desapropriação uma forma de viabilizar a função social da propriedade, reconhecendo o direito das regularizações das ocupações, em Piracicaba esse instrumento, no que diz respeito à viabilidade de moradia, foi aproveitado de duas maneiras:

- viabilização de regularização de favelas no mesmo local;
- aquisição de áreas com a finalidade de implantação de empreendimentos habitacionais, tanto para atender a remoções de favelas como à demanda existente por moradia popular no município.

Além de imposições judiciais, podemos dizer que, tanto em um caso como em outro, as ações de desapropriações se orientaram pelo interesse social, despontando, nesse sentido, como fator útil à resolução dos conflitos coletivos das ocupações urbanas.

Com a finalidade de se proceder à regularização fundiária das ocupações situadas em áreas particulares, o governo municipal, no período estudado, desapropriou duas áreas, o Jardim Algodal – São Francisco de Assis – e o Jardim Tatuapé.<sup>80</sup>

Para o nosso objeto de estudo, destacamos o Jardim Algodal. Vários foram os motivos que nos levaram à escolha desse núcleo, dentre os quais o fato de esta ser a maior tanto em área como em população, e a mais antiga ocupação do município, onde moram várias lideranças da arena política. Além disso, é uma ocupação urbanisticamente organizada, e que possui uma lei municipal específica para sua regularização, sendo que o processo de regularização fundiária já se encontra iniciado desde 1998.

É importante salientar que a regularização do Jardim Algodal sempre fez parte de promessas de campanha política de todos os candidatos a prefeito, desde o final da década de 1980 até as eleições municipais de 2004.

A desapropriação do Jardim Algodal ocorreu em 1996, através de uma ação ordinária, na qual o município foi condenado e obrigado a indenizar o proprietário em R\$6.000.000,00. Diferentemente, a desapropriação do Jardim Tatuapé se deu em 1995, de maneira amigável, através de um valor simbólico.

---

<sup>80</sup> Ainda no mesmo período, foram desapropriadas algumas áreas para implantação de loteamentos e conjuntos habitacionais, principalmente para viabilizar a remoção da população favelada que se encontrava situada em áreas de risco e/ou preservação permanentes. Para essa finalidade, foram desapropriadas duas áreas na Região Sudoeste, onde foram implantados os conjuntos habitacionais Parque dos Sabiás e Vila Liberdade – uma área na Região Sudeste, onde foi implantado o Conjunto Habitacional Jardim Oriente, e duas áreas na Região Noroeste, onde foram implantados o Loteamento Mário Dedini e o Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro. O Loteamento Mário Dedini, além de possibilitar as remoções, atendeu também famílias cadastradas na EMDHAP, com renda de quatro a sete salários mínimos.

#### 4.6.1.1 JARDIM ALGODOAL



**Figura 13 - Foto aérea da região do Jardim Algodal**  
Fonte: SEMUTTRAN (2000)

Dados da SEMDES apontam que, no final da década de 1960, surgiu a primeira favela na cidade de Piracicaba, denominada Jardim Algodal. Porém, conforme entrevistas feitas a moradores do local, estes expressam que a ocupação se iniciou na primeira metade da década de 1970.

A área ocupada fazia parte de uma antiga fazenda da família Conceição, e remanescente de loteamentos implantados anteriormente. Situa-se na Região Norte da cidade, no Bairro Vila Resende, distante aproximadamente 3km do centro (Ver Anexo 05).

Em 1973, a área foi declarada de utilidade pública pela Prefeitura, para posterior desapropriação, através do Decreto nº 1688, de 13 de dezembro de 1973, com a finalidade de instalação de um entreposto de abastecimento no local. Porém, esse entreposto não se viabilizou, e só em 1979 o governo municipal desistiu da desapropriação, editando o Decreto nº 2881, de 21 de dezembro de 1979, que revogou o decreto anterior.

Nesse intervalo de tempo, uma grande parte da ocupação já havia acontecido, inclusive a instalação de uma Igreja Católica e de um campo de futebol e vestiários, que foram cedidos em comodato pelo município por 49 anos ao Esporte Clube Vera Cruz.

Assim, um grande problema social estava instalado. Além das invasões, o proprietário da área ajuizou 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, sendo expedida a sentença em 1995, determinando ao município indenizar o proprietário, inclusive com juros compensatórios, amparando-se no instrumento da "desapropriação indireta". Como referido anteriormente, em 1996, o município foi obrigado a pagar ao proprietário da área R\$6.500.000,00.<sup>81</sup>

Conforme informações de moradores, a favela teve início com poucas famílias e, em seguida, várias outras foram ocupando o local. Com apoio da ASFAP e da Igreja Católica, a ocupação foi sendo organizada, procurando dar continuidade ao traçado das ruas existentes no entorno. A maioria dos lotes foi definida com áreas próximas a 125 m<sup>2</sup>, e foram reservadas áreas que posteriormente pudessem fazer parte de sistema de lazer e institucional. A área total da ocupação é de aproximadamente 200.000m<sup>2</sup>, onde moram hoje cerca de 800 famílias.

A ocupação cresceu muito nesses 30 anos, e os lotes acabaram sendo subdivididos, ou então morando 2 ou mais famílias no mesmo lote, alterando sua configuração; além disso, cerca de outras 30 famílias se encontram na faixa de preservação permanente do ribeirão Guamiun, que faz divisa com a área.

Existem também algumas famílias ocupando uma área próxima ao campo do Vera Cruz, considerada de risco devido, entre outras, ao perigo de desabamento de eucaliptos próximos do local. Em 1999, as famílias que ocupavam esta parte da área foram removidas para o Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro; porém, a área acabou sendo ocupada novamente.

Mesmo assim, o desenho da ocupação é razoável; a maioria das ruas é acessível, os lotes são planos e têm, em média, 125 m<sup>2</sup> de área, sendo a maioria das residências em alvenaria, embora tenham sido construídas sem projetos e acompanhamento técnico. Em seu entorno, existem vários

---

<sup>81</sup> Caso típico de oneração do Estado, devido, entre outros, aos juros e correções decorrentes do prazo.

equipamentos públicos e comunitários, como linhas de transporte, escolas, centro comunitário, posto de saúde e outros.

Conforme pesquisa realizada em 1988, pela Faculdade de Serviço Social de Piracicaba, a maioria da população na época era de migrantes originários dos estados de São Paulo, Minas Gerais e Paraná, além das regiões Norte e Nordeste do Brasil. A renda *per capita* da maior parte dos moradores do local era de 1 a 2 salários mínimos, sendo que a maioria dos chefes de família trabalhava como metalúrgico ou como empregado da construção civil.

Ainda de acordo com a mesma pesquisa de 1988, com relação à infra-estrutura, verificou-se que 35% das residências eram atendidos por redes de água, 49% se abasteciam de chafariz, 13% emprestavam água e 3% dos moradores se abasteciam de poços. Porém, no período de 1989 e 1992, a administração municipal executou o restante da infra-estrutura, e desde então o núcleo conta com a totalidade das redes de abastecimento de água, redes coletoras de esgoto, rede de 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, a Prefeitura, através da EMDHAP, iniciou em 1998 o seu processo de regularização, atendendo às antigas reivindicações da população moradora do local – o direito à posse –, que agora, após a desapropriação da área, pode se traduzir em direito à propriedade.

Um dos primeiros passos do processo de regularização do Jardim Algodoal, após a desapropriação da área, foi o levantamento da matrícula do imóvel.<sup>82</sup> Constatou-se que a ocupação física total não fazia parte de uma mesma matrícula, ou seja, a área ocupada compreendia 2 áreas contíguas com matrículas independentes. Além disso, logo no início dos levantamentos, verificou-se que seria necessária a retificação das matrículas para adequação da regularização.

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

---

<sup>82</sup> Matrícula nº 59.546 do Primeiro Cartório de Registro de Imóveis de Piracicaba.

O levantamento planialtimétrico foi executado pela própria EMDHAP, dando início ao processo judicial de retificação da área pela Procuradoria-Jurídica do Município, já que a propriedade da área ainda era da Prefeitura, e que a EMDHAP não dispunha de advogados em seu quadro funcional.<sup>83</sup>

Porém, era necessário o levantamento planialtimétrico-cadastral, constando divisas, arruamentos, quadras, lotes, áreas vazias, áreas de preservação permanente e outras informações para continuidade do processo de regularização.

Para realização dos serviços de campo, foi firmado um convênio entre a Prefeitura e a Escola de Engenharia de Piracicaba, através de seu Escritório Técnico. A referida contratação foi feita pela Secretaria Municipal de Planejamento na época, e não pela EMDHAP, que vinha acompanhando mais de perto o processo de regularização. O levantamento foi executado, em sua maioria, por estagiários do Curso de Engenharia Civil, e sua entrega à EMDHAP foi realizada em etapas.

Constatou-se, na entrega da primeira parte, que o trabalho continha vários erros e falta de áreas e de cotas. Além disso, era confuso, sem precisões, executado pela metade, com diversos erros, e a EMDHAP, através de seus profissionais, interferiu por meio de adequações e conclusões nos trabalhos. Porém, também não concluiu devido a uma série de fatores, dentre os quais a falta de recursos, tanto humanos como materiais, de pessoal especializado, de coordenação dos trabalhos e de prioridade administrativa.

Embora alguns projetos estivessem em andamento, faltavam ainda definições, correções e conclusões, como parte do levantamento topográfico, projeto urbanístico e outros.

Mesmo sem conclusões dos projetos urbanos, 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. Após algumas discussões e pressão da população moradora, que se deu na arena política, esse projeto de lei, que foi aprovado pela Câmara de Vereadores e recebeu o nº 4.508/98, autorizou

---

<sup>83</sup> O processo judicial citado recebeu o número 194/99.

também a doação da área à EMDHAP para que esta pudesse proceder à regularização e comercialização dos lotes aos ocupantes.

Após a edição da lei específica, o processo foi submetido à aprovação da Prefeitura, devendo seguir os trâmites necessários para a aprovação de um parcelamento do solo, para posterior comercialização com os moradores.<sup>84</sup> Seguindo os trâmites processuais legais, o projeto foi declarado de interesse social, pelo Decreto Municipal nº 8.387, de 06 de maio de 1999.

Em 16 de setembro de 1999, foi emitido o alvará de viabilidade para a regularização do parcelamento. Naquela época também vinham sendo concluídos e executados os levantamentos e os demais projetos necessários para continuidade da regularização.<sup>85</sup>

Com as eleições municipais em 2000, e a mudança de administração em 2001, como acontece a cada 4 anos nos municípios brasileiros, iniciou-se uma nova fase do processo de regularização desse núcleo. A nova diretoria da EMDHAP, sem antes conhecer o processo profundamente, solicitou a um profissional da empresa que desenhasse os levantamentos e projetos que se encontravam em vegetais utilizando o programa *Auto-Cad*, a fim de facilitar e agilizar a regularização.

Ao atender à solicitação, foi constatado que a área constante da planta e do memorial da retificação deveria estar errada, pois não coincidia com a área calculada pelo *Auto-Cad*.<sup>86</sup>

O diretor-técnico da EMDHAP, na época, argumentou que, como a diferença era pequena e num processo de regularização é muito difícil ocorrer 100% de coincidência, deveria ser considerada a área constante do processo de retificação, para facilidade operacional, e que os desenhos deveriam ser adequados a essa área. Entendia, ainda, que essa diferença de área deveria ser "deixada" junto às áreas públicas, e que não haveria prejuízo para ninguém, pois a indenização já havia sido concluída e a ocupação já estava consolidada. Além

---

<sup>84</sup> A legislação municipal nº 2643/85 trata do parcelamento do solo no município de Piracicaba e as fases para a aprovação de um parcelamento em Piracicaba são: viabilidade, diretrizes, GRAPROHAB, infra-estruturas, final e registro do empreendimento em cartório.

<sup>85</sup> Os projetos vinham sendo executados através da EEP, da EMDHAP, do SEMAE e outros.

<sup>86</sup> A área levantada para a retificação foi de 191.111,75m<sup>2</sup>, e segundo o profissional que estaria desenhando em *Auto-Cad* a área real era maior, porém não se chegou à conclusão até o final da pesquisa de quanto realmente seria essa área. E a referência para os demais encaminhamentos tem sido a área da retificação.

disso, os confrontantes citados na retificação já haviam se manifestado favoravelmente, e que a EMDHAP aguardava apenas a sentença judicial para averbação da área na matrícula.

Mesmo sob estes argumentos, o funcionário se negou a desenhar. Assim, o caso chegou aos demais diretores, que sugeriram abrir uma sindicância. A comissão de sindicância nomeada pela diretoria da empresa, depois de ouvidos alguns funcionários, determinou que se contratasse 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. O contrato para execução desse novo levantamento foi elaborado conforme proposta enviada pela própria Escola de Engenharia à EMDHAP, e fora assinado pela diretoria da empresa da época, porém, sem a participação de profissionais, funcionários da área de advocacia, de engenharia ou arquitetura.

Os serviços foram contratados em maio de 2002 e, embora com o prazo constante de 120 dias, até o final de 2004 não haviam sido concluídos. Do referido contrato não constavam alguns projetos necessários à regularização, como abastecimento de água, coleta de esgotos e redes de energia elétrica, e que provavelmente terão que fazer parte de um novo contrato. Os levantamentos e projetos contratados foram entregues novamente incompletos.

Em setembro de 2003, a Lei nº 4.508, de 1998, sofreu modificações. Além de alterações urbanísticas, como tamanho mínimo e máximo dos lotes, também foram alterados os valores de lotes a serem cobrados pelo poder público aos ocupantes. Também foram incluídos, através de emendas, alguns pontos que não haviam sido contemplados anteriormente, como reserva de áreas públicas e larguras mínimas de vias. Em 23 de setembro de 2003, foi aprovada na Câmara de Vereadores e sancionada pelo prefeito, recebendo o nº 5318/03.

Novamente em junho de 2004, a EMDHAP contratou uma sociedade civil sem fins lucrativos, denominada TEIA - Casa de Criação, da cidade de São Carlos, para elaboração do plano de regularização urbanística da área. O referido plano foi apresentado em outubro de 2004. Porém, os projetos de parcelamento do solo, abastecimento de água e coleta de esgotos, arborização e outros necessários à regularização não foram contratados. Embora com propostas apresentadas no plano, não foi definido pela EMDHAP, entre outros, se as

peças ocupantes de áreas de preservação permanente sairiam ou permaneceriam no local. Na primeira hipótese, para onde iriam? Na segunda, receberiam o documento de posse?

O processo de retificação com área total de 191.111,75m<sup>2</sup>, conforme constante do levantamento planialtimétrico e do memorial descritivo, foi concluído em 2001, porém apenas em junho de 2004 foi solicitado o mandado de averbação da retificação na matrícula. A área real, objeto da sindicância, não foi apurada até o final desta pesquisa, ou seja, a sindicância se "esvaziou". Embora desde 1998 a Lei nº 4508 já havia autorizado a doação da área à EMDHAP, apenas em dezembro de 2004 foi lavrada a escritura de doação, que não fora registrada até a conclusão deste trabalho.

Em 2002, a urbanização do Jardim Algodal foi prevista no Orçamento Participativo, num valor de R\$250.000,00; porém, devido à falta de verbas, essa demanda foi transferida para 2003, o que também não ocorreu.<sup>87</sup>

Em setembro de 2004, mesmo sem aprovação do parcelamento do solo nos órgãos responsáveis, foram iniciadas as obras de drenagem e pavimentação asfáltica no núcleo. Os recursos financeiros para viabilização dessas obras foram provenientes do Orçamento Geral da União, através dos Programas Pró-Infra e Morar Melhor, do Ministério das Cidades.<sup>88</sup>

Em 22 de dezembro de 2004, a EMDHAP, através de seu diretor-presidente, protocolou junto ao Juiz Corregedor, com base no Decreto Municipal nº 10.753/04 e outras legislações afins, um requerimento solicitando a regularização judicial do núcleo, sobre o que, até o final desta pesquisa, não havia resposta.

---

<sup>87</sup> A não-execução das obras foi motivo de reportagem na Folha Campinas datada de 11 de dezembro de 2002. Conforme entrevista realizada com um dos moradores que se encontrava no local havia 10 anos, não havia expectativa de que a Prefeitura melhorasse a condição de vida dos moradores locais. "Já vi muita coisa passar por aqui. De vez em quando a Prefeitura manda uma máquina que começa fazer alguma coisa, mas eles acabam deixando tudo pela metade", disse o aposentado.

<sup>88</sup> Esses programas gerenciados pelo Ministério das Cidades têm como objetivo a ampliação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana e das condições de habitabilidade.

## **Legislações específicas existentes para regularização do Jardim Algodal**

### **a) Lei Municipal nº 4508, de 03 de setembro de 1998**

Esta lei autoriza o município de Piracicaba a doar à EMDHAP imóvel localizado na favela do Jardim Algodal, Vila Resende, visando à regularização da posse das áreas a seus atuais ocupantes, para posterior transferência de domínio, e estabelece outras providências.

No artigo 1º, esclarece que o imóvel a ser doado está matriculado sob nº 59546 no 1º Cartório de Registro de Imóveis e, seu parágrafo 2º dispõe que a "EMDHAP, após recebimento em doação, poderá alienar o imóvel de que trata o 'caput' deste artigo." A doação referida ainda não se concretizou de fato, ou seja, a escritura de doação ainda não foi registrada.

No parágrafo 1º do artigo 4º, foi definido o preço final de R\$10,10 por metro quadrado líquido de lote, o qual, conforme previsto, inclui o custo da gleba, da rede interna de distribuição de água, rede de distribuição de energia elétrica, rede coletora de esgotos e levantamento planialtimétrico.

O parágrafo 4º do mesmo artigo estabelece que será nomeada uma comissão com representantes de moradores e da EMDHAP para solução de casos que não se enquadrem na regra geral do loteamento, como lotes maiores que 250m<sup>2</sup>, e imóveis com destinação diferente da residencial. Embora conste em lei, não foi nomeada nenhuma comissão para tratar da regularização do núcleo.

Já o artigo 5º determina parâmetros urbanísticos especiais para o parcelamento, porém limitou apenas alguns itens, como a possibilidade de lotes com frente menor que 10m, profundidade menor que 20m e área menor que 250m<sup>2</sup>. Assim, vários parâmetros urbanísticos especiais desse núcleo, como ruas com larguras inferiores às oficiais, ocupação de parte de área de preservação permanente e outros, não foram contemplados neste artigo.

No artigo 6º são estabelecidos alguns limites para uso do lote, como, por exemplo, utilização exclusiva para sua moradia e de sua família. O artigo 8º estabelece que a Prefeitura, na condição de doadora, fornecerá à EMDHAP toda a documentação e esclarecimentos que se fizerem necessários e forem exigidos

antes e após a escritura de doação. Porém, o que se vê é a falta de comunicação interna entre os órgãos da municipalidade, dificultando o acesso a informações.

O artigo 10 estende os benefícios constantes desta lei para a área adjacente, composta dos 20% restantes do Jardim Algodal e que faz parte de outra matrícula, que na época da edição desta lei ainda estava em fase de levantamento de documentação em cartório.

#### **b) Decreto Municipal nº 8.387, de 06 de maio de 1999**

Este decreto declarou de interesse social o loteamento São Francisco de Assis, Jardim Algodal, no município de Piracicaba, em face de suas características populares.

Na ocasião da viabilidade para aprovação do projeto de regularização, este foi decretado de interesse social, a fim de gozar dos benefícios que a legislação de interesse social propicia, como, por exemplo, projeto de urbanização específica, conforme prevê o artigo 4º da Lei nº 6.766/79.

#### **c) Lei Municipal nº 5.318, de 23 de setembro de 2003**

Esta lei introduz alterações à Lei nº 4508/98 e dá outras providências. No parágrafo 1º do artigo 4º, determina que o preço final obtido será de R\$22,50 por metro quadrado líquido de lote. Ainda no artigo 4º, porém em seu parágrafo 2º, com relação a áreas públicas, estabelece que ficam destinados 10% da área total do Jardim Algodal para Sistema de Lazer, 5% para área Institucional e fica permitido arruamento inferior a 20%.

O artigo 5º altera alguns parâmetros urbanísticos, podendo ter lotes com frente mínima de 4m, profundidade mínima de 10m, áreas mínimas de 50m<sup>2</sup> e máxima de 300m<sup>2</sup>, admitindo-se área de até 510m<sup>2</sup> para os casos de lotes nos quais as famílias estejam residindo em sistema de condomínio consolidado.<sup>89</sup> Dispõe, ainda, que as vias públicas poderão ter largura mínima de 6m.

---

<sup>89</sup> Existem alguns casos de morarem duas ou mais famílias no mesmo lote, em local onde não há possibilidade física de divisão.

O artigo 6º veda a transferência do imóvel a terceiros durante cinco anos da assinatura do contrato, e impede também que a utilização principal seja diferente de moradia. Provavelmente este artigo tenha sido proposto objetivando a fixação da moradia. O artigo 11 estabelece que o projeto de regularização deverá ser aprovado a título de urbanização específica de interesse social.

### Quadro 1. Resumo do núcleo Jardim Algodal

Localização	Loteamento Jardim Algodal Bairro Vila Rezende Região Norte
Número de famílias	Aproximadamente 800
Tempo de ocupação	Aproximadamente 30 anos
Infra-estrutura existente	Redes de água, esgoto, de energia elétrica e de iluminação pública e em execução, na data da pesquisa, de drenagem de águas pluviais, guias, sarjetas e pavimentação asfáltica
Situação jurídica da área	Área desapropriada em 1996: "bem patrimonial do município"
Legislação municipal específica de regularização fundiária para a área	Lei Municipal nº 4.508/98 Decreto de Interesse Social nº 8.387/99 Lei Municipal nº 5.318/03
Fase em que se encontra o processo de regularização (dezembro/ 04)	Levantamento planialtimétrico- cadastral Projetos urbanísticos Requerimento ao Juiz Corregedor solicitando a regularização do núcleo (protocolado em dezembro/04)
Tipo predominante das residências	Alvenaria
Situação (desenho) urbana do núcleo	Necessidade de algumas intervenções como remoções, abertura de ruas, redefinição de espaços públicos, criação, divisão ou reagrupamento de lotes.
Recursos administrativos Recursos financeiros	EMDHAP/PMP/EEP/TEIA Orçamento Municipal/ apenas no final de 2004 - Ministério das Cidades - OGU
Necessidades para conclusão do processo de regularização	Priorização; Coordenação efetiva; Equipe especializada e multidisciplinar; Conclusão do levantamento planialtimétrico-cadastral; Elaboração do plano de regularização (adaptação TEIA); Participação Popular; Instituição de ZEIS; Projeto para Regularização; Aprovação e registro; Comercialização dos lotes com os ocupantes

Fonte: Elaborado por Silvia Maria Morales Funes



**Figura 14 - Vista de uma rua do Jardim Algodão**  
Fonte: Silvia Maria Morales Funes



**Figura 15 - Vista da ocupação de APP do Jardim Algodão**  
Fonte: EMDHAP (2003)

#### **4.6.2 O INÍCIO DO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS SITUADAS EM ÁREAS PÚBLICAS DA CLASSE DE BEM COMUM DO POVO: A DESAFETAÇÃO**

O processo de desafetação é matéria constante do Direito Administrativo. Cretella, citado por ALFONSIN (1997, p.83), refere que a desafetação – desdestinação, desinvestimento, desconsagração – , é o

”fato ou manifestação de vontade solene do Poder Público pelo qual um bem de domínio público é subtraído à dominialidade pública para ser incorporado ao domínio privado do Estado ou do particular.”

Vários municípios brasileiros utilizam-se do instrumento da desafetação para regularização fundiária de favelas, reconhecendo o fato, ou seja, admitindo a existência de parcelas do território público municipal passíveis de ser transferidas às populações nelas residentes, mesmo que, originariamente, estivessem destinadas a outros fins.

“No Tratado de Direito Privado, Pontes de Miranda, vendo a questão da sujeição do espaço pelo próprio povo, advertia para a possibilidade de o bem objeto dessa sujeição tornar-se público, independentemente de ato expreso da Administração, em verdadeira ‘afetação tácita’” (ALFONSIN, 1997, p.84).

O Estatuto da Cidade trouxe em seu artigo 4º vários instrumentos de política urbana, entre eles a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, como um instituto jurídico e político para regularização fundiária. Logo depois, a Medida Provisória nº 2.220/01 estabelece em seu artigo 1º que

“Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.”

O artigo 1º diferencia-se do 2º em relação ao tipo de concessão e ao tamanho da área, que poderá ser maior do que 250m<sup>2</sup>, sendo a concessão de uso do tipo coletiva onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor.

Tanto no artigo 1º como no artigo 2º a classe de bem público a que pertence o imóvel citado não é referida. Ainda no inciso I do artigo 5º, faculta ao poder público assegurar o exercício do direito de que tratam os artigos acima referidos em outro local, como hipótese de ocupação de uso comum do povo.

Assim sendo, a matéria ainda é bem controversa. Alguns juristas entendem que, com as novas regras trazidas pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória nº 2.220/01, a desafetação da área para fornecimento da Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia seria desnecessária, já que se

trata de um direito subjetivo, além de entenderem se tratar de matéria constitucional.

Outros têm se mostrado contrários à regularização de favelas que ocupam áreas de uso comum do povo, reforçando o entendimento tradicional de que todo bem situado nesta classe, quando destinado a outra finalidade, deve necessariamente ser desafetado por lei municipal.

No caso do estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 180, estabelece que as áreas definidas em projeto de loteamento como verdes ou institucionais não poderão ter sua destinação original alterada. Assim, a matéria se torna ainda mais polêmica, embora já existam pareceres judiciais sobre a não-necessidade de desafetação e sobre a constitucionalidade da Medida Provisória nº 2.220/01.<sup>90</sup>

No caso específico do município de Piracicaba, novamente enfatizamos que uma das propostas de ação governamental para a habitação municipal, após a criação da EMDHAP, foi com relação à regularização de favelas.

De acordo com diagnósticos efetuados sobre a situação das favelas em Piracicaba, e avaliando os núcleos sob vários aspectos, como condições de moradia, riscos e restrições ambientais, inserção à cidade, consolidação, situação fundiária da área, organização da população moradora no local, montante de recursos aplicados nos núcleos, seja pela administração pública na forma de equipamentos urbanos e comunitários, seja pelos próprios moradores na construção de suas casas, a administração municipal apontou a viabilidade de regularização de alguns núcleos de favelas ou de parte delas no próprio local.

Assim, em 1996, após vários estudos, reuniões com o Ministério Público Estadual e com o Serviço de Registro de Imóveis, foram desafetadas 4 áreas ocupadas por favelas situadas no Bairro Paulicéia, na Região Sudoeste do município. Esta região tem uma alta densidade populacional, onde está concentrada a maioria das favelas da cidade.

De acordo com o presidente da EMDHAP da época, a escolha dessas áreas se deu devido a alguns fatores; além dos citados acima, havia a

---

<sup>90</sup> Ver Processo PGR nº 1.00.000.01170/2002-66, em que o interessado foi a Prefeitura Municipal de Sorocaba e o assunto foi uma representação para propositura de ação direta de inconstitucionalidade, em face da Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001, porém foi sendo entendida a constitucionalidade da referida MP.

disponibilidade de permuta com uma área próxima a esses núcleos, praticamente com a mesma metragem e características das áreas ocupadas, e que se tornaria área afetada em troca das desafetadas.<sup>91</sup>

O processo de desafetação baseou-se na Lei Municipal nº 4.225/ 96, e sua alteração através da Lei Municipal nº 4.341/97.

#### **a) Lei Municipal nº 4.225, de 25 de dezembro de 1996**

A Lei Municipal nº 4225/96 criou e definiu áreas verdes em substituição a áreas verdes invadidas, desafetando área de terras pertencentes à classe de bem de uso comum do povo, localizadas nas favelas do Jardim Glória, Bairro Paulicéia e do loteamento Vila Dr. Jorge Pacheco Chaves, Bairro Jaraguá, no município de Piracicaba, para posterior alienação aos seus atuais ocupantes, visando à regularização da posse para transferência de domínio oportunamente, e estabeleceu outras providências.

Em seu artigo 1º dispõe que fica afetada, para compensar área desafetada no artigo 2º desta lei, incorporando-se à classe dos bens de uso comum do povo, a área objeto da matrícula nº 41.717 do 2º Serviço de Registro de Imóveis, com um total de 45.548,96m<sup>2</sup>, de propriedade de Youssef Mikhail Helal, localizada no Bairro Pau Queimado, cadastrada na Prefeitura como setor 27 e quadra 112.

O artigo 2º descreve as áreas objeto da desafetação, que somam 40.400m<sup>2</sup>, desincorporando-as da classe de bem de uso comum do povo e incorporando-as à classe de bens patrimoniais do município. As plantas e memoriais descritivos das áreas constantes deste artigo fazem parte dos anexos à lei.

As áreas constantes do artigo 2º são:

1) Matrícula nº 56.298 no 2º SRI, com um total de 27.000m<sup>2</sup>, localizada no loteamento Jardim Glória, Bairro Paulicéia, cadastrada na Prefeitura como setor 26, quadra 02, área esta reservada para sistema de recreio do referido loteamento quando do seu registro, em 1962.

---

<sup>91</sup> No entendimento da administração municipal do período, e atendendo ao disposto no PDDP- 95, esta seria a melhor maneira de se proceder à desafetação de áreas ocupadas por favelas, sem prejuízo ao meio ambiente.

Na ocasião da aprovação do projeto e registro do loteamento, esta área não foi totalmente descrita com medidas e confrontantes. Constavam do projeto apenas algumas medidas e a área total de 27.000m<sup>2</sup>. Quando da desafetação da área, em 1997, conforme AV-02 – retificação *ex-officio* – foi feita a presente averbação com fundamento no parágrafo 1º do artigo 213 da Lei de Registros Públicos, nº 6.015/73, a fim de constar todas as medidas e confrontantes da referida área. Porém, embora tenha sido feita essa retificação *ex-officio*, não foi feito o levantamento do perímetro *in loco*; provavelmente tenha sido tirado por escala, por projeto, e assim a realidade de fato não coincide com a descrição da matrícula.

2) Matrícula nº 56 no 1º SRI, com um total de 13.400m<sup>2</sup>, localizada no loteamento Vila Dr. Jorge Pacheco Chaves, Bairro Jaraguá, cadastrada na Prefeitura como setor 18, quadra 43, área esta destinada a praças do referido loteamento quando do seu registro, em 1965.

Quando da lei de desafetação, a referida área foi colocada como matrícula nº 56, quando na realidade era inscrição nº 56. Somente no início dos levantamentos e buscas em cartório para início do processo de levantamento planialtimétrico, e conseqüente regularização, verificou-se o erro, que não foi modificado, ou seja, não foi corrigido na lei.

Em seu artigo 3º, a lei autoriza a doação dessas áreas desafetadas à EMDHAP para que esta proceda à sua regularização, transfira a posse e, posteriormente, o domínio aos atuais ocupantes, desde que estes estejam na posse há mais de 5 anos, contados da data da publicação da lei.

A doação dessas áreas à EMDHAP através do registro no Serviço de Registro de Imóveis não ocorreu até o final de 2004. Este fato pode ser atribuído à falta de entrosamento entre os órgãos envolvidos e à falta de coordenação e gestão dos processos.

O artigo 5º estabelece que os lotes em questão deverão obedecer à legislação urbanística municipal, não podendo ter área superior a 250 m<sup>2</sup>. Porém, dificilmente este artigo poderá ser atendido, sendo que essas áreas geralmente têm características especiais e não obedecem à legislação urbanística municipal em vigor, principalmente no que se refere a tamanho de lotes, e deverão ser gravadas como ZEIS.

No artigo 6º estabelece algumas regras para uso dos lotes, como uso exclusivo para moradia do ocupante e de sua família, não podendo cedê-lo sem a prévia anuência da EMDHAP, e ainda o ocupante deve responder sobre tributos e taxas que incidam sobre o imóvel. O artigo 7º dispõe que o termo de compromisso com os adquirentes dos lotes será firmado entre eles e a EMDHAP, mediante regulamentação específica.

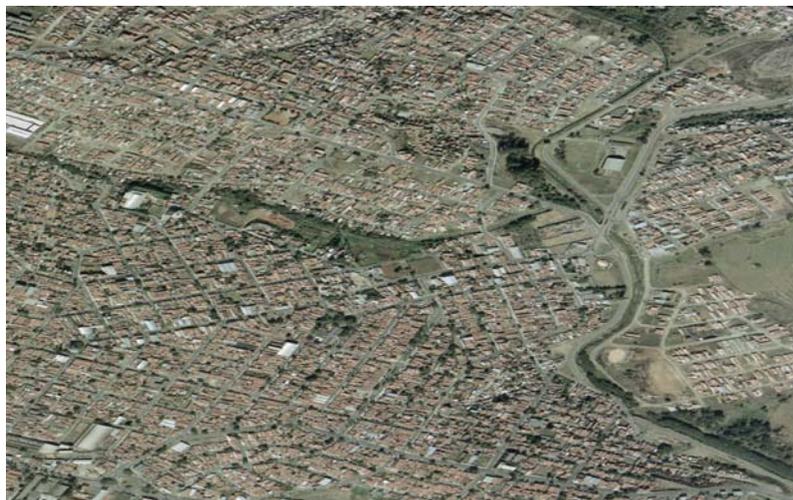
#### **b) Lei Municipal nº 4341, de 04 de novembro de 1997**

Esta lei introduziu alterações à Lei Municipal nº 4.225/96. Basicamente, descreveu novamente a área desafetada anteriormente, correspondente ao Jardim Glória, devido a um erro de descrição do memorial anterior. Além disso, acrescentou algumas áreas para desafetação, todas localizadas no loteamento Vila Dr. Jorge Pacheco e Chaves, reservadas para praças e ruas do referido loteamento na época de sua implantação e registro.

Essas áreas foram representadas na lei como área A, com 3.320m<sup>2</sup>, constante da transcrição nº 25.321, e áreas B e C com 746,50m<sup>2</sup> e 800m<sup>2</sup>, respectivamente, constantes da transcrição nº 58.234, e a área com 1174,50m<sup>2</sup> denominada favela Marquês Cantinho. Os demais dispositivos da Lei nº 4.225/96 foram mantidos, não sendo revogados pela presente lei.

Elegemos o núcleo Jardim Glória como parte do nosso objeto de estudo, dentre das diversas áreas de favelas localizadas no município de Piracicaba, em razão de suas características especiais, das quais destacamos o processo de desafetação.

#### 4.6.2.1 Jardim Glória



**Figura 16 - Foto aérea do Jardim Glória**  
Fonte: SEMUTTRAN (2000)

Em entrevista realizada com moradores do núcleo, um deles expressou que a ocupação deste se deu em meados da década de 1970, por duas famílias que, segundo ele, foram "autorizadas" pelo prefeito da época.

Trata-se de uma área com 27.000m<sup>2</sup> que havia sido reservada para sistema de recreio – praças – do loteamento Jardim Glória, implantado na década de 1960 e situado na Região Sudoeste de Piracicaba. (Ver Anexo 06)

O referido loteamento foi aprovado conforme processo administrativo nº 5.147/60, e as áreas públicas destinadas a vias e praças foram doadas ao município de Piracicaba através da escritura de doação do Primeiro Tabelionato da Cidade de Piracicaba, em 10 de novembro de 1960, Livro nº 428, Fls. 182. O referido loteamento encontra-se registrado sob o nº 43, datado de 02 de março de 1962, do Livro nº 8 de Inscrição de Loteamentos. Este núcleo possui características bastante particulares e próprias.

Em 1985, o núcleo recebeu a visita de um *capuccino*, o Frei Sigrist, que dizia ter como missão ajudar os pobres. Assim, acabou optando por morar no local, ajudando a fundar a Associação de Moradores do Jardim Glória, articulando a elaboração de projetos de urbanização e de construções de residências junto à

Faculdade de Arquitetura da PUC-Campinas e conseguindo recursos financeiros externos para viabilização dos projetos.<sup>92</sup>

Com esses recursos, foram executadas algumas obras pontuais de infra-estrutura, arruamentos, muros de arrimo, plantio de árvores e coqueiros, lixeiras, e praticamente todas as residências passaram a ser construídas em alvenaria com o mesmo projeto-padrão. Na época da pesquisa, observou-se que muitas famílias modificaram suas habitações, porém a maioria delas sem projetos, o que resultou, muitas vezes, em residências insalubres e inseguras, faltando-lhes, principalmente, áreas para iluminação, ventilação, áreas de cômodos, pés-direitos insuficientes, e segurança estrutural.

No final da década de 1980, início de 1990, o poder público municipal implantou algumas redes de infra-estrutura básica no núcleo. Praticamente todo o núcleo possui redes de abastecimento de água, coleta de esgotos, energia elétrica e iluminação pública. Provavelmente devido, entre outros, ao tamanho e declividade do núcleo, possui apenas parte de pavimento, que foi executado em bloquetes. As ruas são estreitas e, na maioria das vezes, sem saída, sendo que o traçado urbano prejudica o acesso de ambulâncias, caminhões de lixo e bombeiros.

Hoje moram no local cerca de 120 famílias. Em seu entorno, existem alguns equipamentos urbanos e comunitários, como escolas, postos de saúde e transportes coletivos, que atendem sua população.

Também por intermédio do Frei Sigrist, foi viabilizada e construída no centro do núcleo uma igreja católica, na qual, além da finalidade religiosa, em seu salão anexo acontecem reuniões, festas, palestras, oficinas, cursos e serviços sociais que atendem a comunidade.

Só em 1995 foi aberta a matrícula nº 56.298 no 2º SRI da referida área, tendo como identificação um imóvel apenas contendo área de 27.000m<sup>2</sup>, sem confrontantes e medidas, destinada a praça do loteamento denominado Jardim Glória, situada na quadra R no quadrilátero formado pela Rua Rodrigues Alves, Avenida das Monções, Rua Albert Einstein, Rua Vicente de Lello (Travessa Gustavo Barroso).

---

<sup>92</sup> A maioria dos recursos financeiros viabilizados vieram de Instituições Católicas da Europa.

De acordo com o R-01, de 11 de agosto de 1995, da referida matrícula consta que o loteamento foi inscrito sob nº 43 do livro 8 do referido cartório, em conformidade com o Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, regulamentado pelo Decreto nº 3.079, de 15 de dezembro de 1938, do qual consta, entre os requisitos urbanísticos do loteamento, o imóvel objeto desta matrícula. Com a transmissão de seu domínio à Prefeitura, passou a integrar os bens de uso comum do povo, constando ainda do R-01 que sua alienação ou oneração ficou condicionada a um regular processo legislativo, através de desafetação e autorização para sua transação.

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 6.015/73, conforme AV-02 da matrícula, para constar medidas e confrontações.

Conforme AV-04 da matrícula, em 18 de setembro de 1998, o imóvel 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 nº 4.225/96, de 24 de dezembro de 1996, alterada pela Lei nº 4.341/97, de 04 de novembro de 1997.

O processo de desafetação foi feito pela Procuradoria-Geral do Município e pela antiga Secretaria Municipal de Planejamento. Foram utilizadas as medidas e áreas constantes nas plantas dos loteamentos em que as favelas se encontravam, sem se preocupar com a realidade fática do local, prejudicando a regularização real.

Em 1998, iniciou-se o levantamento planialtimétrico-cadastral do núcleo, executados por profissionais da própria EMDHAP; porém, esse trabalho não chegou a ser concluído, pois logo no início dos serviços surgiram alguns problemas. A realidade física “de fato” do local não condizia com as medidas constantes da matrícula; assim, uma pequena parte da ocupação se situava fora da área descrita.

Embora pareça ser um problema menor, a partir daí houve um “esfriamento” do processo, pois várias dúvidas e discussões surgiram em torno do projeto, e a EMDHAP, com uma equipe reduzida e não especializada no assunto, tentou buscar apoio em outros órgãos especializados, como os Cartórios de Registros. Porém, outras prioridades de governo foram surgindo, deixando esses casos, considerados mais complexos, para serem resolvidos posteriormente.

Talvez devesse ter sido desafetado o que realmente era "de fato", através do poder discricionário do município?<sup>93</sup> Ou deveria ter sido executado o levantamento "de fato" no local antes de proceder à retificação *ex-officio*, conforme o artigo 213 da Lei de Registros Públicos? Ou haveria a necessidade de processo de retificação judicial da desafetação? Ou talvez tentar adequar os "lotes" dentro dos perímetros desafetados, mesmo que parte deles ficassem de fora da regularização? Iniciaram-se, assim, os conflitos para regularização do núcleo.

Esse levantamento planialtimétrico-cadastral se faz necessário para a retratação da situação real do local, com definição de arruamentos, lotes e outras áreas, a fim de instituir lei municipal específica (ZEIS) para prosseguimento da regularização<sup>94</sup>.

Uma das maiores bandeiras de luta dessas comunidades, depois terem conseguido a urbanização mesmo que parcial do núcleo, é a titularidade da área, ou seja, sua regularização jurídica com títulos de propriedade, já que se encontram desafetadas.

Após a mudança de administração municipal em 2001, o que é um fator condicionante na conclusão de projetos, esse processo não foi retomado e, conseqüentemente a regularização fundiária do núcleo não ocorreu.<sup>95</sup> Passados, então, 7 anos da edição da lei municipal de desafetação, a situação jurídica dos "lotes" ocupados ainda não foi resolvida.

Vale lembrar que a população do núcleo Nossa Senhora Aparecida, também desafetado pela mesma lei, percebendo a dificuldade ou o desinteresse do poder público em resolver a questão da propriedade dos lotes, em janeiro de 2003 encaminhou à Prefeitura a solicitação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, tendo recebido os títulos de concessão em abril de 2004; porém até o final da pesquisa, não conseguiram ser registrados em cartório, e portanto o processo também ainda continuava sem conclusão.

---

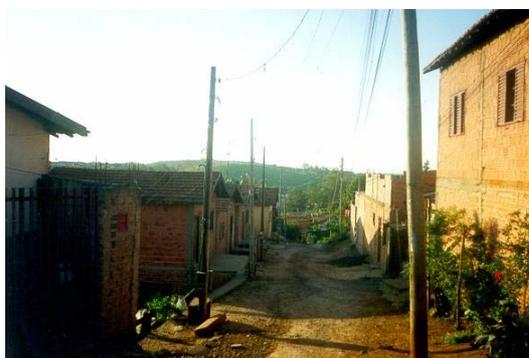
<sup>93</sup> O poder discricionário é uma faculdade do poder público em alguns casos de descrever ou retificar administrativamente áreas, como, por exemplo, no caso de desapropriação.

<sup>94</sup> Embora alguns juristas defendam ser necessário primeiro regulamentar uma lei municipal que defina padrões para ZEIS ou AEIS, que pode estar inserida no Plano Diretor, para após instituir cada ocupação com suas características específicas.

<sup>95</sup> Existiam divergências políticas entre a administração municipal da época e a liderança do núcleo; assim, embora já tivesse sido desafetado, este núcleo não fez parte das prioridades de governo para continuidade do processo de regularização, mostrando assim claramente os interesses políticos, ideológicos e clientelistas.

Conforme entrevistas com moradores e levantamentos de documentos, a população do Jardim Glória não solicitou o título de concessão, pois dizem aguardar a regularização definitiva, por meio de títulos de propriedade.

Em 1997, houve uma nova tentativa de desafetação de favelas, porém o processo não se concretizou devido a vários fatores condicionantes, conforme já referido anteriormente.



**Figura 17 - Vista do núcleo Jardim Glória**  
Fonte: Silvia Maria Morales Funes



**Figura 18 - Vista do Jardim Glória: entrada principal e igreja ao fundo**  
Fonte: Silvia Maria Morales Funes

## Quadro 2. Resumo do núcleo Jardim Glória

Localização	Loteamento Jardim Glória Bairro Paulicéia Região Sudoeste
Número de famílias	Aproximadamente 120
Tempo de ocupação	Aproximadamente 30 anos
Infra-estrutura existente	Redes de água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública e parte de pavimentação.
Situação jurídica da área	Área desafetada em 1996 - "Bem Patrimonial do Município"
Legislação municipal específica de regularização fundiária para a área	Lei nº 4.225/96 e sua alteração pela Lei nº 4.341/97
Fase da regularização em que se encontra o processo (dezembro/04)	Desafetação da área
Tipo predominante das residências	Alvenaria
Situação (desenho) urbana do núcleo	Necessidade de algumas intervenções urbanas como abertura de vias, criação de vielas, execução de escadarias e pavimentação.
Recursos administrativos Recursos financeiros	EMDHAP Não houve investimentos no período estudado
Necessidades para conclusão do processo de regularização	Priorização; Coordenação efetiva; Equipe especializada e multidisciplinar; Levantamento planialtimétrico-cadastral; Elaboração de um plano de regularização; Participação popular; Instituição de ZEIS; Projeto de regularização; Aprovação e registro; Comercialização dos lotes com os ocupantes.

Fonte: Elaborado por Silvia Maria Morales Funes

#### 4.6.3 O INSTRUMENTO DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

Com a edição do Estatuto da Cidade, vários municípios começaram a se organizar para implementar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. Logo depois de ter sido vetada do texto do Estatuto, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia foi incluída no novo ordenamento jurídico brasileiro pela Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001.

Os seus artigos 1º e 2º estabelecem o direito subjetivo à moradia no mesmo local aos moradores das áreas públicas urbanas ocupadas irregularmente.

A Procuradora do Município de Porto Alegre, Prestes, citada por ALFONSIN & FERNANDES (2004, p.181), alerta que

“o conceito trazido pelo inciso I do artigo 2º do Estatuto da Cidade, afirma que todos possuem o direito de fruir os benefícios da cidade em todas as suas dimensões. Assim, não podemos tratar a irregularidade urbana como uma enfermidade que não requer um tratamento médico específico, uma vez que representa um problema típico das cidades que não pode ser ignorado. O espaço urbano precisa contemplar o espaço já construído, com suas interações sócio-econômicas e seus problemas, e não a simples transferência de local de moradia através de medidas pontuais.”

O artigo 4º estabelece que, no caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde de seus ocupantes, o poder público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os artigos 1º e 2º em outro local. O artigo 5º faculta ao poder público assegurar o exercício do direito à moradia dos ocupantes de áreas públicas em outro local e em algumas hipóteses, como em áreas da categoria de bem comum do povo.

Ora, neste caso específico, se essas áreas estão habitadas há anos, com características diferentes de sua destinação original e “atendem” à moradia dos cidadãos que não encontraram outra forma de exercer seu direito constitucional garantido, se não apresentam riscos e se já houve investimentos no local tanto por parte do poder público como dos próprios moradores, a permanência destas famílias faz sentido e a regularização se justifica.

Essas áreas estão, de certa maneira, atendendo à função e ao interesse social não propiciado pelo Estado, tanto na produção de moradias como

na geração de renda para população saciar suas necessidades e na manutenção e fiscalização das áreas verdes.

Com relação aos registros dos títulos, o título de concessão registrado em cartório dá mais segurança ao concessionário, além de fazer parte do processo de regularização, conforme prevê o parágrafo 4º do artigo 6º da Medida Provisória nº 2.220/01: "o título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis."

A segurança que os títulos registrados podem trazer aos ocupantes dessas áreas, entre outros, pode desencadear ações de melhoria nas residências pelos moradores, que vivem em constante insegurança para fazer investimentos. Com o registro, podem inclusive se beneficiar de programas oficiais de financiamentos, além de investimentos no núcleo pelo próprio poder público.

Tendo como prioridade a regularização fundiária de favelas, e na tentativa de cumprir o que dispõem o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220/01, o município de Piracicaba, através de seus Poderes Legislativo e Executivo, vem elaborando suas legislações específicas, que veremos a seguir:

**a) Projeto de Lei nº 0156/2002 - dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, Alienação e Avaliação de Imóveis e dá outras providências**

De iniciativa da vereadora Ivete Madeira (PT), o PL nº 0156, de 26 de novembro de 2002, traz em seu artigo 1º que o Executivo deverá outorgar àquele que possuir como sua área urbana de até 250m<sup>2</sup> situada em imóvel público, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia em relação à referida área ou edificação, desde que não seja proprietário ou concessionário de outro imóvel urbano ou rural.

Este artigo estabelece obrigações ao poder público, o que se torna "perigoso", uma vez que poderá haver situações em que, por algum motivo, como planos ou projetos de urbanização onde seja necessário, por exemplo, a remoção para abertura de vias, não seja possível outorgar a concessão.

O parágrafo 3º do artigo 2º estabelece que o termo de concessão de uso deverá ser averbado em cartório de registro de imóveis. O artigo 5º determina

que o Título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia será, sempre que possível, individualizado. Os artigos 7º e 8º praticamente transcrevem a Medida Provisória nº 2.220/01 no que se refere à transferência e extinção do título respectivamente.

Os artigos 9º, 10, 11 e 12 são de suma importância, pois dizem respeito à regularização urbanística do núcleo, condição essencial para a regularização fundiária como um todo, o que nos decretos não fora mencionado:

“Art. 9º - É de responsabilidade do poder público promover as obras de urbanização nas áreas onde foi obtido título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Art. 10 - A urbanização terá como diretrizes:

I - Garantir que as obras propostas sejam compatíveis com os sistemas viários, de drenagem, de abastecimento de água e esgotamento sanitário do entorno;

II - Equacionar e resolver as situações de risco existentes nas áreas;

III - Manter, sempre que possível, as edificações e acessos existentes;

IV - Estimular a arborização e ampliação da massa vegetal;

V - Garantir o atendimento de todos os moradores inicialmente instalados.

Art. 11 - Para atingir os objetivos nos artigos 9º e 10 da presente lei, a reurbanização deverá conter:

I - Diagnóstico físico, social, fundiário, urbanístico e ambiental da área;

II - Caracterização dos instrumentos jurídicos a serem utilizados para a regularização fundiária;

III - Projetos indicativos das obras de urbanização, incluindo a disposição das edificações existentes ou projetadas;

IV - Áreas de uso comum da comunidade.

Art. 12 - A urbanização deverá respeitar normas e padrões urbanísticos especiais, definidas pelo Executivo, que considerem a realidade local e garantam a acessibilidade a serviços como coleta de lixo, acesso de ambulância, assim como manutenção das redes e demais instalações públicas previstas ou existentes.”

O artigo 13 determina que a urbanização deverá ter a participação da população envolvida. Este é outro artigo importante, além de exigência legal e nova maneira de governar, através de parcerias, devido principalmente ao enfraquecimento das instituições estatais. Vários estudos mostram que quando houve a participação popular os processos tiveram mais êxito.

Em seu artigo 14 o Projeto de Lei estabelece que, para atingir os objetivos previstos no artigo 9º, deverão ser observados os seguintes critérios de

prioridades para execução das obras, de acordo com a disponibilidade de recursos orçamentários:

I - áreas com ocorrências e situações pontuais de risco, passíveis de ser equacionadas;

II - áreas com ocorrências e situações de comprometimento ou risco ambiental;

III - favelas ou núcleos habitacionais onde residem mais de 30 famílias;

IV - favelas ou núcleos habitacionais mais antigos.

Tal artigo se apresenta como uma maneira de evitar interesses e clientelismos políticos na escolha das áreas para regularização, definindo critérios técnicos de seleção de intervenções.

Esse Projeto de Lei foi questionado pela Comissão de Justiça da Câmara de Vereadores, sob alegação de que o Poder Legislativo não tem competência para legislar sobre bens públicos.<sup>96</sup> O projeto foi retirado, e logo após voltou a ser objeto de discussão, sob o nº 0208/02, praticamente com o mesmo texto. Novamente foi questionado após análise de outra Comissão que teve como parecer o argumento baseado no parágrafo VII do artigo 180 da Constituição Estadual de São Paulo, que dispõe que as áreas definidas em projeto de loteamento como áreas verdes ou institucionais não poderão, em hipótese alguma, ter sua destinação, fim e objetivos originariamente estabelecidos alterados. Hoje o projeto encontra-se arquivado.

A administração municipal, preocupada em resolver o assunto, editou, por meio do Poder Executivo, o Decreto nº 10.178 em 04 de janeiro de 2003, o qual disciplina a concessão de uso especial para fins de moradia pela via administrativa no município de Piracicaba e dá outras providências.

**b) Decreto Municipal nº 10.178, de 04 de janeiro de 2003 - disciplina a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia pela via administrativa e dá outras providências**

---

<sup>96</sup> Conforme informações da assessoria jurídica da vereadora, o parecer exarado pela Comissão de Justiça da Câmara se baseou num dispositivo administrativo em que não se inclui a concessão de uso, e sim a permissão e a autorização de uso de bens públicos para particulares, como banca no Mercado Municipal e fontes de água.

Em seu artigo 1º praticamente transcreve o artigo 1º da Medida Provisória nº 2.220/01, estabelecendo que será outorgado o Termo de Concessão àquele que, até 30 de junho de 2001, já possuía como sua, por 5 anos, ininterruptamente e sem oposição, área de terra de até 250m<sup>2</sup>, compreendida em imóvel público situado em área urbana, e desde que utilizada para moradia do concessionário e de sua família.

O artigo 2º determina não ser passíveis de concessão de uso especial para fins de moradia as áreas que coloquem em risco a vida ou a saúde de seus ocupantes, bem como aquelas de preservação permanente definida em lei. Porém, em seu parágrafo 1º, estabelece que o poder público, quando for economicamente viável e vantajoso, poderá realizar obras que eliminem ou minimizem os riscos à vida ou à saúde, tornando passíveis de concessão as áreas mencionadas no *caput* deste artigo.

Quanto às áreas de preservação permanente, determina serem aquelas definidas em lei remetendo a outras legislações, subentendendo-se, por exemplo, o Código Florestal; porém, se estas vedam a regularização, esse artigo torna-se sem valor. Quanto às áreas de risco, subentende-se que devam ser analisados caso a caso os aspectos ambientais, geológicos, topográficos, entre outros, por órgãos especializados como, por exemplo, a Defesa Civil.

O artigo 3º determina que o poder público deve garantir ao morador de áreas de risco sua inclusão com prioridade, em programas habitacionais que promove.

O artigo 5º estabelece que, quando não for possível individualizar as áreas objeto da concessão de uso especial, atendidas as demais condições legais e deste Decreto, em relação a cada um dos possuidores, o termo será expedido em favor da coletividade. Ainda os parágrafos 1º e 2º do referido artigo determinam que:

“§ 1º - Do Termo de Concessão expedido em favor de uma coletividade deverá constar a qualificação de um membro de cada entidade familiar beneficiária, atribuindo-se a cada um igual fração ideal da área objeto da concessão de uso especial, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 2º - A fração ideal de que trata o parágrafo 1º não poderá corresponder, em área, a mais de 250m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados).”

O ideal seria a individualização dos lotes, o que hoje é perfeitamente viável na maioria das ocupações, devido aos vários programas, *softwares* e outros instrumentos avançados existentes para esse fim. Porém, o que tem acontecido na maioria dos municípios é a outorga da concessão coletiva, que é uma maneira mais rápida e mais barata de regularização.

No artigo 6º, determina que os interessados na outorga da concessão deverão formular requerimento dirigido ao prefeito, acompanhado de alguns documentos, como, por exemplo, Carteira de Identidade e Título de Eleitor.

O artigo 8º dispõe que os documentos recebidos serão autuados e enviados à Comissão de Moradia para, sob a coordenação do representante da SEMUPLAN, deliberar sobre os encaminhamentos a serem adotados em cada caso, a fim de viabilizar, tanto quanto possível, a expedição do termo, uma vez atendidas as exigências legais.

Até o final da pesquisa, a Comissão de Moradia não havia sido nomeada, o que mostra a não-representação dos órgãos necessários no envolvimento dessas políticas, contradizendo as propostas de um novo modelo de gestão pública. Além disso, existem problemas de ordem institucional, administrativa e política com relação aos órgãos municipais responsáveis pela habitação. Talvez a EMDHAP, como órgão responsável, devesse coordenar os projetos e deliberar sobre os encaminhamentos a serem adotados para viabilização do termo de concessão.

O parágrafo 2º determina que também caberá à SEMUPLAN providenciar a elaboração de levantamento topográfico e memoriais descritivos de cada uma das áreas objeto da concessão. Também nesse caso os serviços deveriam se concentrar na EMDHAP. O artigo 9º determina que a Comissão de Moradia elabore parecer recomendando ou não o deferimento total ou parcial do pedido de concessão. Mais uma vez é demonstrada a importância desta comissão, que não foi sequer nomeada.

O artigo 10 estabelece que, após o deferimento do pedido, a Procuradoria-Geral do Município elaborará o Termo de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que será expedido por ato do prefeito. Determina,

ainda, em seu parágrafo 2º, que caberá ao concessionário levar o Termo de Concessão de Uso especial para Fins de Moradia para registro no cartório competente, arcando com as custas respectivas, quando devidas.

Porém, conforme verificaremos adiante, os termos de concessão que foram encaminhados para registros não foram registrados devido a algumas irregularidades.

O processo de regularização fundiária é complexo e envolve vários órgãos; assim, o governo municipal deveria ter firmado acordos e parcerias com os Serviços de Registro de Imóveis, no sentido de orientação quanto aos documentos necessários aos processos e de barateamento das custas para registro.<sup>97</sup>

Apenas em julho de 2004, após 6 meses da entrega dos primeiros títulos de concessão, foi promovido pela EMDHAP um seminário sobre a regularização fundiária em Piracicaba.<sup>98</sup>

O evento foi acompanhado por poucas pessoas e, em sua maioria, funcionários da própria EMDHAP, o que causou a impressão de ter sido promovido apenas para cumprir formalidades. Os Oficiais dos Serviços de Registro de Imóveis se manifestaram dizendo terem sido convidados um dia antes do evento e que não tinham conhecimento dos processos ou dos programas que o poder público municipal vinha desenvolvendo sobre a regularização fundiária de favelas, o que demonstra que o assunto não havia sido discutido com as partes integrantes necessárias à conclusão dos processos. Além disso, a população interessada também não participou do evento.<sup>99</sup>

O artigo 13 define a composição da Comissão de Moradia, que deverá ter representantes de algumas secretarias municipais, da EMDHAP e do SEMAE. Vale ressaltar aqui que, embora a referida comissão não tenha sido

---

<sup>97</sup> Recentemente, foi aprovada a Lei Federal nº 10.931/04, que, entre outros, determina a isenção de custas ou emolumentos notariais ou de registros decorrentes de regulamentação fundiária de interesse social a cargo da administração pública (art. 213, § 15).

<sup>98</sup> Este seminário deveria ter sido elaborado no início do processo de entrega de títulos de concessão, a fim de dirimir dúvidas e eliminar problemas futuros.

<sup>99</sup> Vários municípios têm feito acordos com o Ministério Público, com os Serviços de Registros de Imóveis e outros órgãos afins, no sentido de realmente viabilizar a regularização fundiária dessas áreas. O município de São Paulo, por exemplo, formou uma comissão entre os vários integrantes do processo (poder público municipal, população, Ministério Público, Juiz Corregedor, cartórios, e outros), que discutem os problemas constantes dos processos de regularização de favelas daquele município, e, segundo informações de técnicos da SEHAB, a iniciativa tem trazido resultados muito satisfatórios.

nomeada, o decreto não apontou a participação da população nem da Câmara de Vereadores, o que poderia ser interessante, uma vez que esta poderá aprovar leis específicas em alguns casos.

O artigo 15 estabelece as atribuições da Comissão de Moradia que, além das previstas nos artigos 8º e 9º, são:

I - identificar todas as áreas públicas municipais, estaduais e federais sujeitas à concessão de uso especial para fins de moradia;

II - estudar e propor as medidas necessárias de salvaguarda do patrimônio público, sujeitas ao instrumento citado no inciso anterior;

III - propor medidas que deverão ser adotadas no âmbito da administração municipal para urbanização ou reurbanização das áreas públicas ocupadas por população de baixa renda;

IV - implementar medidas de assistência jurídica, de arquitetura e engenharia, social, cultural entre outras aos ocupantes de áreas públicas;

V - viabilizar o levantamento cartográfico, em escala adequada, e o topográfico das áreas públicas;

VI - realizar o levantamento processual e cadastral atualizado de todas as ocupações irregulares em áreas públicas;

VII - realizar o cadastramento socioeconômico de todos os moradores que ocupam irregularmente as áreas públicas.

Mesmo com a existência do decreto acima referido, nenhuma concessão foi entregue com base nele, o que demonstra a ineficiência do poder público na implementação das políticas públicas, em especial na alteração e proposição de legislações, ou em administrar os problemas burocráticos e processuais existentes, caracterizando, entre outros, a fragilidade institucional.

Após mais de um ano, em 05 de fevereiro de 2004, o Poder Executivo aprovou novo decreto, o de nº 10.654, que altera disposições do Decreto nº 10.178/03 e dá outras providências.

**c) Decreto Municipal nº 10654, de 05 de fevereiro de 2004 - altera disposições do Decreto nº 10.178/03**

O artigo 1º dispõe que o referido decreto estabelece procedimento administrativo a ser adotado pelo Executivo para outorga da concessão de uso

especial, concessão de direito real de uso para fins de moradia e autorização de uso aos ocupantes de áreas públicas, nos termos da Medida Provisória nº 2.220/01, do Decreto-Lei nº 271/67 e da legislação municipal correlata.

Os artigos 2º e 3º praticamente repetem o que dispõem os artigos 1º, 2º e 3º do Decreto nº 10.178/03. No artigo 4º, é incluído o instrumento da concessão de direito real de uso, que poderá ser outorgado ao ocupante que não preencher os requisitos legais para a obtenção da concessão de uso especial para fins de moradia.

O artigo 5º inclui o instrumento da autorização de uso para fins comerciais e de serviços, desde que o beneficiário preencha os requisitos legais e que atenda ao interesse da comunidade local.

Podemos considerar os artigos 4º e 5º um avanço, uma novidade, pois possibilitam resolver os casos que não poderiam ser atendidos pelo instrumento da CUEFM, como o tamanho da área a ser regularizada ou tempo de ocupação, ou ainda situações de comércio que estejam gerando renda ao possuidor e não incomodando a população local.

O artigo 6º se refere ao instrumento da concessão de uso especial para fins de moradia e da concessão de direito real de uso, porém outorgadas de forma coletiva, quando não for possível individualizar as áreas ocupadas. No Decreto nº 10.178/03, o artigo 5º tratava apenas da CUEFM de forma coletiva e não da CDRU, que fora agora incluída.

O artigo 7º estabelece que a EMDHAP deverá autuar processo administrativo para cada área objeto da outorga do instrumento de concessão, que deverá ser instruído por vários documentos. O § 3º deste artigo esclarece que, caso a EMDHAP não adote os procedimentos administrativos necessários à outorga da concessão em determinada área, o beneficiário ou a associação dos moradores, regularmente constituída, poderá ingressar com o pedido.

Este artigo é muito interessante, no sentido de se evitarem clientelismos, interesses políticos com finalidades eleitoreiras nas escolhas das áreas para regularização pelo poder público.

Além disso, o artigo 8º do Decreto nº 10.178/03, que estabelecia ser a SEMUPLAN a coordenadora do processo para deliberação e encaminhamentos de cada caso, avançou ao transferir no Decreto 10.654/04, a coordenação para EMDHAP.

Também no artigo 8º, a EMDHAP é nomeada como órgão responsável pela elaboração de parecer conclusivo num prazo máximo de 30 dias em relação à emissão de termo de concessão, e remeter o processo ao prefeito, que deferirá ou não o pedido formulado.

Embora seja a EMDHAP responsável pela política habitacional do município, este artigo poderia ser ampliado, incluindo outras secretarias municipais no processo, pois a empresa municipal não possui um quadro profissional com um corpo técnico especializado para analisar condições geológicas, de risco e outras referentes às áreas.

O artigo 9º determina que, após o deferimento do pedido, os autos serão encaminhados à Procuradoria-Geral do Município para a elaboração dos termos de concessão ou autorização conforme o caso. Porém, na prática, quem elaborou os termos foi a própria EMDHAP, e quem os assinou foi o prefeito, sem parecer da Procuradoria-Jurídica do Município.

O artigo 12 institui a Comissão de Moradia nos mesmos moldes e com a mesma composição e atribuições do artigo 13 do Decreto nº 10.178/03. Contudo, mais uma vez a comissão não foi nomeada.

Novamente a Prefeitura editou o Decreto nº 10.681, em 08 de março de 2004, o qual basicamente introduz alteração no inciso II do artigo 3º do Decreto nº 10.654, de 05 de fevereiro de 2004, passando este a ter a seguinte redação: "II - de interesse da defesa nacional, de preservação permanente (APP) e de relevante interesse ecológico."

Ainda dispondo sobre a adoção de procedimento para a regularização fundiária no município de Piracicaba, porém referindo-se a parcelamentos do solo, foi editado o Decreto nº 10.753, em 27 de maio de 2004, o qual já evidenciamos no capítulo que trata das legislações genéricas sobre regularização fundiária em Piracicaba.

Embora todo esse conflito entre as legislações, instituições, processos e outros, o poder público municipal, através da EMDHAP, entregou títulos de concessão de uso especial para fins de moradia para alguns núcleos de favelas em 2004. Para o nosso objeto de estudo, escolhemos o núcleo São Dimas, principalmente por ter sido o primeiro núcleo a receber esses títulos.

#### 4.6.3.1 O NÚCLEO SÃO DIMAS



**Figura 19 – Foto aérea do núcleo São Dimas**

Fonte: SEMUTTRAN (2000)

Segundo dados da SEMDES, a ocupação deste núcleo ocorreu em meados da década de 1970, mais precisamente em 1976; iniciou-se com algumas famílias e, logo depois, somaram aproximadamente 40.

A favela está situada no Bairro Piracicamirim, Região Sul do município, apontada como região de crescimento devido às suas características propícias. Embora haja muitos loteamentos populares e, num passado não muito distante, existissem outros, porém poucos núcleos, atualmente este é o único núcleo de favelas existente nessa região. (Ver Anexo 07)

A área ocupada fora reservada ao sistema de lazer – praças e jardins – do loteamento denominado Jardim Bandeirante, aprovado pela Prefeitura através do processo administrativo nº 4.075/59. O referido sistema de lazer encontra-se subdividido em 3 áreas, sendo 2 com 4.050m<sup>2</sup> e 1 com 1.805 m<sup>2</sup>. Vale informar, ainda, que uma das áreas de 4.050m<sup>2</sup> e a outra com 1.805m<sup>2</sup> situam-se aproximadamente a 120m de frente para a Rua São Dimas, daí a denominação do núcleo.

Em 1960, através da escritura de doação do 1º Tabelionato da Cidade de Piracicaba, as referidas áreas, num total de 9.905m<sup>2</sup>, juntamente com as áreas reservadas ao sistema viário do loteamento, foram doadas ao município, com base na Lei Municipal nº 841, de 28 de dezembro de 1959, passando à categoria de área pública de bem comum do povo.

A área do referido loteamento foi destacada da transcrição nº 22.073, livro 3J do registro competente da Comarca, sendo que as áreas que passaram a integrar o bem público foram transcritas sob nº 22.829.<sup>100</sup>

O outro sistema de lazer de 4.050m<sup>2</sup>, com frente para a Avenida Frei Tomé de Jesus, bem próxima ao Ribeirão Piracicamirim, também estava ocupado por uma favela que se denominava Jardim Maracanã. Porém, em meados de 1993, os moradores da área foram removidos para o loteamento Jardim Vitória.

As áreas públicas destinadas aos sistemas de lazer, porém ocupadas, não tiveram suas matrículas descritas e abertas junto ao Serviço de Registro de Imóveis. A ocupação do núcleo aconteceu não só nas áreas reservadas aos sistemas de lazer como também em parte da Rua São Dimas.

Hoje, moram no núcleo cerca de 40 famílias, ou 150 pessoas, em sua maioria adultos e adolescentes. A maior parte da população do núcleo mora lá há mais de 20 anos.<sup>101</sup>

Conforme referência de moradores do núcleo, entre 1989 e 1990 o poder público municipal implantou as redes de água, esgoto e energia elétrica no local, reconhecendo, assim, o ilegal.

Se não fossem a falta de pavimentação asfáltica e as características de algumas construções, o núcleo se confundiria com o restante do loteamento, pois praticamente 100% das moradias são em alvenaria, e os lotes, ou a dimensão que cada imóvel ocupa, não é menor, em sua maioria, do que 5m de frente por 20m de fundos.

---

<sup>100</sup> A transcrição nº 22829 tem as seguintes características e confrontações: "uma área de terreno com trinta e nove mil, seiscentos e trinta e quatro metros e cinco decímetros quadrados (39.634,75m<sup>2</sup>), área essa que se destina: 9.505 metros quadrados a jardins e praças e 29729,75 metros quadrados às vias públicas denominadas Paulo de Mattos, José de Campos Camargo, José Batista Carvalho Neto, Jacob Wagner, São Dimas, Pedro Ferrari, Prof. Nelson Camponez do Brasil, Bento Ferraz de Arruda e Av. Frei Tomé de Jesus, no Loteamento denominado Bandeirantes".

<sup>101</sup> Dados conforme pesquisa de campo realizada em janeiro de 2004 pela equipe de regularização do serviço social contratada pela EMDHAP.

No entorno, num raio de aproximadamente 2km, existem vários equipamentos comunitários, como pronto socorro, escolas, terminal de ônibus, além de muito comércio e serviços – supermercados, lojas, padarias, farmácias, agências bancárias e outros.

Elencada como uma das metas prioritárias pela diretoria da EMDHAP, no mês de março de 2004, 31 famílias lá residentes receberam o Título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, cujo teor 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 que ocupa não é superior a 250 m<sup>2</sup>.

Porém, o termo não é acompanhado por planta de situação ou do parcelamento do solo. Entre outros, o título é gratuito e com prazo indeterminado, enfatizando a impossibilidade de dar ao imóvel diferente destinação da residencial.

Em sua cláusula 7<sup>a</sup> dispõe que a concedente executará os serviços de regularização fundiária através de serviços de levantamento planialtimétrico-cadastral, topográfico e todos os demais atos necessários à individualização e registro do parcelamento urbano, sem qualquer custo ao concessionário, dentro do plano de ação proposto pela concedente. Porém, esses serviços não foram executados até o final da pesquisa e, não foram definidos os prazos para o cumprimento do disposto neste artigo.

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 com a individualização dos lotes.

Conforme informações, tanto dos moradores do local como da própria EMDHAP, e pesquisa feita nos Serviço de Registro de Imóveis, os referidos títulos de concessão ainda não haviam sido encaminhados para registro até o final de 2004.

Além da distribuição de títulos de concessão, foi solicitada ao governo federal verba através do Programa de Subsídio à Habitação, que visa, entre outros, a melhorar a condição das moradias em núcleos de sub-habitação – até o final desta pesquisa tal recurso não havia sido viabilizado.

**Quadro 3. Resumo do núcleo São Dimas**

Localização	Loteamento Jardim Bandeirante Bairro Piracicamirim Região Sul
Número de famílias	Aproximadamente 40
Tempo de Ocupação	Aproximadamente 25 anos
Infra-estruturas existentes	Redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública.
Situação jurídica da área	Área pública da categoria de "Bem Comum do Povo"
Legislação municipal específica de regularização fundiária para a área	Decretos Municipais nºs 10.178/03; 10.654/04;10.681/04 (baseados no E.C. e na MP nº 2220/01)
Fase em que se encontra no processo de regularização (dezembro/04)	Receberam o Título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, porém sem definição cadastral junto à Prefeitura e registro dos mesmos em cartório.
Tipo predominante das residências	Alvenaria
Situação (desenho) urbana do núcleo	Bom, porém com necessidade de intervenções principalmente na drenagem de águas pluviais, nas calçadas e pavimentação.
Recursos Administrativos	EMDHAP
Recursos Financeiros	Não houve
Necessidades para conclusão do processo de regularização	Priorização Coordenação efetiva Equipe especializada e multidisciplinar Levantamento planialtimétrico-cadastral Participação popular Instituição de ZEIS Desafetação * Projeto de regularização Aprovação e registro Comercialização com os ocupantes

\* principalmente se continuar com o processo de regularização definitivo, ou seja, até a regularização de títulos de propriedade.

Fonte: Elaborado por Sílvia Maria Morales Funes



**Figura 20 – Parte superior da favela São Dimas**  
Fonte: Sílvia Maria Morales Funes



**Figura 21 – Parte inferior da favela São Dimas**  
Fonte: Sílvia Maria Morales Funes

#### **4.6.4 ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE OS TRÊS ESTUDOS DE CASOS**

O objetivo do quadro a seguir é identificar e mostrar as ações e os conflitos ocorridos nos processos de regularização fundiária estudados em Piracicaba. Pudemos verificar que as ações executadas pelo poder público foram “desencontradas”, e a organização dos processos foram insuficientes em face da complexidade do assunto.

Após a descrição do histórico, das características e das ações desenvolvidas pelo poder público nos estudos de casos, foi desenvolvida uma análise comparativa entre as 3 experiências, sendo que a organização dos dados

permitiu observar as semelhanças e as evidências ocorridas nos processos, o que contribuiu para a verificação da hipótese e para o desenvolvimento das considerações finais.

**Quadro 4. Principais características e evidências de cada processo estudado.**

Principais aspectos	Estudos de casos		
	Jardim Algodual	Jardim Glória	São Dimas
Localização	Região Norte - Bairro Vila Rezende	Região Sudoeste - Bairro Paulicéia	Região Sul - Bairro Piracicamirim
Número aproximado de famílias	800	120	40
Tempo aproximado da ocupação	30 anos	30 anos	25 anos
Infra-Estrutura existente	Redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública. OBS.: No final da pesquisa estavam iniciando no núcleo as obras de drenagem de águas pluviais, guias, sarjetas e pavimentação.	Redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública e parte do núcleo possui guias, sarjetas, galerias de águas pluviais e pavimentação com bloquetes.	Redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública.
Situação jurídica da área	Bem Patrimonial do Município (área particular que fora desapropriada em 1996)	Bem Patrimonial do Município (área pública destinada a sistema de lazer que fora desafetada em 1996)	Bem Comum do Povo (foram entregues Títulos de CUEFM, em março de 2004), porém sem registro em cartório.
Legislação municipal específica	Lei nº 4508/98 Decreto I.S.nº 8387/99 Lei nº 5318/03	Lei nº 4225/96, alterada pela Lei nº 4341/97	Decretos nº s 10178/03, 10654/04, 10681/04.
Fase em que se encontra o processo de regularização (dezembro/ 04)	Levantamento planialtimétrico-cadastral Projetos urbanísticos Requerimento ao Juiz Corregedor solicitando a regularização do núcleo (protocolado em dezembro/04)	Desafetação da área	Receberam o Título de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, porém sem definição cadastral junto à Prefeitura e registro dos mesmos em cartório.

Principais aspectos	Estudos de casos		
	Jardim Algodal	Jardim Glória	São Dimas
Tipo predominante das residências	Alvenaria	Alvenaria	Alvenaria
Situação (desenho) urbana do núcleo	Necessidade de algumas intervenções como remoções, abertura de ruas, redefinição de espaços públicos, criação, divisão ou reagrupamento de lotes.	Necessidade de algumas intervenções urbanas como abertura de vias, criação de vielas, execução de escadarias e pavimentação.	Bom, porém com necessidade de intervenções principalmente na drenagem de águas pluviais, nas calçadas e pavimentação.
Coordenação	EMDHAP (porém sem departamento ou equipe de regularização fundiária)	EMDHAP (porém sem departamento ou equipe de regularização fundiária)	EMDHAP (porém sem departamento ou equipe de regularização fundiária)
Órgãos envolvidos (participantes)	Proc. Jurídica SEMUPLAN SEMDES Câmara de Vereadores CRI Ministério público Convênios	Proc. Jurídica SEMUPLAN Câmara de Vereadores CRI Ministério Público	EMDHAP
Início efetivo do processo	1996	1996	2004
Principais avanços	Desapropriação, Decreto de I.S.; Legislação Específica; Início do levantamento planialtimétrico-cadastral; Plano urbanístico – TEIA; Recursos Gov. Federal para pavimentação de ruas do núcleo.	Desafetação; Abertura de matrícula da área junto ao Cartório de Registro de Imóveis; Legislação Específica; Início do levantamento planialtimétrico-cadastral.	Entrega dos títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia;
Principais entraves	Não conclusão do levantamento planialtimétrico-cadastral; Legislação Federal e Estadual; Mudança de governo; Falta de coordenação efetiva e de equipe especializada na EMDHAP; Não execução de urbanização.	Não conclusão do levantamento planialtimétrico-cadastral; Legislação Federal e Estadual; Mudança de governo; Falta de coordenação efetiva e de equipe especializada na EMDHAP; Não-execução de urbanização,	Não-execução de Levantamento planialtimétrico-cadastral; Não-definição de áreas de lotes; Não-execução de plano de urbanização; Não-desafetação (embora controvérsias sobre a necessidade); Não-registro dos títulos em Cartório; Não- execução de urbanização.

Principais aspectos	Estudos de casos		
	Jardim Algodal	Jardim Glória	São Dimas
Recursos administrativos	Estrutura e funcionários da EMDHAP; Convênio com EEP; Contratação da Associação Não-Governamental TEIA-Casa de Criação.	Estrutura e funcionários da EMDHAP;	Estrutura e funcionários da EMDHAP; Contratação de assistentes sociais terceirizadas para o levantamento socio-cadastral das famílias; Contratação de advogados para assessoria.
Recursos financeiros	Orçamento municipal (embora sem aplicação efetiva no período estudado); Em 2004, recursos do Governo Federal-Programa Pró-Infra e Morar Melhor.	Orçamento municipal (embora sem aplicação efetiva no período estudado)	Orçamento municipal (embora sem aplicação efetiva no período estudado); Em 2004 solicitação de verbas ao Governo Federal através do Programa PSH, porém não hierarquizado até o final da pesquisa.
Participação popular	Diretoria do Centro Comunitário (embora muita reivindicação dos títulos de propriedade, essa diretoria não específica para regularização e não organizada em movimento)	Diretoria do Centro Comunitário (embora muita reivindicação dos títulos de propriedade, essa diretoria não específica para regularização e não organizada em movimento)	Embora associados à ASFAP, praticamente não houve participação popular (apenas algumas reivindicações, porém pontuais, isoladas, não organizada em movimento)
Necessidades para conclusão do processo de regularização	Priorização; Coordenação efetiva; Equipe especializada e multidisciplinar; Conclusão do levantamento planialtimétrico-cadastral; Elaboração do plano de regularização (adaptação TEIA); Participação Popular; Instituição de ZEIS; Projeto de Regularização; Aprovação e registro; Comercialização dos lotes com os ocupantes	Priorização; Coordenação efetiva; Equipe especializada e multidisciplinar; Levantamento planialtimétrico-cadastral; Elaboração de um plano de regularização; Participação popular; instituição de ZEIS; Projeto de regularização; Aprovação e registro; Comercialização dos lotes com os ocupantes.	Priorização Coordenação efetiva Equipe especializada e multidisciplinar Levantamento planialtimétrico-cadastral Participação popular Instituição de ZEIS Desafetação * Projeto de regularização Aprovação e registro Comercialização com os ocupantes

Fonte: Elaborado por Silvia Maria Morales Funes

\* ver necessidade ou não, por exemplo, acordos com o Ministério Público.

Conforme demonstrado no Quadro 4, houve várias semelhanças nos 3 processos de regularização fundiária estudados. Assim, segue-se a análise sobre os principais aspectos e evidências verificados nos processos, a qual foi sistematizada para a confirmação ou não da hipótese, ou seja, aspectos relacionados às legislações, às instituições, às mudanças de governo, aos recursos e à participação popular.

Na análise específica e verificação dos obstáculos encontrados nos processos de regularização fundiária dos estudos de casos, foi possível verificar que:

#### **a) Com relação às legislações**

##### Jardim Algodal

A sentença judicial da ação de desapropriação indireta que condenou o município a pagar pela gleba onde se situa o Jardim Algodal ocorreu em 1996. Apenas em 1998 iniciou-se o processo de retificação judicial da área objeto da desapropriação, o qual obteve a sentença favorável apenas em 2001 e fora averbada em 2004.

Embora sem regulamentações e definições sobre as ZEIS no município, o Poder Executivo, para regularização do núcleo, encaminhou à Câmara de Vereadores um Projeto de Lei que foi aprovado e recebeu o nº 4.508/98. Porém, a lei não atentou para alguns parâmetros urbanísticos, como dimensões e áreas mínimas e máximas de lotes, porcentagem de áreas públicas, largura de ruas e outros. Apenas no final de 2004 foi elaborado um plano de reurbanização para a área, no qual pudessem ser tratados os problemas referentes às remoções, infra-estrutura, criação de espaços para lazer. Isso mostra discordância e descompasso entre as ações, pois a lei específica deveria ser elaborada de acordo com o plano de urbanização.

Após 5 anos, a Lei nº 5.318/03 alterou alguns dispositivos da Lei nº 4.508/98 e incluiu outros, como o percentual de áreas públicas e as dimensões e áreas mínimas e máximas de lotes. Além disso, alterou e fixou o preço final por

metro quadrado líquido de lote a ser cobrado dos ocupantes quando da regularização.<sup>102</sup>

Ainda em 1999, através do Decreto nº 8.387/99, o projeto de parcelamento do solo do Jardim Algodoal foi declarado de interesse social. Embora com todas essas regulamentações, até o final desta pesquisa, ou seja, após 8 anos do início do processo, ainda não havia ocorrido a aprovação do parcelamento do solo na Prefeitura, e, conseqüentemente, a regularização do núcleo com a outorga dos títulos aos seus ocupantes, seja de concessão ou de propriedade. Podemos verificar um grande decurso de tempo entre uma fase e outra.

#### Jardim Glória

Em 1996, através da Lei Municipal nº 4.225/96, iniciou-se o processo de desafetação da área onde se situa o Jardim Glória, visando à regularização da posse para posterior transferência de domínio aos seus ocupantes. Em 1997, a referida lei sofreu pequenas alterações, retificando o memorial descritivo da área do Jardim Glória e incluindo outras áreas a serem desafetadas para regularização, recebendo o nº 4.341/97.

As referidas leis, com relação a áreas de lotes, prevêm que estes deverão obedecer à legislação urbanística municipal, o que impossibilita a sua regularização, pois essas ocupações geralmente não atendem aos requisitos urbanísticos mínimos exigidos por legislações municipais vigentes e devem ser tratadas como áreas com características especiais; além disso, não fixa parâmetros mínimos em relação à área dos lotes.

Também não explicitam o instrumento de posse que deverá ser utilizado, e dispõe que o termo de compromisso a ser firmado entre a EMDHAP e os ocupantes terão regulamentação específica. Nesse sentido, determina a necessidade de mais uma lei ou decreto, que até dezembro de 2004 ainda não haviam sido elaborados – não haveria tal necessidade se a lei original fosse mais explícita.

---

<sup>102</sup> Nesta fase de definição do preço do lote no Projeto de Lei, houve maior participação da população envolvida.

Além disso, não atentaram para parâmetros urbanísticos mínimos de parcelamento de solo, como larguras de vias, vielas, dimensões e áreas de lotes e porcentagem de áreas públicas.

No caso do Jardim Glória, verificamos que as leis específicas estão incompletas, e que, também após 8 anos do início do processo, o núcleo ainda não se encontrava regularizado.

### São Dimas

O núcleo São Dimas situa-se numa área pública da classe de bem comum do povo.

Em 2001, a Lei Orgânica Municipal sofreu emendas, sendo-lhe inserido o instrumento da CUEFM. Porém, o artigo de inclusão estabeleceu a necessidade de regulamentação, o que não ocorreu. A mesma vereadora que propôs a inclusão do instrumento na LOM, em novembro de 2002, elaborou um projeto de lei para regulamentação desse instrumento, no qual o texto tratava, entre outros, de urbanização, registro e participação popular. Porém, o PL atualmente encontra-se arquivado na Câmara de Vereadores, devido à mudança de gestão.

Neste contexto, para aplicação desse instrumento da CUEFM nos processos de regularização fundiária, o governo local optou pela utilização de decretos municipais. Em 04 de janeiro de 2003, foi publicado o Decreto Municipal nº 10.178, que transcreve praticamente a Medida Provisória nº 2.220/01, porém não deixa claras algumas atribuições, como a coordenação e desenvolvimento dos processos, quem emitirá os títulos, dando a impressão de ter sido elaborado sem muita cautela, com pressa, copiado de outro município, sem adequação para a realidade de Piracicaba.

O referido decreto estabelece a necessidade de nomeação de uma Comissão de Moradia, que deveria ter papel estratégico nos processos de regularização fundiária. Porém, a COMOR não foi nomeada, não foi entregue nenhum título de concessão baseado neste decreto; após 1 ano, o Poder Executivo publicou outro decreto, o de nº 10654, de 05 de fevereiro de 2004, que alterou o anterior. Já mais bem elaborado, incluiu a CDRU, que poderá ser outorgada ao ocupante que não preencher os requisitos da CUEFM; incluiu também a autorização para uso comercial e de serviços, definindo que a EMDHAP

seria responsável pela autuação, coordenação e parecer conclusivo dos processos administrativos, ou a própria associação entraria com o pedido junto ao município<sup>103</sup>, e novamente propondo a criação da COMOR, que mais uma vez não foi nomeada.

Logo após, em 08 de março de 2004, um novo decreto, o de nº 10.753 foi publicado, introduzindo apenas alteração no inciso II do artigo 3º do decreto anterior. Com base nesses decretos, foram entregues, em 26 de março de 2004, Termos Administrativos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia para as famílias ocupantes do núcleo São Dimas.

“a regularização fundiária não se encerra em ato isolado do Executivo, aprovando o parcelamento e verificando sua observância às regras vigentes. É necessário que o ato se materialize juridicamente com a criação jurídica das frações destacadas e, para tanto, passa necessariamente pelo Registro de Imóveis” (CHICUTA, 2003, p.230).

Portanto, em Piracicaba, depois de entregar os títulos de concessão, o Poder Executivo deixou para que os ocupantes enviassem os termos ao registro de imóveis. Conforme informações de algumas famílias, de assistentes sociais da EMDHAP e do próprio Serviço de Registro de Imóveis, nenhum morador do núcleo São Dimas encaminhou os títulos para registro, muitas vezes por falta de conhecimento ou falta de informação de tal necessidade.

Mas, vale a pena ressaltar que alguns títulos de concessão recebidos em outro núcleo, o Jaraguá, foram enviados a registro, porém foram devolvidos pré-notados, por não atenderem a alguns itens da Lei de Registros Públicos, como apresentação da situação cadastral ou caracterização do imóvel, projeto do parcelamento do solo em que se pretende registrar o título, certidão constando o cadastro municipal e valor venal, qualificação completa do concessionário e reconhecimento de firmas das assinaturas constantes do termo.

Na nota de devolução, mencionou-se, ainda, que os dados apresentados não constam dos assentos registrários, e não podem ser objeto de inscrição sem que haja especificação e delimitação da área concedida, em

---

<sup>103</sup> A maneira mais justa seria a da própria Associação de Moradores entrar com o pedido de concessão, a fim de evitar clientelismo político.

atenção ao princípio da especialidade – artigo 176, parágrafo 1º, inciso II, número 3 e artigo 225, ambos da Lei Federal nº 6.015/1973.

Apesar da existência do decreto, vários de seus artigos não foram cumpridos no processo de regularização deste núcleo; assim, também o núcleo São Dimas não teve seu processo de regularização concluído até o final desta pesquisa.

**b) Com relação aos aspectos institucionais: falta de integração entre os diversos órgãos envolvidos (mesmo entre os municipais); falta de coordenação e gestão; falta de equipe profissional especializada e dedicada exclusivamente à questão e burocratização dos serviços necessários**

#### Jardim Algodão

Entre o período de declaração de utilidade pública e da desistência da desapropriação – 1973 e 1979 –, uma grande parte da área foi ocupada. Um dos motivos dessa ocupação pode ser atribuído à não-fiscalização do poder público, o que aponta para duas hipóteses: não-fiscalização proposital ou falta entrosamento entre os órgãos municipais envolvidos, neste caso a Procuradoria-Jurídica, a Guarda Civil e a SEMOB.

Após o pagamento da desapropriação da área pelo município, em 1996, a coordenação e gestão do processo de regularização naturalmente passou a ser da EMDHAP. Porém, houve falhas nessa coordenação, além de não ter havido a necessária integração entre os órgãos envolvidos. O levantamento planilométrico-cadastral foi contratado pela antiga SEMUPLAN, através de convênio com a Escola de Engenharia de Piracicaba, o que deveria ter sido contratado pela EMDHAP – coordenadora do processo. Isso acarretou a falta de fiscalização por parte do poder público, ficando os serviços sem acompanhamento e, conseqüentemente, sem a devida cobrança para sua entrega.

A matrícula da área encontrava-se em nome da Prefeitura, e como existia a necessidade de sua retificação, esse processo foi elaborado e encaminhado ao Fórum pela Procuradoria-Jurídica do Município e não pela EMDHAP. Embora esta última tenha tentado acompanhar o processo de

retificação, cobrando respostas da Procuradoria, o controle sempre foi distante, ficando a Procuradoria como intermediária no processo.

Outra dificuldade se deu com relação ao levantamento de documentos da área, tanto na Prefeitura como no Serviço de Registro de Imóveis, pois se trata de uma área muito antiga, remanescente de uma grande fazenda, na qual já haviam sido implantados vários loteamentos. Não havia cadastro e levantamentos definidos desta na Prefeitura, e a pesquisa cartorária também foi bastante difícil.

A EMDHAP não dispunha de um departamento, coordenação ou equipe específica de regularização fundiária. O número de funcionários da empresa era pequeno, e por isso estes acabavam trabalhando em várias frentes de serviços, sem priorizar de maneira devida o processo de regularização. A própria administração salientava a todo momento, além da regularização, outras prioridades.

Além disso, funcionários, em sua maioria, não eram especializados no assunto, e uma minoria, muitas vezes por desconhecimento do assunto, mostrava-se composta por tecnocratas carentes de bom senso para tratar dessas questões. Na época, a EMDHAP também não dispunha de advogados e se utilizava dos serviços jurídicos da Prefeitura, o que dificultava sobremaneira o aspectos processuais e andamento dos processos.

Mesmo anterior à elaboração do projeto básico, que ocorreu somente em 2004, baseada no levantamento planialtimétrico-cadastral parcialmente elaborado pela Escola de Engenharia de Piracicaba, a EMDHAP resolveu dar início a um processo administrativo de aprovação da regularização em 1998. A tramitação desse processo na Prefeitura não teve o empenho que deveria ter, e acabou entrando na morosidade que sofrem os processos dessa natureza.<sup>104</sup>

A administração municipal de 2001-2004 continuou tendo o núcleo como prioridade; porém, o processo prosseguiu sem coordenação, e a diretoria da empresa, sem conhecimento técnico do assunto para a devida condução, e não delegando os serviços ao seu corpo técnico, acabou prejudicando o andamento,

---

<sup>104</sup> Para elaboração do projeto básico, foi contratada uma associação civil sem fins lucrativos da cidade de São Carlos, a TEIA - Casa de Criação, sem a participação dos profissionais da EMDHAP.

que se tornou ainda mais moroso. Apenas na segunda metade de 2004 é que foi contratado o pré-plano urbanístico e viabilizadas verbas para urbanização do núcleo.

Como não bastassem todos os entraves apontados, embora já com o processo de retificação judicial em andamento, foi aberta, em 2001, uma sindicância para apuração da área da gleba ocupada. Contratou-se um novo levantamento planialtimétrico-cadastral da situação, pela segunda vez através da Escola de Engenharia de Piracicaba, e sob a coordenação do mesmo profissional que havia sido contratado anteriormente e que não havia concluído os serviços. Porém, até meados de 2004, após mais de um ano de contrato, não havia concluído nem a apuração da área que originou a sindicância nem o levantamento planialtimétrico-cadastral. Essa sindicância atrasou o andamento do processo e foi arquivada, sem conclusões.

Existem, na área, alguns conflitos ambientais, como ocupação de APPs, sendo que as famílias provavelmente deverão ser removidas, daí a necessidade de coordenação e elaboração de um plano de regularização com a participação de assistentes sociais e da SEDEMA para elaboração de projetos e execução de reflorestamentos, e necessidade de integração com a política de construção de novas unidades habitacionais para essa remoção.

Para continuidade de aprovação e regularização do núcleo, é necessária a conclusão de vários projetos, como de parcelamento do solo, de rede de abastecimento de água e coleta de esgoto, de paisagismo, entre outros.

Embora todas as bibliografias e soluções de regularização estudadas mostrem a necessidade de diálogo, e parcerias entre os órgãos envolvidos no processo, no final de 2004, sem diálogo algum, foi protocolado junto ao Juíz Corregedor a solicitação de aprovação da regularização desse parcelamento.

#### Jardim Glória

A coordenação do projeto ficou a cargo da EMDHAP, e não houve a necessária integração entre os órgãos. O levantamento planialtimétrico foi elaborado pela SEMUPLAN, que se utilizou de documentos antigos existentes tanto na Prefeitura como os projetos de loteamentos e documentos existentes nos

Serviços de Registro de Imóveis, através de inscrições de loteamentos, transcrições e registros, não se preocupando com a realidade fática do local.

A lei de desafetação foi elaborada pela Procuradoria-Jurídica, mas apresentava algumas falhas, como falta de artigos que se referissem à urbanização específica das áreas, não-explicitação do tipo de concessão e indicação de documentos contraditórios, o que demonstra que esta não foi elaborada juntamente com a EMDHAP, pelo menos na disposição de informações urbanísticas. Percebe-se, então, tanto na elaboração dos levantamentos como na elaboração de projetos, a fragmentação das ações administrativas.

Logo após a aprovação da lei de desafetação, a EMDHAP iniciou o processo de regularização da área em 1996, porém, também nesse caso, sem uma equipe multidisciplinar e especializada, sem coordenação efetiva e, muitas vezes, sem prioridade. Assim, as dúvidas surgidas no processo geralmente ficavam sem respostas ou buscavam-se respostas externamente, em outros órgãos, onde as consultas eram demoradas, o que na maioria das vezes acabou favorecendo ao “esfriamento” do processo.

Nesse caso, houve algumas reuniões entre o município, os Serviços de Registro de Imóveis e o Ministério Público para tratar dos procedimentos da desafetação. Embora constante em lei, a doação da área à EMDHAP não ocorreu. Isso se deve as burocracias institucionais e administrativas dadas aos processos, e má gestão da prioridade que o assunto representa.

### São Dimas

Como explicitado anteriormente, a Prefeitura, com relação às favelas situadas em áreas públicas, tentou o processo de regularização destas através do instrumento da CDRU em 1989, porém sem sucesso. Novamente tentou-se um processo de desafetação de todas as áreas ocupadas por favelas situadas em áreas de bem comum do povo em troca de uma única área para posterior regularização da posse ou propriedade dos lotes aos seus ocupantes em 1997, porém mais uma vez sem sucesso. Ocorreram problemas de ordem política, econômica e administrativa, devido ao termo de acordo elaborado para a desapropriação da área que seria afetada, sendo este revogado em 2001.

Em 1989, a coordenação desse processo ficou a cargo da antiga SEMUPLAN, pois ainda a EMDHAP não havia sido constituída. Embora a política

de desenvolvimento urbano deva estar vinculada à política habitacional, a principal finalidade da SEMUPLAN não era o desenvolvimento da habitação municipal; e mais, naquela época, e em toda década de 1990, parece que a preocupação com a questão de planejamento municipal era mais no sentido econômico do que no sentido urbano. Além disso, apenas se iniciava o processo de aprovação do Plano Diretor, obrigatório nas cidades acima de 20.000 habitantes pela Constituição Federal de 1988, e que traria instrumentos para regularização fundiária.

Apenas em 2003 se iniciou novamente uma tentativa de regularização fundiária para essas áreas, agora coordenada pela EMDHAP. Porém, tal coordenação se deu de maneira muito mais política do que técnica: as decisões referentes à definição das áreas que receberiam o título de concessão, se deveria haver um processo de desafetação, uma autorização legislativa ou apenas decreto, se haveria instituição de ZEIS, como seria a participação popular e outros partiram da diretoria da EMDHAP e do governo municipal, sem envolvimento técnico.

Em 2004, a EMDHAP contratou a assessoria de um escritório de advocacia da cidade de São Paulo, formado por profissionais que não conheciam a realidade de Piracicaba, dificultando a condução do processo, e uma equipe de assistentes sociais para fazer o levantamento sociocadastral das famílias moradoras do local. Não houve novamente a formação de uma equipe multidisciplinar capacitada na EMDHAP, que trabalhasse juntamente com a assessoria e, conseqüentemente, não houve a elaboração de um plano de regularização das áreas.

Mesmo assim, e sem discussão com os órgãos envolvidos, como Serviços de Imóveis e Ministério Público, os títulos de concessão de uso para fins de moradia foram distribuídos. A participação da população foi muito tímida e restrita. O processo teve um caráter pouco democrático.

Somente em junho de 2004, dando a impressão de ser apenas para cumprimento da nova maneira de governar, a EMDHAP promoveu um seminário sobre Regularização Fundiária, convidando a participar representantes dos Serviços de Registro de Imóveis, Juiz Corregedor, representantes do IRIB e do Ministério das Cidades. Ficou claro, na exposição dos oficiais de registros, que haviam recebido de última hora o convite para participar do evento, sem o prévio contato com a EMDHAP e sem conhecimento do processo que a administração

municipal vinha desenvolvendo. Também não houve a participação de nenhum vereador, e a população interessada estava num número muito pequeno.

Quanto às burocracias institucional e administrativa, notou-se novamente a dificuldade de fontes documentais, como cadastro, matrículas e levantamento social das áreas. Cada secretaria ou órgão possuía uma informação, de maneira fragmentada e não sistematizada.

Esses fatos mostram claramente a necessidade de integração entre os órgãos. Por exemplo, se desde o início os Serviços de Registro de Imóveis tivessem participado dos processos, estes poderiam ter sido mais bem discutidos e encaminhados, visando à finalização da regularização fundiária.

### **c) Com relação à descontinuidade administrativa: aspecto político- administrativo**

#### Jardim Algodal

Este núcleo é o mais visado pelos políticos de maneira geral, devido ao grande número de famílias moradoras no local e às várias lideranças lá existentes.

Com relação às ações de regularização fundiária neste núcleo, nos diferentes governos do período estudado, verificamos que as administrações, mesmo que de maneira lenta, deram continuidade ao processo, principalmente pelos motivos acima expostos.

A desapropriação da área ocorreu em 1995, no governo do PSDB. Em 1997, o mesmo partido novamente venceu as eleições municipais e, em 1998, iniciava-se efetivamente o processo de regularização, com levantamentos da documentação existente, retificação da área e execução de levantamentos topográficos e de projetos.

Assim, embora de maneira lenta, sem a coordenação efetiva da EMDHAP, sem equipe multidisciplinar e especializada para o tratamento da questão, sem um plano de regularização e com várias lideranças de diferentes partidos políticos, que de alguma maneira influenciam no andamento do processo, este vinha sendo desenvolvido conforme as ações descritas.

Porém, em 2001, como resultado das eleições municipais do ano anterior, houve a mudança de partido político, e o PT assumiu o governo. Principalmente nos dois primeiros anos desse governo, o processo praticamente não evoluiu, devido a alguns motivos, como limitações de conhecimento no assunto dos formuladores de políticas, no caso, a nova diretoria da EMDHAP; desconfianças e discordâncias nas ações que vinham sendo executadas pelo governo anterior; nova maneira de governar e intervir; novos projetos e utilização de novos instrumentos; além do que cada governo quer deixar a sua marca.

Praticamente apenas no último ano desse governo é que o processo acabou sendo retomado com a elaboração de projetos básicos, implantação de urbanização por meio de obras de drenagem e pavimentação, e solicitação de regularização judicial do núcleo.

#### Jardim Glória

Em 1995, no governo do PSDB, teve início uma discussão para regularização desta área. Foram realizadas reuniões com representantes da Prefeitura, do Ministério Público e dos Serviços de Registro de Imóveis para definições de diretrizes para a regularização de áreas ocupadas por favelas, dentre as quais se incluía o Jardim Glória.

Embora sem muita coordenação, e sendo o desenvolvimento do processo conduzido de maneira fragmentada, por vários órgãos e secretarias, a área foi desafetada em 1996. Ainda entre 1998 e 1999 foi iniciado seu levantamento planialtimétrico-cadastral, e iniciaram-se discussões na EMDHAP sobre quais as maneiras viáveis para a regularização do núcleo, se através de loteamento ou se através de condomínios, por exemplo.

Porém, estes estudos e trabalhos não tiveram seqüência devido à não-priorização que deveria ser dada ao processo pela diretoria da EMDHAP, além da falta de equipe capacitada para tratar do assunto. Assim, o levantamento planialtimétrico-cadastral e a retificação da área não tiveram solução de continuidade.

Nessa área moram vários líderes ligados ao PSDB; além disso, um vereador do mesmo partido sempre esteve à frente das discussões do núcleo como uma espécie de padrinho, tendo, então, interesses políticos nessa regularização. Em 2001, com a vitória do PT, praticamente não houve continuidade

nos estudos, projetos e intervenções no núcleo. Isso mostra claramente a descontinuidade administrativa no processo devido a questões políticas, já que esse núcleo se encontrava em fase adiantada de regularização devido à sua desafetação.

#### São Dimas

Após o processo de urbanização parcial de área pelo PT, no início dos anos 1990, praticamente em toda essa década, no governo PSDB, nada foi executado em termos de regularização, ou seja, não se deu continuidade às ações que vinham sendo desenvolvidas. Em 1997, foram removidas algumas famílias de uma área contígua a esse núcleo, a qual fazia parte de uma ocupação de sistema de lazer e áreas de preservação permanente do mesmo loteamento.

Em 2001, o PT assumiu o governo municipal, e o processo de regularização desse núcleo passou a ser prioridade. Porém, não existiam planos, programas e projetos definidos para sua regularização, e apenas em 2004 foi realizado um levantamento sociocadastral das famílias moradoras do local, e distribuídos os primeiros Títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia com base na Medida Provisória nº 2.220/01 e no Decreto Municipal nº 10.654/04.

Até o final desta pesquisa, esses títulos não haviam sido registrados em cartório, o que demonstra que não houve a elaboração de um plano de regularização, com o necessário envolvimento dos atores, em que o processo de regularização fosse descrito e detalhado do início ao fim. Conforme entrevistas com as assistentes sociais que participaram do processo, elas expressaram que a própria família deveria levar esses títulos a registro, embora não fossem bem orientadas para tal. Acreditavam, também, que apenas o certificado assinado pelo Prefeito seria o bastante.

#### **d) Com relação à falta de recursos técnicos, administrativos e financeiros**

##### Jardim Algodão

Verificamos que não houve investimentos do governo na melhoria dos recursos administrativos e humanos para tratar da regularização deste núcleo.

Não foi formada uma equipe que trabalhasse exclusiva e prioritariamente com sua regularização. Os poucos profissionais da EMDHAP não foram capacitados para esse tipo de intervenções, e não houve investimento em equipamentos de topografia, por exemplo, mesmo que fosse para conferência e continuidade dos serviços, que seriam terceirizados.

Os recursos financeiros municipais destinados à habitação são limitados, e não foram direcionados para a regularização deste núcleo. Na década de 1990, embora tenham sido viabilizados recursos federais para habitação no município, através dos programas Habitar Brasil e Pró-Moradia, não foram viabilizados recursos federais específicos para intervenção nessa área.

Foram elaborados convênios, principalmente com a Escola de Engenharia de Piracicaba, para levantamento e projeto de intervenção, porém de maneira equivocada, sem coordenação efetiva da EMDHAP, e, conseqüentemente, sem contatos e entrosamento entre os estagiários da EEP e os técnicos da EMDHAP. Além disso, essa instituição não tem experiência nesse tipo de projetos, e os serviços entregues, além de mal elaborados, não foram totalmente concluídos.

Novamente em 2001, a EEP foi contratada para um novo levantamento planialtimétrico-cadastral, o que demonstra a má administração do dinheiro público, pois, embora a ocupação possa ter se alterado um pouco, devido a novas ocupações, desmembramentos e unificações, esse levantamento já havia sido feito anteriormente. Embora a regularização deste núcleo tenha sido contemplada no Orçamento Participativo de 2001, estes recursos não foram viabilizados.

Em julho de 2004, foi contratada uma sociedade civil, a TEIA - Casa de Criação, especializada em planos e projetos de urbanização de favelas, que propôs intervenções mais seguras e viáveis, atendendo a normas mínimas de salubridade e segurança. Porém, o custo das intervenções propostas montam aproximadamente R\$1,7 milhões.

Ainda em 2004, foram viabilizados recursos do governo federal, através dos Programas Morar Melhor e Pró-Infra, para intervenções de obras de drenagem e pavimentação no núcleo, as quais ainda não haviam sido concluídas até o final desta pesquisa. Porém, essas obras se iniciaram antes da elaboração

de um projeto definitivo de urbanização, o que mais uma vez pode causar gastos públicos desnecessários, por falta de planejamento e de projetos.

Contudo, a principal reivindicação da população moradora do local, a regularização jurídica, não aconteceu. A escritura de doação da área para a EMDHAP foi viabilizada apenas em dezembro de 2004.

#### Jardim Glória

Na década de 1990, foram iniciados os levantamentos tanto documentais como físicos da área, com recursos administrativos da própria EMDHAP, como pessoal, aparelhos topográficos, veículos, computadores e outros. No período estudado, não foram realizados convênios com instituições para regularização deste núcleo.

No final da década de 1980 e início de 1990, foram investidos recursos financeiros no núcleo, tanto municipais como de instituições parceiras, como, por exemplo, a Igreja Católica. Esses recursos serviram para intervenções urbanas, como construções de escadarias hidráulicas e de acesso, contenções de encostas, muros de arrimos, drenagem, pavimentação com bloquetes, arborização, melhoria nas residências e outros.

No período em estudo não foi solicitado nenhum financiamento aos governos federal e estadual, e não foram aplicados recursos municipais para intervenção deste núcleo. Com relação à sua regularização jurídica, houve investimentos administrativos e financeiros nos anos de 1996 e 1997, para a proposição de legislações e para o registro da desafetação.

São necessárias, ainda, várias intervenções urbanas, como pequenos trechos de redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, galerias de águas pluviais e outros, além da regularização jurídica, principal reivindicação da população.

#### São Dimas

Após 1992, quando recursos municipais foram investidos na urbanização do núcleo, por meio de execução de redes de água, esgoto e energia elétrica, não houve nenhum outro investimento realizado durante toda a década de 1990. Apenas em meados de 1997, foram removidas famílias de uma área contígua a esta, classificada como de risco.

Recentemente, em 2004, a EMDHAP contratou uma equipe de assistentes sociais para fazer o levantamento socioeconômico das famílias moradoras do núcleo para a entrega de títulos de concessão. Foi contratada também uma assessoria jurídica para a condução dos processos. Porém, não houve a execução de levantamento topográfico-cadastral, abertura e retificação da matrícula da área, elaboração de projeto urbanístico e outros, necessários ao processo de regularização. Apenas foram entregues títulos de concessão às pessoas moradoras do local, com base no Decreto Municipal nº 10.654/04.

O registro dos títulos em cartório ficou a cargo da população, que deveria também arcar com as custas financeiras desse registro; porém, esses títulos não haviam sido encaminhados ao registro até o final desta pesquisa.

Diferentemente do que se estuda nas bibliografias e nas soluções que vêm sendo adotadas para os processos de regularização, não foi destinada e capacitada uma equipe de profissionais da própria EMDHAP que coordenasse e trabalhasse em conjunto com equipe e assessorias contratadas.

Ainda em 2004, houve solicitação de verbas para intervenções no núcleo, através do Ministério das Cidades, pelo Programa de Subsídio à Habitação, com obras de drenagem, pavimentação e melhoria nas habitações. Porém, esse recurso não havia sido disponibilizado até o final de 2004.

### **e) Com relação à falta de participação popular**

#### **Jardim Algodão**

Uma das características deste núcleo é o grande número de líderes de diferentes partidos políticos moradores do local, o que contribui para acentuar as divergências de idéias, reivindicações e, conseqüentemente, a participação efetiva da população na cobrança de seus direitos. No núcleo, que atualmente não faz parte da ASFAP, existe um centro comunitário que se faz representar por uma diretoria.

Embora na década de 1990 tenham ocorrido algumas reuniões para discussões sobre a regularização do núcleo, o poder público acabou levando idéias e pré-projetos prontos, apenas para comunicar a população do que deveria

ser executado. A comissão prevista na Lei Municipal nº 4.508/98 também não foi instituída. Assim, a participação popular acabou sendo pequena e fragmentada.

O presidente da EMDHAP na década de 1990 defendia a idéia de que a participação popular se dava através das assistentes sociais no bairro, e que não havia a necessidade de comissões e outras maneiras de participação.

Em 2004, com a contratação da TEIA para elaboração do plano de regularização, também não houve uma participação efetiva da população, em função do tempo reduzido para sua elaboração, e devido à estratégia da não-participação adotada pela diretoria da EMDHAP, a fim de não levantar expectativas.

Mesmo sem a organização devida, os moradores deste núcleo cobram há muito tempo do poder público o direito à regularização fundiária e à posse ou propriedade dos lotes.

#### Jardim Glória

Embora neste núcleo exista associação dos moradores, também não houve participação da população, nem quando da época da desafetação, em 1996, fazendo-se representar em toda a década de 1990 por um vereador do PSDB.

Com envolvimento da população moradora do núcleo, em meados dos anos 1980, a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCC elaborou um anteprojeto para urbanização da área, porém sua execução se deu apenas parcialmente. Depois disso, nenhum projeto neste sentido fora elaborado para a área.

A lei de desafetação não fez menção à criação de comissão de regularização dos núcleos, deixando o poder público com mais autonomia para o tratamento dessas questões. Este núcleo já se encontra desafetado, porém não foi nem priorizado para receber títulos de concessão, como aconteceu com outros núcleos em 2004.

Um líder do bairro comentou em entrevista que os moradores esperam a regularização "de fato", através do título de propriedade, já que a área já é desafetada. Este núcleo não faz parte da ASFAP, e é representado pela diretoria do centro comunitário.

### São Dimas

Em toda a década de 1990 não houve participação popular nem intervenção urbana ou jurídica no núcleo. Em 2004, este foi escolhido entre as várias favelas da cidade para receber os títulos de concessão de uso especial para fins de moradia.

Do Decreto nº 10.178/04 e em suas alterações, consta a necessidade de criação da Comissão de Moradia para tratar de assuntos referentes à regularização. Embora esta não tenha sido nomeada, no artigo que trata de sua composição também não foi incluída a representação da população, seja através da Câmara de Vereadores, associações ou comissões, o que demonstra a falta de envolvimento da população nesses processos.

Em junho de 2004, aconteceu um seminário sobre Regularização Fundiária em Piracicaba, porém a participação da população deste núcleo aconteceu apenas num número muito pequeno. As assistentes sociais contratadas pela EMDHAP elaboraram o levantamento socioeconômico para distribuição dos títulos de concessão. Este núcleo faz parte da ASFAP e não possui um centro comunitário com uma diretoria representativa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa analisou as políticas de governo adotadas e as ações desenvolvidas pelo poder público municipal de Piracicaba em relação aos processos de regularização fundiária de favelas, no período de 1991 até o final de 2004.

Especificamente, procurou verificar nas ações quais os conflitos e obstáculos encontrados para o desenvolvimento e conclusão dos processos de regularização fundiária em sentido estrito, ou seja, no mesmo local ocupado e principalmente no que diz respeito à regularização da posse ou propriedade da área aos seus ocupantes.

Além da análise dos estudos específicos sobre 3 favelas de Piracicaba, o trabalho relatou outras experiências municipais que subsidiaram essas considerações, já que, na maioria dos processos de regularização fundiária, existem similaridades e evidências nos conflitos existentes.

Com aproximadamente 50% da população brasileira vivendo na ilegalidade, e mais de 20% vivendo em favelas, é evidente que não se pode mais ignorar o problema. Assim, desde o final do século passado vêm ocorrendo avanços no sentido de reconhecimento das ocupações informais.

Nesse sentido, foram aprovadas legislações que visam ao cumprimento dos direitos sociais. Têm sido elaborados vários programas, principalmente municipais, com vistas à regularização desses assentamentos informais. Além disso, foi criada uma instituição governamental na esfera federal em 2003 – O Ministério das Cidades –, na qual se insere a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que, entre outros, trata da regularização fundiária. Têm sido destinados recursos federais para esses programas e, atendendo a nova maneira de governar, a participação popular tem sido intensificada.

Porém, o que se pode verificar ainda é que os resultados provenientes desses processos são insignificantes e insuficientes em relação à demanda. É necessário integrar política de habitação, na qual tem lugar o enfoque fundiário, com políticas de saneamento, geração de renda, esporte, lazer e outros, a fim de se evitar que essas comunidades continuem vivendo excluídas da cidade em bolsões de pobreza.

Os processos de regularização fundiária devem ser entendidos de maneira ampla, através de intervenções físicas e jurídicas; são extremamente complexos e demorados, como demonstram tanto as experiências municipais apresentadas no Capítulo 3 quanto os 3 casos analisados em Piracicaba, os quais não foram concluídos.

Veremos a seguir algumas condições para eliminação dos obstáculos encontrados nos processos de regularização fundiária de favelas.

### **Legislações**

A ilegalidade urbana no Brasil foi constituída em grande parte pelas próprias leis urbanísticas, que expressam, em sua maioria, uma tradição de planejamento urbano elitista e tecnocrático.

Ainda hoje, mesmo sendo a permanência nos assentamentos informais um direito, vemos com frequência vários tipos de obstáculos aos programas de regularização destes, originários de diversos atores. Trata-se de exigências como larguras de ruas, dimensões e áreas de lotes, infra-estrutura completa, não-aceitação de uma possível convivência entre assentamentos já existentes há décadas em áreas de preservação ambiental.

Podemos dizer que esses desenhos urbanos específicos se formaram historicamente devido às legislações urbanas, que restringiram essa população ao acesso formal da cidade.

“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 fiscaliza-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” (ALFONSIN & FERNANDES, 2004. p.01).

Desde o início do século XX, principalmente após o advento do Código Civil, em 1916, a propriedade individual e privada sempre foi tratada com grande importância e prioridade, o que tem sido reforçado e garantido na maioria dos casos até os dias atuais. No entanto, desde meados da década de 1930, esse conceito tradicional do direito de propriedade vem sendo cada vez mais desafiado

por leis urbanísticas, e algumas decisões judiciais tentando materializar o conceito da função social da propriedade.

Embora o princípio da função social da propriedade tenha surgido na Constituição Federal de 1934, este não fora materializado em todo o restante do século.<sup>105</sup> Somente após a aprovação da Constituição Federal de 1988, esse conceito ficou mais perto de ser materializado; juntamente com ele foram estabelecidos, entre outros, a autonomia dos municípios para tratar de assuntos de interesses locais, o instrumento da usucapião urbana<sup>106</sup> e, mais recentemente, a inclusão da moradia como um direito social.

Ao instrumento da usucapião urbana foram determinadas algumas restrições, tais como área de terrenos de até 250m<sup>2</sup>, utilizados para moradia dos ocupantes ou de suas famílias por no mínimo 5 anos e sem oposição dos proprietários, e que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

A maioria das sentenças judiciais de usucapião de ocupações por favelas refere que a matéria é de direito privado, portanto com previsão de soluções individuais, baseando-se no Código Civil. Assim, uma grande demanda de ocupações não é atendida, ocasionando um abismo entre a realidade de fato, situações de interesses coletivos, e a realidade de direito, nesse caso analisada como de interesse individual.

A Constituição Federal de 1988, no parágrafo 1º do artigo 183, cita o instrumento da concessão de uso, porém não se refere aos procedimentos para que este seja colocado em prática.

A maioria das ocupações por favelas se dá em áreas públicas, e existe uma grande defasagem em relação à sua regularização, o que é devido principalmente à controvérsia existente em relação aos instrumentos de concessão, sendo que as iniciativas mais ousadas acabam quase sempre tendo que enfrentar resistência do Poder Judiciário

---

<sup>105</sup> A maioria dos entendimentos jurídicos estabeleceu que somente uma legislação federal poderia regular as relações de propriedade, baseando-se em argumentos do Código Civil de que a questão da propriedade é de natureza civil e não urbana-social.

<sup>106</sup> O Código Civil de 1916, em seu artigo 550, determina que a usucapião se daria quando a ocupação da terra fosse pacífica e incontestada por 20 anos; a Constituição Federal de 1988 diminuiu este prazo para 05 anos.

Outro grande desafio em relação à regularização fundiária de favelas se dá devido aos movimentos e às legislações ambientais proibitivas existentes. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, considerou o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, definindo-o como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”, impondo ao poder público – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – e à coletividade o dever de defendê-lo para as presentes e futuras gerações.

Com relação à Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, artigo 2º, inciso I – Política Nacional de Meio Ambiente,

“a ação governamental, na manutenção do equilíbrio ecológico, considera o meio ambiente como um patrimônio público à ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo” (CUSTÓDIO, 1990, p.46).

O Código Florestal – Lei Federal nº 4.771/65, alterada pela Lei nº 7.803/89 e Lei Federal nº 6.766/79, alterada pela Lei nº 9785/99 –, embora com parâmetros distintos, veda a utilização de áreas de preservação permanente. Porém, em situações de ocupações consolidadas e que não apresentem riscos e inseguranças, deveriam ser revistas de maneira a adequar essa nova diretriz da realidade urbana, sob pena de condenar inúmeros assentamentos à perpétua ilegalidade.<sup>107</sup>

Essa adequação deveria se dar com sustentabilidade ambiental, por meio de compensações de áreas, utilização de instrumentos como as ZEIS, a fim de não incentivar novas ocupações e especulações imobiliárias.

Mais recentemente, a Lei Federal nº 10.254/01 – Estatuto da Cidade –, que veio regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, trouxe vários instrumentos para regularização fundiária desses assentamentos.

Embora os artigos que tratavam da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia tenham sido vetados do texto do Estatuto da Cidade, em 04 de setembro de 2001, foi editada a Medida Provisória nº 2.220/01, que dispõe sobre a

---

<sup>107</sup> O Código Florestal determina faixas de preservação permanente de 30m ao longo de cursos d'água de até 10m de largura e, assim, sucessivamente; e a Lei nº 6.766/79 determina faixa *nom aedificandi* de 15m ao longo de águas correntes e dormentes.

referida Concessão de Uso em Áreas Públicas, onde se situam a maioria das favelas brasileiras.<sup>108</sup>

Como os municípios são os principais responsáveis pela política urbana, a maioria destes vem se adequando às novas diretrizes, elaborando ou revisando suas legislações urbanísticas. Vários municípios vêm utilizando-se do instrumento da CUEFM com a finalidade de regularização de favelas em áreas públicas, porém ainda existem controvérsias judiciais em relação ao instrumento.<sup>109</sup>

As controvérsias se dão por diversas razões: alguns juristas defendem a tese da inconstitucionalidade, alegando que esta fere a autonomia municipal quando impõe ao município a utilização deste instrumento; a não-preservação e sustentabilidade ambiental, além de ferir o interesse público quando a concessão se der em áreas de bem comum do povo, em alguns estados as Constituições Estaduais vedam a mudança de destinação de áreas verdes ou institucionais. Outros defendem o direito à moradia, a função social da propriedade como direito constitucional, o direito subjetivo à concessão de uso, a regulamentação do capítulo da política urbana e a utilização dos novos instrumentos trazidos com o Estatuto da Cidade, como a regularização fundiária.

Porém, como a CUEFM é um instrumento novo, existe uma grande expectativa de que não só este instrumento, como os demais, trazidos pelo Estatuto da Cidade, se não resolverem todas as dificuldades da regularização jurídica desses assentamentos, pelo menos apontem caminhos para superação de muitas das limitações existentes.

É importante destacar que apenas a aprovação dessas leis não garante o seu cumprimento; é necessária uma gestão participativa com envolvimento e cobrança da população para vê-las materializadas, a fim de que não ocorram desvios de suas finalidades por interesses diversos.

---

<sup>108</sup> Embora essa MP não tenha sido transformada em lei, a Emenda Constitucional nº 32/01 de 12 de setembro de 2001, em seu artigo 2º determina que: as Medidas Provisórias editadas em data anterior à publicação desta Emenda Constitucional continuam em vigor até que Medida Provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva pelo Congresso Nacional.

<sup>109</sup> Despacho dado pelo Procurador-Geral da República, em 23 de maio de 2003, ao processo PGR nº 1.00.000.011707/2002-66, em que a Prefeitura Municipal de Sorocaba entra com representação para proponente de ação indireta de inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 2.220/01, foi considerada constitucional.

O fato é que a remoção da demanda populacional que ocupa esses núcleos é praticamente impossível e inviável. Portanto, é necessário pensar nessa situação com uma visão socioambiental, pois, mesmo que não ocorra a regularização dessas áreas, provavelmente elas não voltarão mais a ser áreas verdes.

Assim, é melhor que haja a regularização através de projetos e com compromissos de sustentabilidade ambiental e fiscalização por parte do poder público, acompanhada da urbanização, com melhoria das condições sanitárias e de moradia, sendo um passo positivo para promoção e melhoria da qualidade de vida. tanto para os favelados como para toda a cidade.

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 de regularização fundiária, poucas ou quase nenhuma aplicabilidade foram vistas nos três casos estudados.

Tanto a LOM como o PDDP, baseados em instrumentos previstos na Reforma Urbana e na Constituição Federal de 1988, estabeleceram conceitos e definições relacionadas à realização da função social da propriedade e da cidade. Estabeleceram a autonomia municipal quanto à legislação de assuntos locais; previram a designação de órgão ou setor da administração municipal para tratar da política habitacional; trouxeram instrumentos de desenvolvimento urbano, como o Plano Diretor, a CDRU<sup>110</sup> e a desapropriação; estabeleceram o acesso à moradia, a regularização fundiária e a urbanização de favelas, apontando soluções para os problemas de sub-habitação; definiram as AEIS e os critérios para sua instituição e estabelecimento.

Pouco foi feito após a edição dessas legislações com relação à regularização fundiária, objeto de nosso estudo. Apenas algumas favelas consideradas de risco foram removidas, e algumas áreas invadidas foram desapropriadas e desafetadas, porém sem conclusão de seus processos de regularização fundiária.

---

<sup>110</sup> A CDRU foi tratada na LOM como uma forma de alienação de bem público municipal, após autorização legislativa.

Embora conste da LOM a necessidade de regulamentação dos instrumentos urbanos por meio de legislações próprias, a maioria destes não foi regulada. O Plano Diretor foi aprovado em 1995 e sua revisão se encontra arquivada na Câmara de Vereadores, aguardando decisões do Executivo para submetê-lo a nova análise.

Em 2002, foi elaborado um PL que dispõe sobre a regularização fundiária em Piracicaba, o qual recebeu parecer contrário da Comissão de Justiça da Câmara de Vereadores e se encontra arquivado. Em 2003, através do Decreto nº 10.178/03, posteriormente alterado pelo Decreto nº 10.654/04, o instrumento da CUEFM foi disciplinado. O Decreto nº 10.753/04 dispõe sobre a adoção de procedimento para a regularização fundiária em Piracicaba e dá outras providências.

As áreas especiais não foram definidas nem regulamentadas, e a lei municipal que dispõe sobre o parcelamento do solo não foi revisada. Embora tenha sido criada a EMDHAP, a política habitacional do município não foi estabelecida, o plano municipal de habitação não foi elaborado e não foram formulados programas específicos de urbanização de favelas, de recuperação de áreas degradadas e de regularização fundiária.

Foram executados apenas projetos pontuais, específicos para cada área de intervenção. O cadastramento das favelas foi executado várias vezes, por diversos órgãos municipais e sem uma coordenação concreta e efetiva, ocasionando a duplicidade nos serviços.

Apenas no Decreto nº 10654/04 é que o instrumento da CDRU foi mencionado, porém nenhuma favela recebeu esse tipo título de concessão.

Para os três casos estudados em Piracicaba, embora tenham sido aprovadas leis e decretos municipais específicos com intuito de proceder à sua regularização, a maioria dessas legislações não foi aplicada, pois foram, em grande medida, mal elaboradas e sem a participação da população envolvida, sem objetivos precisos e claros, em contradição a outras legislações, sem vinculação a planos de regularização urbanísticas, que acabaram não sendo funcionais e práticos.

### **Aspectos institucionais**

A partir da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter autonomia para legislar sobre assuntos de interesses locais. Assim, a regularização fundiária em alguns municípios, principalmente nos de médio e grande porte, passou a ser tratada com maior prioridade dentro da política habitacional municipal.

Acontece que muitas prefeituras, especialmente as de pequeno e médio porte, ainda não constituíram um departamento, secretaria ou empresa de habitação para tratar especificamente do assunto. Ou, quando existem, são recentes e geralmente não estão habituados e capacitados para os trabalhos de regularização fundiária, que em geral são morosos, complexos e, para que tenham resultados favoráveis, devem ser desenvolvidos de maneira interdisciplinar, com o envolvimento de diversos atores, e dispor de uma coordenação bem definida.

A questão habitacional dos municípios, anteriormente à criação de seus órgãos de habitação, era tratada de maneira distante, geralmente através de COHABs, que administravam os recursos federais disponíveis para habitação.

Entre as décadas de 1960 e 1980, o modelo habitacional implantado no Brasil foi de construção de grandes conjuntos habitacionais periféricos, praticamente ignorando a questão da ilegalidade aqui tratada. Em muitos municípios, o tratamento de programas ou projetos habitacionais vem ocorrendo em secretarias não específicas, como Secretaria de Obras ou de Planejamento Urbano, quando existem.

Mesmo nos municípios em que existem órgãos responsáveis pela habitação, o que se vê é que a maioria dos programas de regularização existentes no Brasil não tem um reconhecimento como política pública, e funcionam como programas e projetos pontuais e específicos dentro desses órgãos. Atuam isoladamente, sem coordenação, respaldo político e técnicos especializados, e sem recursos financeiros, o que inviabiliza o sucesso e a eficiência da intervenção.

Geralmente não existe a integração entre os diversos órgãos municipais que deveriam estar envolvidos nos programas, e com a finalidade de elaborar projetos comuns, de qualidade e sustentáveis, como a Secretaria de

Planejamento Urbano, Secretaria de Meio Ambiente, Secretaria de Infra-Estruturas, órgãos de saneamento e outros.

É necessária a coordenação de projetos integrados que favoreçam as soluções de problemas e tomadas de decisões, pois geralmente existem vários órgãos que sempre estão de alguma forma envolvidos com o problema.<sup>111</sup>

A ação administrativa geralmente é fragmentada, sem uma visão global do problema, com informações importantes elaboradas por algum órgão, e não disponibilizadas, sem o devido entrosamento, o que muitas vezes acarreta a execução de serviços em duplicidade, com diferentes decisões em um mesmo processo, não contribuindo para o seu desenvolvimento, desperdiçando recursos públicos, tanto financeiros como humanos.

Percebe-se muitas vezes que, apenas por interesses pessoais e até falta de conhecimento no assunto, a maioria dos secretários municipais e presidentes de empresas e autarquias quer se vangloriar das ações desenvolvidas nos processos. Porém, na prática, o que temos visto são projetos fracassados por essa falta de diálogo e entrosamento.

Outra questão importante para o sucesso dos processos de regularização fundiária é a sua coordenação. Até os municípios que possuem órgãos de habitação, muitas vezes, não contam com um departamento ou uma coordenação responsável pela regularização fundiária, o que dificulta o andamento, a agilidade e a conclusão dos processos, pois acabam ficando apartados, sem a devida gestão e coordenação. E mais, muitas vezes os casos são tratados de maneira política, ou por apenas uma categoria profissional, como por engenheiros e não por uma equipe multidisciplinar como é recomendado.

Sabemos que a regularização fundiária é um processo abrangente, no qual existe a necessidade de uma equipe multidisciplinar composta, no mínimo, de arquitetos, assistentes sociais, advogados e engenheiros, que trabalhe com as questões relacionadas aos projetos, obras de urbanização e ações jurídicas para propiciar a segurança da posse, remoções, fixação da moradia e outros.

Além da necessidade da equipe e da integração entre órgãos municipais, é muito importante a relação da Prefeitura com outros órgãos

---

<sup>111</sup> Geralmente essa coordenação é feita por órgãos municipais de habitação.

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; e o Ministério Público, que defende a ordem jurídica e cobra dos poderes públicos municipais a resolução dos problemas da ilegalidade desses núcleos.<sup>112</sup>

Nesse sentido, alguns municípios vêm fazendo parcerias, através de comissões, convênios e outros, com diversos órgãos, a fim de garantir a viabilidade e a sustentabilidade das regularizações.

Diretamente ligada aos problemas acima relatados, constata-se, em muitos casos, a excessiva burocracia nos procedimentos administrativos para conclusão dos processos de regularização fundiária.

Na maioria das vezes sem coordenação, não são desenvolvidos os planos de regularização com metas, prazos e cronogramas, e tramitam normalmente nos órgãos de aprovação sem a prioridade e a atenção necessária. Não há empenho especial dos órgãos pelos quais o processo tramita, inexistindo o interesse e a cobrança pela eficiência técnica.

Geralmente, apenas a política não respeita os caminhos necessários à aprovação dos projetos. Sem a gestão necessária, os processos entram na rotina dos órgãos públicos municipais e acabam padecendo com a lentidão, falta de objetividade, de diretrizes técnicas e de prioridades claramente definidas e, como são complexos e morosos, tendem a se prolongar muito.

Além disso, muitos técnicos não assumem a aprovação de situações não convencionais por medo de repressões políticas, como é o caso das regularizações. Ainda, em se tratando da questão processual e burocrática e da falta de coordenação e integração, vê-se que a maioria dos municípios não tem cadastro das áreas ocupadas, não possui documentos jurídicos que comprovem a existência da gleba como inscrição ou matrícula, o cadastro social das famílias ocupantes dessas áreas encontra-se desatualizado ou inexistente, não há levantamento aerofotogramétrico ou planialtimétrico-cadastral das áreas nem

---

<sup>112</sup> O artigo 127 da Constituição Federal de 1988 determina: “O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.”

cadastro da infra-estrutura existente, e não existem leis específicas que visem à regularização dessas ocupações.

Esses dados, quando existem nas prefeituras, geralmente não estão sistematizados e organizados, e acabam ficando na memória de cada funcionário, e, sem diagnóstico da situação, acarreta atrasos na formulação e execução dos programas.

Em Piracicaba, pudemos verificar que um dos maiores obstáculos encontrados foi com relação à fragilidade institucional, com recursos reduzidos, e que ocasionou, entre outros, a falta de coordenação tanto técnica como política dos processos. Embora concentrados na EMDHAP, não houve a criação de um departamento, coordenadoria ou equipe especializada que desempenhasse funções prioritárias para o tratamento da questão de regularização.

Além disso, não houve a integração necessária com outros órgãos essenciais ao andamento dos processos, principalmente os municipais. Pelo contrário, houve influências negativas, falta de entrosamento entre os secretários ou presidentes de cada pasta, o que prejudicou a gestão destes.

É interessante destacar que, nas administrações de 1993 a 1996 e de 1997 a 2000, os traços das ações de regularização foram mais para técnicos do que políticos, devido às características do governo e do presidente da empresa. Já na administração de 2001 a 2004, os traços das ações municipais com relação à regularização fundiária foram mais políticos do que técnicos. Porém, nos dois casos as ações foram dificultadas por falta de entrosamento e envolvimento, o que demonstra que para condução desses processos existe a necessidade de coordenação técnica e política.

### **Continuidade administrativa**

A cada 4 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 mudam-se os cargos de confiança do governo, como secretários, presidentes e diretores.

Essa alternância política comumente acaba interrompendo algumas ações de intervenção que a administração anterior tenha iniciado, muitas vezes

pela diferença no modo de governar, outras por terem diferentes prioridades ou apenas por “caprichos políticos”.

Muitos projetos em elaboração ou em andamento acabam não tendo sequência. Pelo simples fato de num núcleo de favela que venha sofrendo uma intervenção residirem líderes e simpatizantes de partidos políticos distintos do partido que está no governo, a promessa de campanha de regularização de outros núcleos ou novos critérios de escolha para priorização dos núcleos que irão sofrer a intervenção, são motivos para interrupção dos trabalhos.

Na maioria dos casos, 4 anos é um tempo muito pequeno e insuficiente para conclusão de um processo de regularização fundiária. Em geral, esses processos são complexos, caros e demorados. Exigem aprovações de legislações especiais, execução de levantamentos planialtimétricos-cadastrais e socioeconômicos, projetos e obras de urbanização e outros. Assim, para a conclusão desses processos, muitas vezes é necessário muito tempo, mais do que o previsto nas formulações dos projetos, e não se concluem na mesma administração.

Outro fato é que cada governo quer deixar sua “marca”; portanto, em geral, a cada 4 anos alteram-se as diretrizes de projetos e as prioridades de regularização dos núcleos. Assim, o cidadão, de 4 em 4 anos, tem diminuída ou aumentada a esperança de regularização de seu núcleo, dependendo do caso, das promessas políticas e da identificação ou interesse do partido político vencedor das eleições e do vigente governo com o núcleo.

Observa-se que de fato nos municípios em que houve continuidade de governos e, portanto, de projetos políticos, como é o caso de Diadema nos anos 1990, obteve-se um resultado mais efetivo nesses programas, os quais são realmente demorados e praticamente impossíveis de serem resolvidos, ou totalmente implementados e concluídos num mesmo governo, ou seja, num período de 4 anos.

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

Na pesquisa referente aos estudos de casos, pudemos verificar que quando o município de Piracicaba foi administrado pelo mesmo partido durante 8

anos (1993 a 2000), embora não tenham sido concluídos, houve avanços nos processos, como a desapropriação da área do Jardim Algodoal, aprovação da lei de desafetação, no caso do Jardim Glória, aprovações de legislações específicas para regularização fundiária, destinação de recursos para remoção de favelas situadas em áreas de risco e de preservação permanente, elaboração de alguns convênios com ONGs e instituições para intervenções em favelas e implantação de empreendimentos habitacionais, com a finalidade tanto de remoção como de atendimento à demanda por habitação social no município, que deve ocorrer paralelamente aos processos de regularização. Já na administração 2001 a 2004, praticamente não houve avanços nos processos de regularização fundiária. Apenas no ano de 2004 é que se iniciou um processo de distribuição de títulos de Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia em alguns núcleos de favelas, também teve início a construção de um conjunto habitacional e apenas na segunda metade de 2004 é que foram disponibilizados recursos para urbanização de 2 favelas, sendo o Jardim Algodoal uma delas.

### **Recursos financeiros**

Os processos de regularização fundiária em geral são caros. Praticamente em todos eles são necessários levantamentos topográficos, socioeconômico e cadastrais, além de planos e projetos urbanísticos. Geralmente necessitam de obras de urbanização que visam a melhorar o desenho urbano desses núcleos, adequando os requisitos mínimos exigidos por lei e melhorando, conseqüentemente, a qualidade de vida da população moradora do local.

Embora com características especiais, o plano de urbanização destes núcleos devem, na medida do possível, seguir regras básicas que possibilitem o mínimo de qualidade de vida aos seus moradores. Pelo menos algumas ruas devem ter larguras que viabilizem a passagem de ambulâncias, caminhões de lixo e de bombeiros; quando possível e justificável, devem ser reservadas áreas de lazer, como pequenas praças e parques; os lotes com tamanhos insuficientes ou maiores do que o necessário devem ser redesenhados através de unificações e desmembramentos, execução de obras de contenções de encostas, de saneamento básico, remoções de pontos de riscos ou de residências necessárias à implantação do projeto urbanístico, construções,

reconstruções ou melhoria das residências. Mesmo que a intervenção seja pequena, os recursos financeiros são sempre significativos.

Como nos municípios o orçamento para a habitação geralmente é insuficiente, os processos de regularização fundiária acabam se tornando ainda mais morosos, dificultando as suas conclusões.

O processo de regularização fundiária em seu sentido amplo, como é o caso do nosso estudo, envolve várias etapas, entre elas a regularização jurídica que pode ocorrer antes, durante ou após a urbanização. Essa etapa também demanda recursos financeiros, como serviços jurídicos especializados, custas de processos, taxas e emolumentos em órgãos públicos de aprovação e registro.<sup>113</sup>

Algumas administrações, juntamente com as comunidades e para garantir no mínimo o início das obras e da questão jurídica, têm viabilizado os processos de regularização através da inclusão destas intervenções no Orçamento Participativo.<sup>114</sup>

Outra maneira de redução de custos e viabilização desses programas é por intermédio de parcerias com ONGs e instituições, ou por mutirões, envolvendo a própria comunidade, cabendo ao poder público municipal prestar assistência técnica.

Além disso, a maioria dos municípios também se apóia nos programas para regularização fundiária desenvolvidos pelos governos federal e estadual. Até 2003, o governo federal pouco interveio com recursos financeiros para a regularização fundiária no país, principalmente se considerarmos o número de pessoas necessitadas de regularização. Porém, após 2003, principalmente com a criação do Ministério das Cidades, essa questão passou a ser tratada como prioridade na Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

---

<sup>113</sup> Muitos estados e municípios têm isentado de taxas os processos de interesse social. Com relação às custas cartorárias recentemente aprovada a Lei Federal nº 10931/04 isenta os processos de regularização fundiária de interesse social promovidos pela administração pública do pagamento de taxas.

<sup>114</sup> Segundo Alfonsin (2003), a cidade de Porto Alegre, que tem um programa de regularização fundiária que já conta mais de 70 assentamentos em processo de regularização, construiu um bom debate com as comunidades sobre o financiamento da política de regularização. Hoje, já há quatro anos a prioridade "habitação" está apontada em primeiro lugar no orçamento municipal. A cada ano, as comunidades indicam novas obras a serem realizadas em seus núcleos, e em um processo lento e gradual a urbanização do assentamento vai se concretizando, de acordo com as diretrizes aprovadas pela comunidade e pelo município no projeto urbanístico.

Em julho de 2003 foi lançado o Programa Papel Passado, com a finalidade de apoiar os municípios na condução de seus programas de regularização fundiária.

Conforme artigo publicado em 17 de outubro de 2004 no jornal o Globo, de Brasília, intitulado Falta de recursos é entrave para o Ministério das Cidades regularizar lotes país afora, de Rodrigo Rangel,

“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).

No mesmo artigo, a Secretária Nacional de Programas Urbanos, Raquel Rolnik refere que

“com o dinheiro reservado para este ano, foi possível firmar 46 contratos: 5 com estados, 34 com municípios e 7 com organizações não-governamentais que prestam apoio jurídico a comunidades situadas em áreas irregulares” (RANGEL, 2004).

Os recursos federais para investimentos em regularização são administrados pela Caixa Econômica Federal, porém, ainda muitos municípios, principalmente os pequenos e médios, encontram dificuldades em conseguir viabilizar esses recursos, seja por incompetência administrativa, seja por excessiva burocracia e exigências formuladas pelo governo federal e pela CEF.<sup>115</sup> Também algumas Agências Internacionais têm investido no financiamento de ações de regularização fundiária no Brasil.<sup>116</sup>

Para solicitação e viabilização desses recursos, geralmente se faz necessária, além de elaboração de projetos específicos que comprovem as

---

<sup>115</sup> Atualmente, alguns dos programas federais voltados ao atendimento da regularização fundiária de favelas são: Programa Habitar Brasil-BID-HBB; Programa Morar Melhor, com recursos do OGU; Programa Pró-Infra, com recursos de OGU; Programa Pró-Moradia, com recursos de FGTS; Programa de Subsídio à Habitação-PSH, com recursos do OGU.

<sup>116</sup> No município de Santo André foi desenvolvido o Programa Integrado de Inclusão Social- PIIS, no qual está incluída a regularização de favelas. Esse programa tem como parceiros internacionais a União Européia, através do programa de apoio às populações desfavorecidas, e a ONU, pelo Programa de Gestão Urbana em convênio com o Instituto de Governo e Cidadania do ABC, para construção de indicadores de exclusão/inclusão social e acompanhamento das ações do programa.

necessidades, também uma certa "afinidade política" entre os governos. No que diz respeito à afinidade política, principalmente na administração municipal de 1997 a 2000, foram viabilizados vários recursos, principalmente através do governo federal, então do mesmo partido do municipal, para intervenções em favelas no município de Piracicaba.<sup>117</sup>

Dos 3 núcleos estudados, apenas o Jardim Algodal foi beneficiado com de recursos federais pelos Programas Morar Melhor e Pró-Infra. Porém, esses recursos foram viabilizados apenas em setembro de 2004. No início de 2004 também foram solicitados recursos federais para intervenções no Núcleo São Dimas, por intermédio do Programa de Subsídio à Habitação; porém, até o término desta pesquisa, não havia sido viabilizado.

### **Recursos técnico-administrativos**

Juntamente com a falta de recursos financeiros aparece a falta de recursos administrativos para tratamento da questão.

Para que os processos de regularização sejam formulados, conduzidos e viabilizados de maneira adequada, é necessário, dependendo do porte do município e dos problemas relacionados às favelas, contar minimamente com uma equipe dedicada e um departamento ou uma coordenação que tratem exclusivamente dessas questões.

Nem sempre a falta de recursos administrativos se dá devido à falta de recursos financeiros. É preciso haver criatividade, pois muitas vezes, mesmo com pouco dinheiro, consegue-se viabilizar recursos administrativos mínimos para tratar a questão, como equipamentos de topografia e desenho, equipe mínima, porém multidisciplinar, composta por profissionais que se dediquem exclusivamente à questão, elaboração de convênios e parcerias com faculdades e contratação de estagiários.

Em relação aos recursos técnico-administrativos, nos 3 casos estudados, ora foram utilizados da própria EMDHAP, ora foram contratados.

---

<sup>117</sup> Estes recursos se deram através do Programa Habitar-Brasil e Pró-Moradia, e foram utilizados para remoção de áreas de risco e de preservação permanente. Para solicitação desses recursos são necessários projetos técnicos que podem ser elaborados por equipe capacitada da própria administração municipal ou contratados, porém é recomendável sempre o envolvimento de profissionais dos órgãos municipais responsáveis.

Porém, não foi formada uma equipe multidisciplinar especializada no assunto com no mínimo advogados, engenheiros e assistentes sociais, como é necessário para o desenvolvimento desses processos que envolvem várias frentes de serviços.

O processo de regularização do Jardim Algodal é um caso típico de utilização de recursos da EMDHAP e de recursos externos. Alguns serviços, como levantamento planialtimétrico-cadastral e projetos básicos de urbanização, foram contratados. Porém, não tiveram o envolvimento e a coordenação efetiva da EMDHAP, o que prejudicou as suas conclusões. O processo de retificação da área foi conduzido pela Procuradoria-Geral do Município. A EMDHAP interveio em várias fases do processo, porém de maneira descoordenada e fragmentada.

A regularização jurídica, tão reivindicada pela população, e que depende de levantamentos, projetos e definições, como remoções, execução de obras e outras, não ocorreu até a conclusão desta pesquisa.

No jardim Glória não houve contratação de recursos técnico-administrativos externos à EMDHAP, porém também a regularização não se viabilizou. Já no São Dimas esses recursos foram terceirizados, contratando-se assistentes sociais para a execução do levantamento socioeconômico dos moradores do núcleo, e advogados para assessoria jurídica aos processos, sendo que a EMDHAP pouco interveio através de seus funcionários.

Porém, tanto os serviços contratados para o Jardim Algodal como para o São Dimas não trouxeram resultados satisfatórios aos processos de regularização, principalmente porque não houve um envolvimento e uma coordenação de profissionais da EMDHAP, os quais conhecem mais de perto e há mais tempo a realidade dos núcleos, e poderiam contribuir com informações e dados, e que provavelmente seriam os indicados a colocar em prática as propostas das assessorias.

### **Participação popular**

Embora a maioria dos governos municipais esteja investindo na nova maneira de governar, de acordo com os processos de governança das democracias modernas, 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 com os projetos.<sup>118</sup>

Também os canais de participação variam de cidade para cidade, através de Conselhos de Habitação, Comissões de Regularização, Orçamentos Participativos e outros. Além disso, varia bastante o grau de parceria e de coresponsabilidade da comunidade pela elaboração, acompanhamento e gestão da regularização. Existe diferença nos níveis de participação, que vão desde a elaboração de projetos urbanísticos, passando pela execução de obras por mutirão, ou apenas por uma opinião isolada em assembléia, após o projeto já elaborado.

Estudos mostram que os projetos nos quais é atuante e efetiva a participação popular, principalmente através de movimentos organizados, ou seja, quando a população participou do processo desde o início, opinando, conhecendo e cobrando do poder público os seus direitos, obtiveram mais sucesso e chegaram a avançar e concluir os processos.<sup>119</sup>

Não se pode imaginar regularização sem participação, pois é preciso respeitar os moradores nos seus costumes e nos investimentos realizados por eles na construção de suas residências.

ALFONSIN (1997) atribui o surgimento da prática administrativa da regularização fundiária em nosso país, em grande parte, à provocação dos movimentos populares, que na história recente do Brasil exigem dos poderes públicos respostas concretas às suas demandas por acesso à terra e à moradia. Porém, esses processos se convertem em grande oportunidade para políticos clientelistas, que prometem regularização em troca de votos, principalmente se a população não participa e não é instruída sobre seus direitos e sobre a realidade e complexidade destes.

Nesse sentido, grande é a importância da participação da população, principalmente se representada por Conselhos Municipais, que têm a finalidade de

---

<sup>118</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 as transformações nos processos político-administrativos nas democracias modernas.

<sup>119</sup> Belo Horizonte e Recife são exemplos de participação popular nos processos de regularização fundiária.

fiscalizar e cobrar do poder público as ações e 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, com o enfraquecimento dos movimentos sociais, o que se reproduziu também em Piracicaba, a ASFAP também não teve participação concreta nos processos de regularização fundiária de favelas.

Devido à maneira de governar do PSDB, de 1993 a 2000, e em razão de terem um perfil mais técnico as ações de governo, praticamente não houve participação popular direta nos projetos. De 2001 a 2004, embora o discurso político fosse de participação, não foram criadas comissões de moradia, não foi criado o Conselho Municipal de Habitação, a ASFAP não participou de maneira efetiva e as ações se deram através de Decretos do Executivo. Assim, nos 3 casos estudados, verificamos que não houve a participação efetiva da população envolvida.

> Pudemos perceber que nos 3 casos analisados no município de Piracicaba ocorreram várias evidências em relação às ações e conflitos encontrados nos processos de regularização fundiária.

Essas evidências contribuíram para a confirmação da hipótese inicial da pesquisa, de que os processos de regularização fundiária de favelas em Piracicaba não se concluíram devido à falta de uma política pública de habitação que incluísse a regularização fundiária, na qual os fatores condicionantes para a formulação e implementação desses processos são principalmente a elaboração e materialização das legislações, a existência de estabilidade institucional, a continuidade de ações administrativas quando das mudanças de governo, a viabilização de recursos e a necessidade de participação da população.

Procuramos, nesta pesquisa, analisar algumas questões relevantes sobre os processos de regularização fundiária de favelas ocorridos no Brasil desde o final do século passado. Esperamos, assim, ter contribuído com esclarecimentos para melhor compreensão sobre o tema, para auxiliar a população envolvida sobre a importância de sua participação e para administrações municipais, em especial a de Piracicaba, fornecendo subsídios para formulação de políticas e programas de regularização fundiária.

## Referências bibliográficas

ABRAMO, P. (org.) **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2003.

ALFONSIN, B.M. **Direito à moradia**. Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997.

ALFONSIN, B.M.; FERNANDES, E. (orgs.) **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

\_\_\_\_\_. Da Igualdade e da Diferença. **Jornal O Estado de Minas**. Caderno Pensar. 10 out 2004. p. 01.

AZEVEDO, S. Política de Habitação Popular e Subdesenvolvimento. In DINIZ, E (org). **Políticas Públicas para áreas urbanas- Dilemas e Alternativas**. São Paulo: Zahar, 1981.

BALTRUSIS & MOURAD (1999). completar

BONDUKI, N. **HABITAT-** As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

\_\_\_\_\_. **Habitar São Paulo**: Reflexões sobre gestão urbana. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

BRASIL. Presidência da República. Medida Provisória nº 2.220/01.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição Federal. 1988.

BUENO, L. M. **Projeto e Favela**: metodologia para projetos de urbanização. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1977.

CASTRO, C.M.P. **A explosão do autofinanciamento na produção da moradia em São Paulo nos anos 90**. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

CHICUTA, Kioitsi A função registral e a atuação do Judiciário - Breves considerações sobre a desapropriação judicial e a concessão real de uso. **Revista do Direito Imobiliário**. n. 55. 2003

CUSTÓDIO, B. H. Desafetação e Concessão de bens de uso comum do povo invadidos e transformados em favelas: incompatibilidades jurídico-urbanístico-ambientais. **Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial**. n. 53, p. 2 a 71, jul/set 1990.

DANIEL, Celso. **Santo André Mais Igual** – PIIS: Programa Integrado de Inclusão Social, PMSA, 2002.

DENALDI, R. **Política de urbanização de favelas**: evolução e impasses. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DI PIETRO, M. S. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ENCONTRO DE DESENVOLVIMENTO URBANO – loteamentos clandestinos e áreas de risco – IDU: Instituto de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: out. 2002.

ESTATUTO DA CIDADE – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Pólis, 2001.

FERNANDES, Edésio. **Política Nacional de Regularização Fundiária**: contexto, proposta e limites. Texto apresentado no curso de extensão promovido pelo IRIB-Instituto de Registro Imobiliário do Brasil, São Paulo, agosto a novembro de 2003.

\_\_\_\_\_ Revisão da Lei Federal 6766/79 – **Jornal O Estado de Minas** (03/11/04)

FREITAS, J. C. de. **Regularização da Terra e Moradia**. O que é e como implementar? São Paulo: Pólis, 2003.

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-DF, IPEA, 2000.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço urbano**. São Paulo: EDUSP, 1993.

GRAZIA, G. et al. **O desafio da sustentabilidade urbana**. Rio de Janeiro: FASE/IBASE, 2001.

HOLANDA, A. B. de. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

<http://www.cidades.gov.Br/cidadesboletimeletronico.htm>

<http://www.citiesalliance.org>

<http://www.irib.org.br/notasnoti/boletime1974.asp>

MARÉS, C. F. **A função social da terra**, PA/SP - SAFE, 2003.

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

\_\_\_\_\_ **Brasil, cidades** - alternativas para a crise urbana. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

MARX, M. **Cidade no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Nobel/EDUSP, 1991.

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

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 1985.

NETTO, C. E. **Memorial de Piracicaba – séc. XX**. Piracicaba: UNIMEP, 2000.

O PROBLEMA das favelas. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 25 de março de 2004, p. C3.

PIRACICABA. Câmara de Vereadores. Lei Orgânica do Município de Piracicaba. 1991.

PIRACICABA. Prefeitura Municipal. Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba. 1995 e sua revisão em 2003/2004.

PIRACICABA. EMDHAP. Relatório sobre Diagnóstico Habitacional do Município de Piracicaba. Fábrica Urbana. 2002.

PIRACICABA 2010: Realizando o Futuro – Planejamento Estratégico do Município. 2001.

PRESTES, V.B. **A Concessão Especial para Fins de Moradia na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade** – Uma Exegese da Medida Provisória nº 2.220/01 de 04 de Setembro de 2001. In ALFONSIN e FERNANDES (org.) **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade**. Ed. Fórum, 2004.

PROJETO MORADIA. Instituto Cidadania. 2. ed. 2002.

RANGEL, Rodrigo. O país à espera de moradia legal. **O Globo**. Brasília, 17 out 2004.

\_\_\_\_\_ Falta de recursos é entrave para o Ministério das Cidades regularizar lotes país afora. **O Globo**. Brasília, 17 out 2004.

REIS, N. G. F. **Evolução urbana no Brasil**. São Paulo: Editora USP, 1968.

REVISTA PÓLIS. Políticas Públicas para manejo do solo urbano: experiências e possibilidades. n. 27. 1996. **Anais**. São Paulo: Pólis.

REVISTA PÓLIS. Instrumentos Urbanísticos contra exclusão social. n. 29. 1997. **Anais**. São Paulo: Pólis.

REVISTA PÓLIS. Regulação Urbanística e exclusão territorial. n. 32. 1999. **Anais**. São Paulo: Pólis.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal. Programa Morar Melhor do Município do Rio de Janeiro. 2001.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**. São Paulo: Studio Nobel e FAPESP, 1997.

\_\_\_\_\_ Estatuto da Cidade – instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. **Revista Pólis**, jul/2001.

SANTO ANDRÉ. Prefeitura Municipal. Programa Integrado de Inclusão Social do Município de Santo André. 1997-2000.

\_\_\_\_\_ Programa Santo André Mais Igual. 2002.

SANTOS, M. **A urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SÃO PAULO. Constituição do Estado de São Paulo. 1989.

SAULE JR., N. & LEÃO JR., P.S.M. **Regularização da Terra e Moradia** – O que é e como implementar. São Paulo: Pólis, 2002.

SCARFON, M. L. **Crescimento e Miséria**. São Paulo: Edições Símbolo, 1976.

SEMINÁRIO INTERNACIONAL GESTÃO DA TERRA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL. 2000. São Paulo. **Anais**. São Paulo: FAU-PUCC, Instituto Pólis e Lincoln - Institute of land policy. 263p.

SILVA, P.L.B. e MELO, M.A.B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. n. 48. Campinas: NEPP-UNICAMP, 2000.

SINGER, P. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: Editora Nacional, 1968.

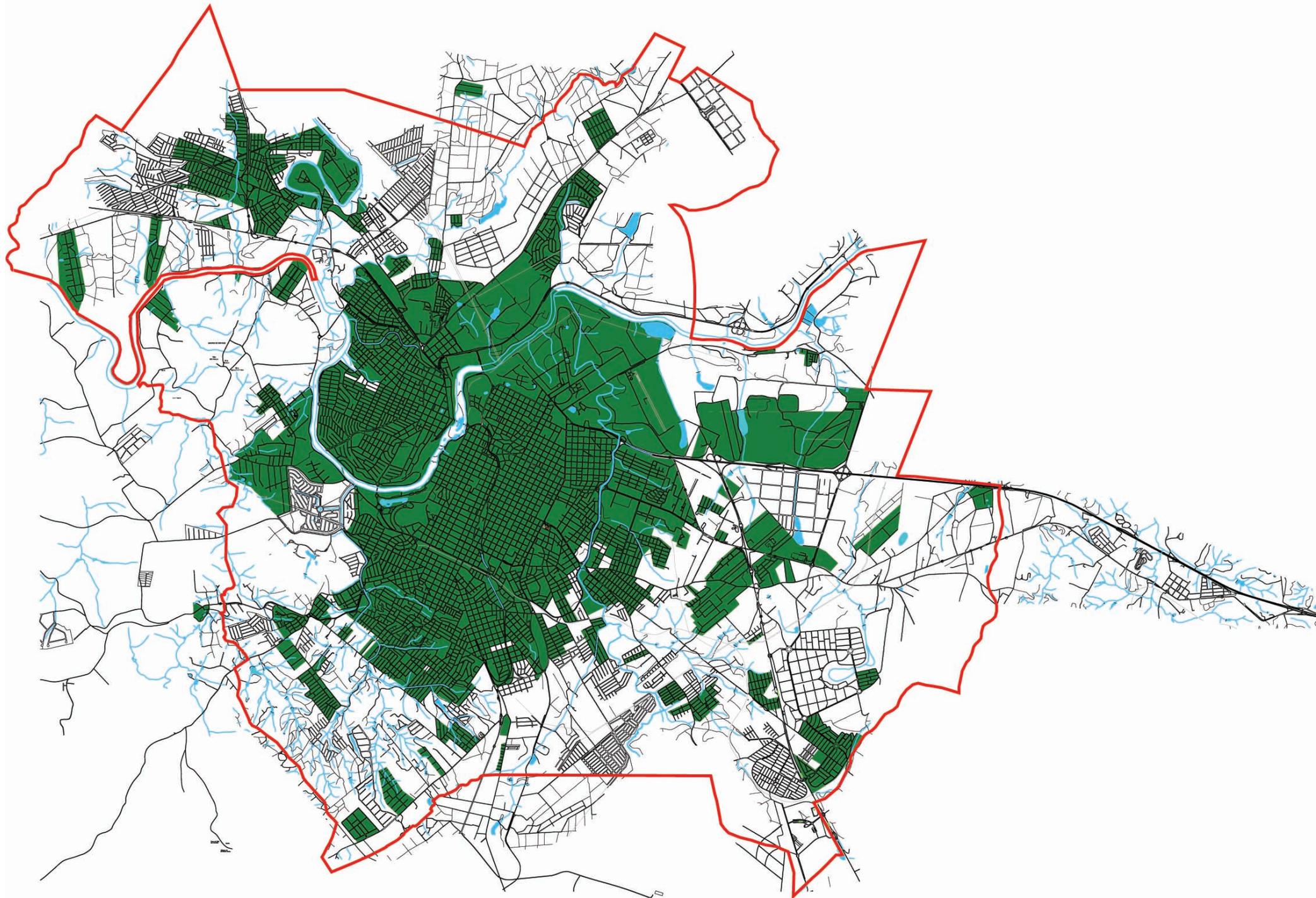
SIQUEIRA, E. S. **A gestão de projetos e a produção da cidadania na associação dos favelados de Piracicaba**. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.

VARGAS, Xico. **Os brasileiros da riqueza invisível**. Disponível em: <<http://www.xicovargas.ibest.com.br>>. Acesso em: 24 out 2004.

VASCONCELOS, R. T. et al. **Manual de saneamento e proteção ambiental para Municípios**. Belo Horizonte: Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, 1996.

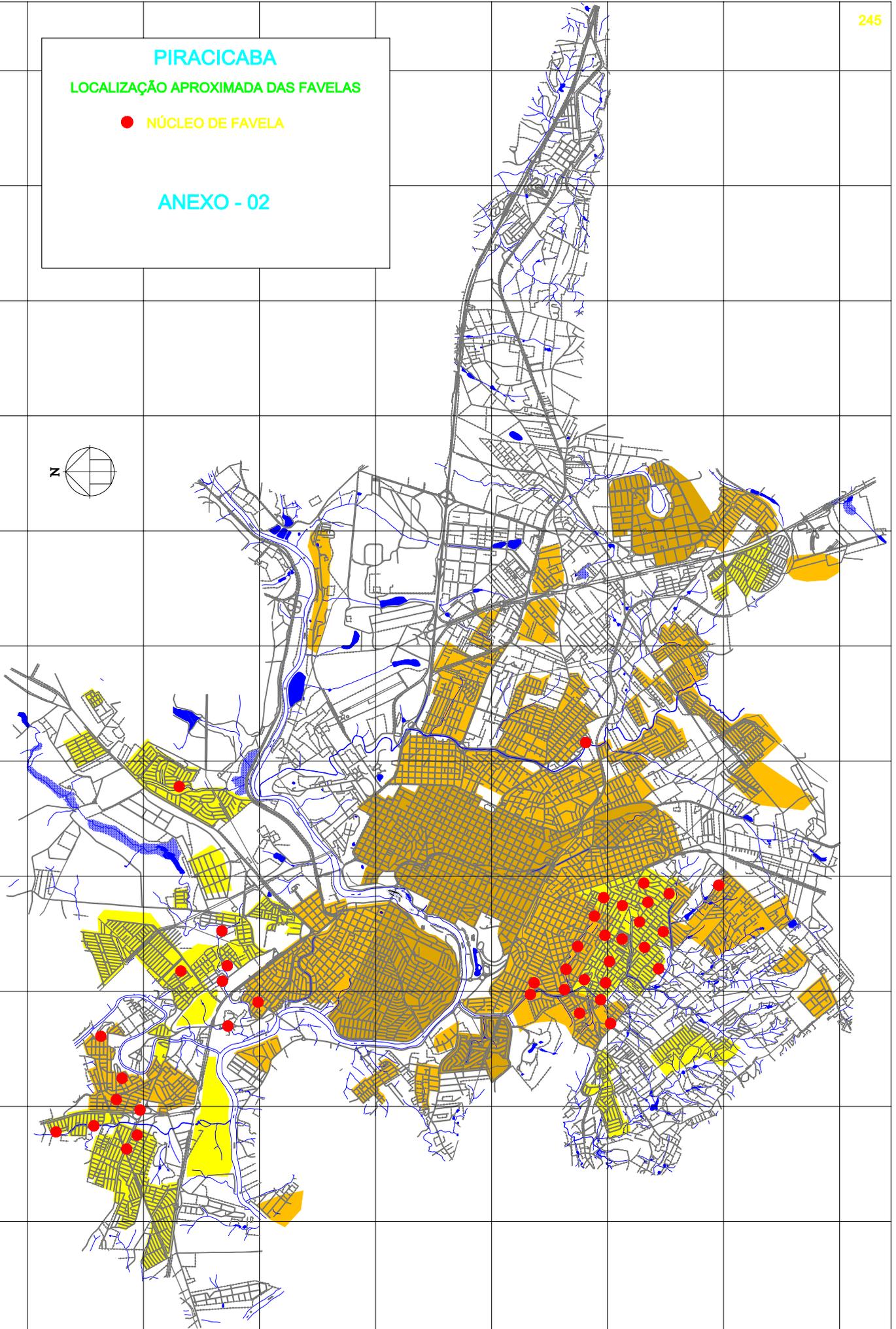
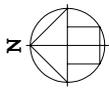
VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel – FAPESP, 1998.

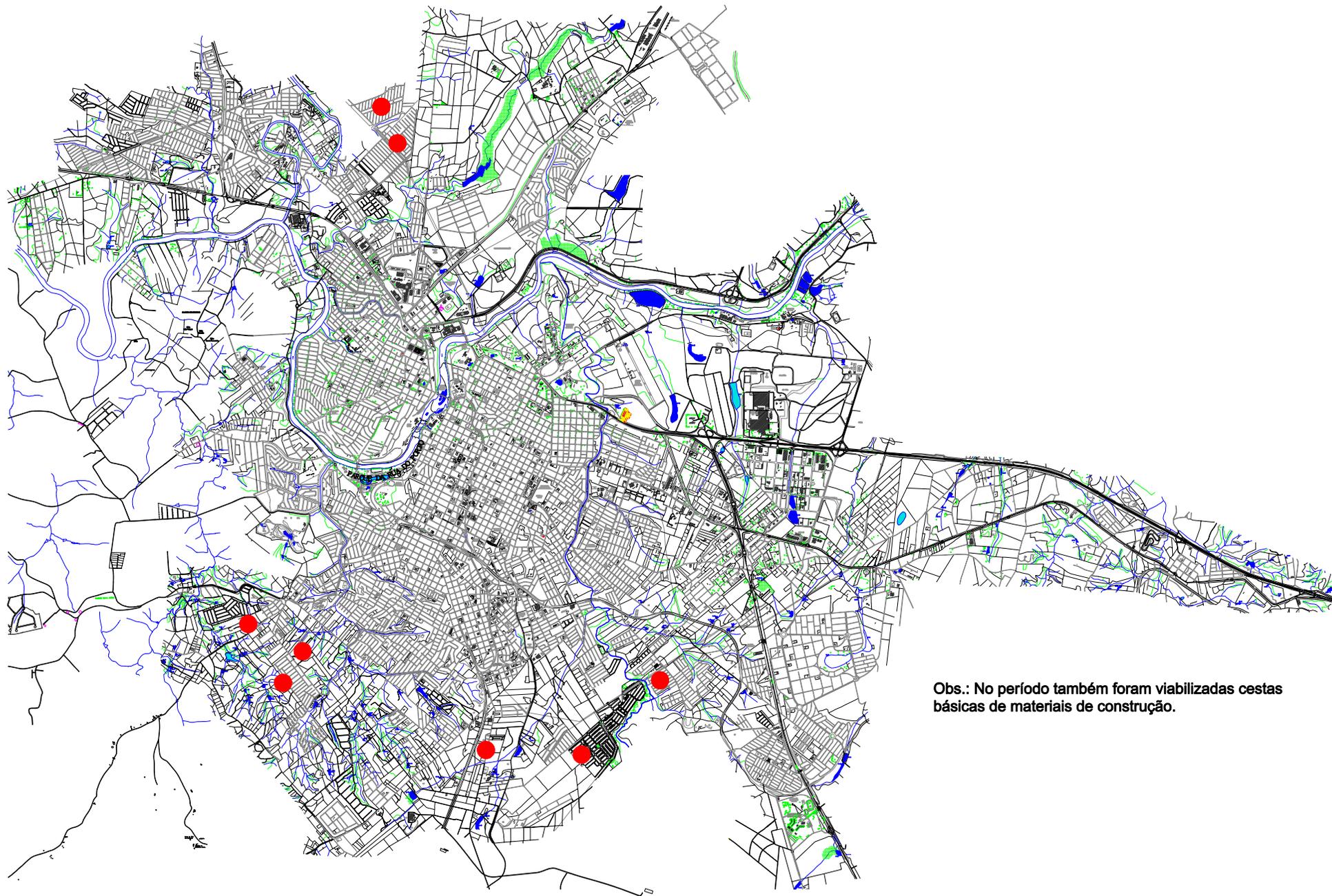
**ANEXOS**



**ANEXO - 01: MAPA DA EVOLUÇÃO URBANA DE PIRACICABA NA DECADA DE 70**  
**FONTE: IPPLAP-PDDP**

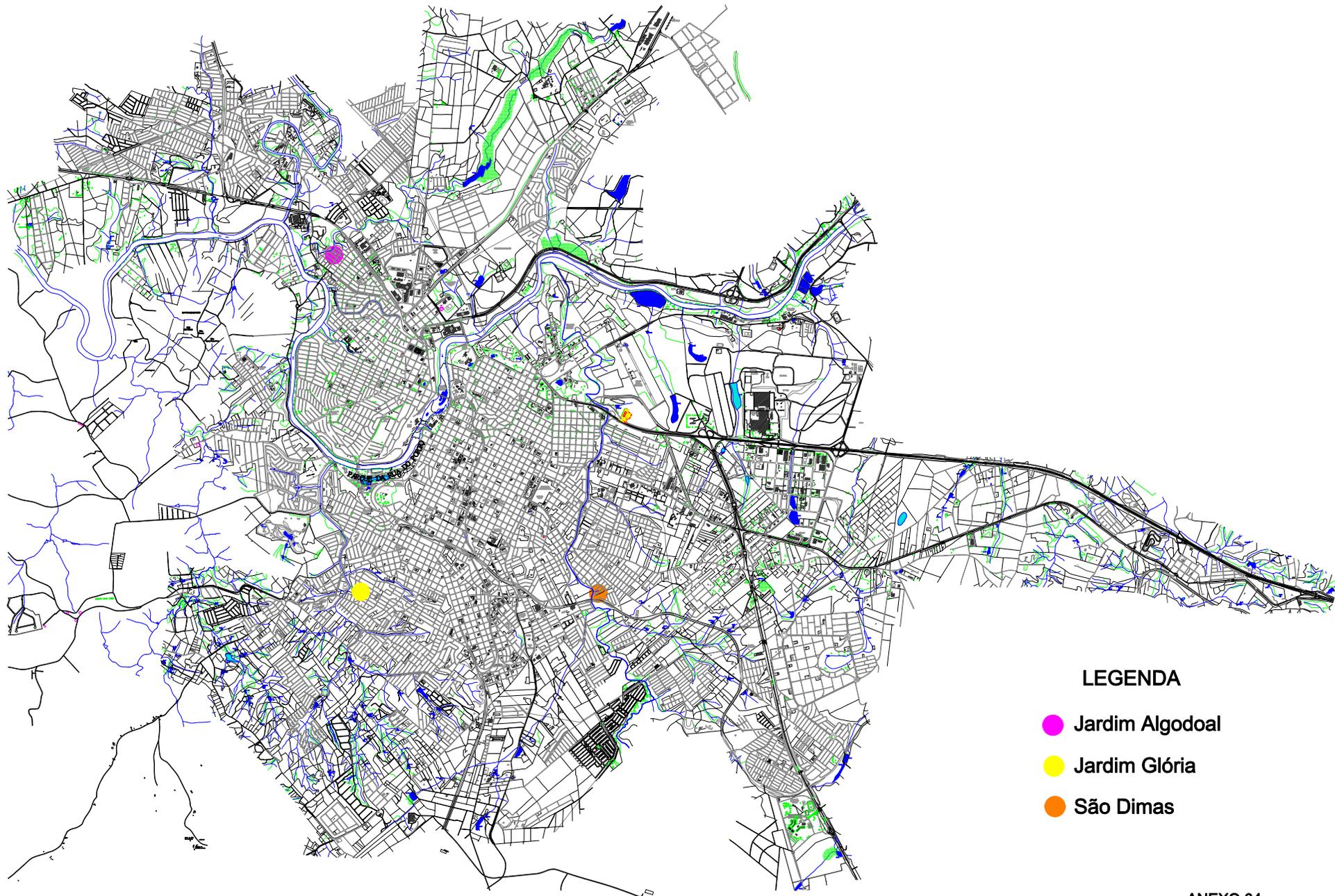
**PIRACICABA**  
**LOCALIZAÇÃO APROXIMADA DAS FAVELAS**  
● NÚCLEO DE FAVELA  
**ANEXO - 02**





Obs.: No período também foram viabilizadas cestas básicas de materiais de construção.

NOTAS		DEPARTAMENTO DE OBRAS HIDRÁULICAS		DATA: FEVEREIRO 2004	SEMAB - SERVIÇO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO		ANEXO - 03
		CADASTRO TÉCNICO		DESENHO: MARIA	PROJETO: MAPA DA CIDADE		ESCALA: S/ ESCALA
RESPONSÁVEIS:				VISTO:	TÍTULO: LOCALIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS REALIZADOS PELA EMDHAP		FOLHA: ÚNICA



**LEGENDA**

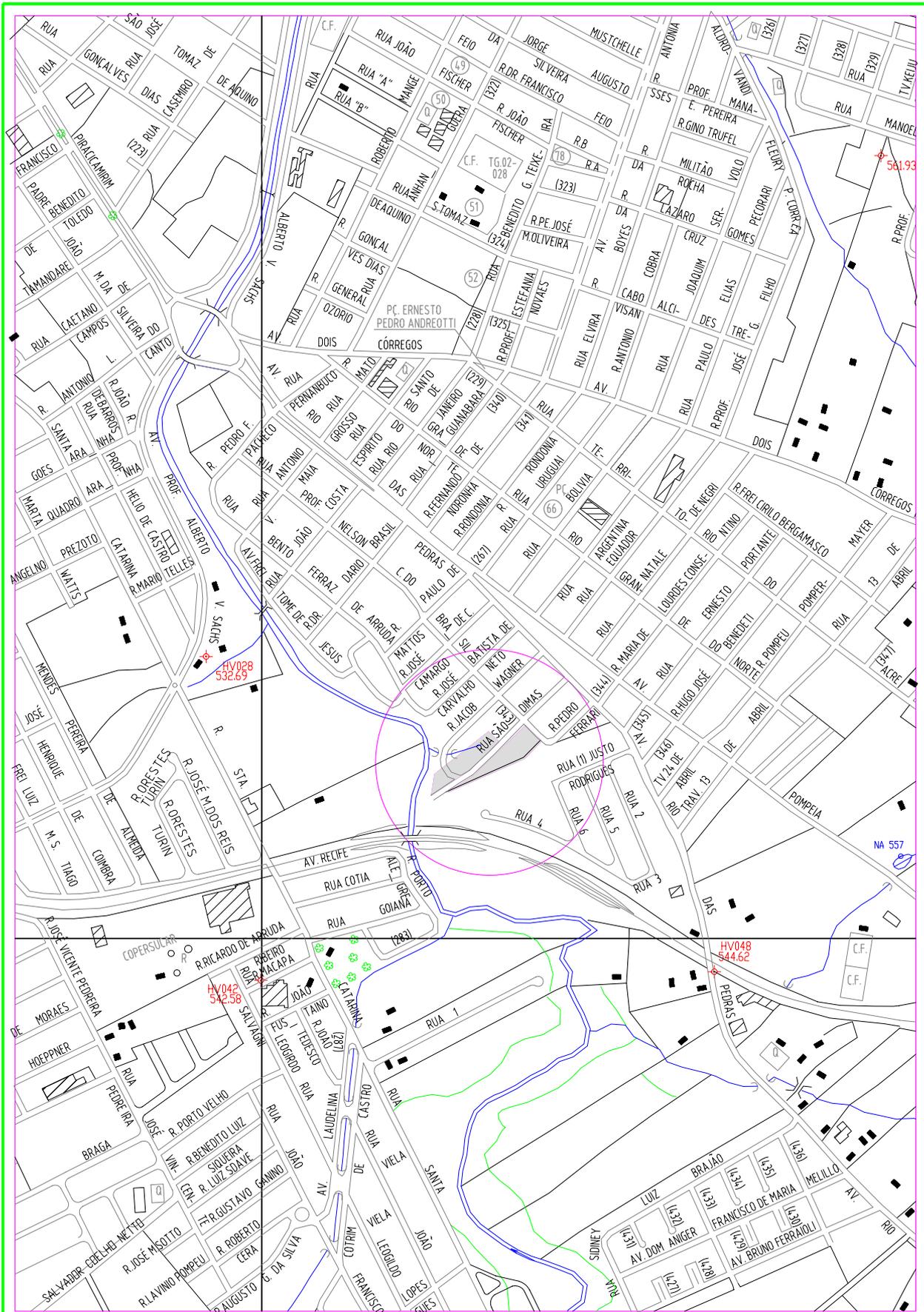
- Jardim Algodal
- Jardim Glória
- São Dimas

**ANEXO 04**  
**FONTE: EMDHAP/SEMAB**

NOTAS		DEPARTAMENTO DE OBRAS HIDRÁULICAS		DATA: FEVEREIRO 2004	SEMAB - SERVIÇO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO			ANEXO - 04
		CADASTRO TÉCNICO		DESENHO: MARIA	PROJETO: MAPA DA CIDADE	ESCALA: S/ ESCALA		FOLHA: ÚNICA
				VISTO:	TÍTULO: LOCALIZAÇÃO DOS ESTUDOS DE CASO NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA			







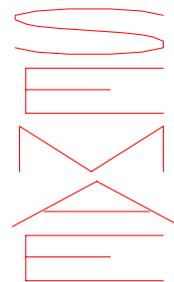
# SEMAE - SERVIÇO MUNICIPAL DE ÁGUA E ESGOTO

PROJETO:

**MAPA DA CIDADE**

TÍTULO:

**MAPA DE LOCALIZAÇÃO  
SÃO DIMAS**



## ANEXO - 07

DATA

JAN / 2005

DESENHO

MARIA PONTE

ESCALA

1/10.000

FOLHA

ÚNICA