

Regularização de Assentamentos Informais: o Grande Desafio dos Municípios, da Sociedade e dos Juristas Brasileiros

Land Tenure: the Big Challenge for Brazilian Cities, Society and Jurists

EDÉSIO FERNANDES

*Jurista e Urbanista, professor da Universidade de Londres. Coordenador do IRGLUS (International Research Group on Law and Urban Space)
edesiofernandes@compuserve.com*

RESUMO

Analisando-se os programas de regularização de assentamentos informais, a partir da experiência nacional e do debate internacional sobre a questão, o autor procura destacar a possibilidade de utilização de novos instrumentos jurídicos e a efetivação de novas ações municipais, a partir dos novos parâmetros estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

***Palavras-chave:** Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade, Regularização fundiária, Função social da propriedade e da cidade.*

ABSTRACT

Analyzing the programs of land tenure from the point of view of the Brazilian experience and the international debate, the author emphasizes the possibility

Direito e Democracia	Canoas	vol.3, n.1	1º sem. 2002	p.305-72
----------------------	--------	------------	--------------	----------

of using new juridical tools and of effectuating new city actions, from the perspective of the new parameters established by the City Statute.

Key words: *Urban law, City Statute, Land Regulations, Social function of property.*

INTRODUÇÃO

Uma das principais características do processo de urbanização intensiva no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Ao longo das décadas de crescimento urbano, mas sobretudo nas duas últimas décadas, dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia senão através de processos e mecanismos informais - e ilegais. Favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de fundo, ocupações de áreas públicas sob pontes, viadutos, nas beiras de rios e mesmo, em uma das principais avenidas da cidade de São Paulo, “casas” sendo construídas em cima de árvores – essas têm sido as principais formas de habitação produzidas diariamente nas cidades brasileiras.

Ainda que diversas formas de ilegalidade urbana também sejam associadas com os grupos mais privilegiados da sociedade – como, por exemplo, o descumprimento sistemático das normas edilícias e a prática cada vez maior dos chamados “condomínios fechados”, vedando o acesso de todos ao sistema viário e às praias, que são legalmente bens de uso comum de todos -, a informalidade entre os grupos mais pobres precisa ser urgentemente enfrentada dadas as graves conseqüências sócio-econômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno. Deve-se ressaltar que, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, tais práticas também têm diversos impactos negativos sobre as cidades e sobre as comunidades urbanas como um todo.

Este artigo se propõe tão somente a apresentar algumas reflexões gerais sobre os principais aspectos jurídicos dos programas de regularização. Em seguida a uma breve identificação dos principais fatores que têm causado o fenômeno da informalidade urbana, inclusive o papel da ordem jurídica, pretendo discutir os principais conceitos envolvidos quando da formulação de programas de regularização, bem como as lições mais importantes que já podem ser aprendidas com as experiências brasileiras e

internacionais sobre a questão ao longo dos últimos vinte anos. Por fim, farei uma breve avaliação das possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade para que tais programas possam ser implementados com sucesso no Brasil, assim como das principais condições para que tais possibilidades sejam concretizadas.

A PRODUÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA – E POLÍTICO-JURÍDICA – DA INFORMALIDADE URBANA

Os assentamentos informais – e a conseqüente falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida dos seus ocupantes que lhes são características - resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento e gestão das áreas urbanas. Mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas e regimes jurídicos elitistas não têm oferecido condições suficientes, adequadas e acessíveis de acesso à terra urbana e à moradia para os pobres, assim provocando a ocupação irregular e inadequada do meio ambiente urbano.

O papel da ordem jurídica

Em especial, o papel da ordem jurídica na produção da informalidade urbana precisa ser mais bem compreendido.

Por um lado, a definição e interpretação dos direitos de propriedade de maneira individualista, sem preocupação com a materialização do princípio constitucional da função social da propriedade, tem permitido que o padrão do processo de crescimento urbano seja essencialmente especulativo, determinando os processos combinados de segregação sócio-espacial e segregação sócio-ambiental.¹

Por outro lado, tanto a ausência de leis urbanísticas municipais quanto à aprovação pelos municípios de uma legislação urbanística elitista,

¹ Para uma discussão sobre o processo de urbanização no Brasil e sobre o papel no direito nesse processo, veja Fernandes (1998b; 2002d) e Fernandes & Rolnik (1998).

baseada em critérios técnicos irrealistas e sem consideração dos impactos sócio-econômicos das normas urbanísticas e das regras de construção, também têm tido um papel fundamental na determinação dos preços da terra urbana, bem como a dinâmica segregadora do mercado imobiliário. Além disso, deve-se ressaltar a dificuldade de implementação das leis em vigor, devido em parte à falta de informação e educação jurídicas, à limitada capacidade de ação das agências públicas, bem como às difíceis e limitadas condições de acesso ao poder judiciário para a promoção do reconhecimento dos interesses sociais e ambientais.²

A combinação entre esses processos tem feito com que o lugar dos pobres nas cidades sejam as áreas periféricas ou mesmo as áreas centrais não dotadas de infra-estrutura urbanística adequada, e, cada vez mais, as áreas não adequadas à ocupação humana ou áreas de preservação ambiental. De fato, nos últimos anos os loteamentos irregulares, ocupações informais e favelas têm se assentado justamente nas áreas ambientalmente mais frágeis, muitas delas protegidas por lei através de fortes restrições ao uso, pelo menos nominalmente – e conseqüentemente desprezadas pelo mercado imobiliário formal.

Deve-se ressaltar que, ainda que por todas essas razões a ocupação informal tenha se tornado a única opção de moradia permitida aos pobres nas cidades, não se trata certamente de uma boa opção – em termos urbanísticos, sociais e ambientais – e nem, ao contrário do que muitos pensam, de uma opção barata, já que o crescimento das práticas de informalidade e o adensamento das áreas já ocupadas têm gerado custos muito elevados de terrenos e aluguéis nessas áreas.

Em outras palavras, os pobres no Brasil têm pago um preço cada vez mais alto – em muitos sentidos – para viverem em condições precárias, indignas e, com freqüência cada vez maior, inaceitáveis.

Os programas de regularização

Na falta de uma política nacional, desde meados da década de 1980, quando as experiências pioneiras de Belo Horizonte e Recife foram iniciadas, diversos municípios têm, sempre com muita dificuldade, tentado

²Vide Rolnik (1997) e Maricato (1996; 2000).

formular políticas e programas de regularização para o enfrentamento dos processos de desenvolvimento urbano informal.³

O termo “regularização” tem sido usado pelas diversas municipalidades com sentidos diferentes, referindo-se em muitos casos somente à urbanização das áreas informais, isto é, aos programas de implementação de obras de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo tem sido usado para se referir tão somente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente. Algumas experiências mais compreensivas têm tentado combinar em alguma medida essas duas dimensões fundamentais, quais sejam, urbanização e legalização. São ainda mais raros os programas que têm se proposto a promover a regularização das construções informais.⁴

Muitos têm sido os argumentos utilizados, de maneira isolada ou combinada, para justificar a formulação de tais programas, incluindo desde princípios religiosos, éticos e humanitários a diversas razões político-econômicas e sócio-ambientais. Mais recentemente, esse “discurso de valores” se tornou ainda mais forte, na medida em que encontra suporte pleno em um “discurso de direitos”, já que a ordem jurídica – através do Estatuto da Cidade - finalmente reconheceu o direito social – constitucional – dos ocupantes de assentamentos informais à moradia. Tal direito social deve ser entendido aqui em sentido amplo, isto é, o direito de todos a viverem em condições dignas, adequadas e saudáveis do ponto-de-vista urbanístico e ambiental.

Se a Constituição Federal de 1988 já reconheceu os direitos coletivos ao planejamento urbano, ao meio ambiente equilibrado e à gestão democrática das cidades, atualmente tem sido feito, no Brasil e internacionalmente, todo um esforço jurídico-político no sentido de construir as bases de um amplo “direito à cidade”, de forma a garantir que todos possam participar de maneira mais justa dos benefícios e oportunidades criados pelo crescimento urbano.

Em outras palavras, os programas de regularização fundiária devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da

³Veja Fernandes (1998a; 2002a) para uma avaliação dos programas de regularização de favelas em Belo Horizonte; veja FASE et al (1999; 2000) para uma avaliação dos programas em Recife.

⁴Veja Alfonsin (1997; 2001) para uma análise compreensiva das experiências de regularização fundiária no Brasil.

posse para os ocupantes, mas principalmente a integração sócio-espacial dos assentamentos informais.

Entretanto, a falta de compreensão da natureza e dinâmica dos processos de produção da informalidade urbana tem levado a todo tipo de problemas e distorções, sendo que, com frequência, os programas de regularização acabam por reproduzir a informalidade urbana, ao invés de promoverem a devida integração sócio-espacial dos assentamentos informais.

Lições do debate internacional sobre a regularização

Não podemos esquecer que, ao longo dos últimos vinte anos, não somente no Brasil mas também em diversos países em desenvolvimento onde o mesmo problema da ocupação informal tem ocorrido - e onde um volume enorme de recursos financeiros também tem sido investido no sentido de solucioná-lo -, uma significativa corrente de pesquisa acadêmica e institucional tem constantemente avaliado os principais problemas dos programas de regularização. Em 1999, o Programa Habitat da Organização das Nações Unidas lançou a importante Campanha Global pela Segurança da Posse.⁵

É de fundamental importância que os formuladores de novas políticas e programas de regularização aprendam com as lições das experiências passadas. Precisamos todos fazer uma discussão ampla e crítica da questão, pois, afinal, não há necessidade de estarmos constantemente inventando a roda de novo...

Formulando as perguntas corretas

Dentre as principais lições das experiências internacionais, deve-se ressaltar que a formulação e avaliação dos programas de regularização, bem como a análise dos aspectos práticos e metodológicos do desenho dos projetos de regularização e de sua implementação, dependem fundamentalmente da compreensão da natureza e dinâmica dos processos que produzem a informalidade urbana.

De fato, a principal condição para que os programas de regularização sejam formulados de forma adequada é que a discussão sobre tais progra-

⁵ Para uma apresentação da discussão internacional sobre o tema, veja Fernandes (2001c).

mas precisa ser apoiada na compreensão prévia dos processos sócio-econômicos e jurídico-políticos que produzem a informalidade urbana. Para tanto, é preciso promover uma leitura interdisciplinar da questão, combinando as perspectivas econômica, política, social, institucional e técnica – bem como colocando uma ênfase especial na sua dimensão jurídica.

Em especial, é preciso que os administradores públicos tentem refletir sobre, e responder, algumas questões principais antes de fazerem suas propostas – já que são as respostas a tais perguntas que vão determinar a natureza e o alcance efetivo dos programas de regularização:

- Como são produzidos os assentamentos informais?
- Por que é importante regularizá-los?
- Quando devem os programas de regularização ser formulados e implementados?
- Que áreas devem ser regularizadas?
- O que deve ser feito nas áreas onde, por alguma razão, não couber a regularização?
- Como devem os programas de regularização ser formulados e implementados?
- Que direitos devem ser reconhecidos aos ocupantes de assentamentos informais?
- Quem deve pagar, e como, pelos programas de regularização?
- O que deve acontecer depois da regularização das áreas?

Essas são algumas das principais questões a serem enfrentadas pelos administradores públicos.

A natureza curativa dos programas de regularização

Acima de tudo, temos que reconhecer que os programas de regularização têm uma natureza essencialmente curativa e não podem ser dissociados de um conjunto mais amplo de políticas públicas, diretrizes de planejamento e estratégias de gestão urbana destinadas a reverter o atual padrão excludente de crescimento urbano.

Por um lado, é preciso ampliar o acesso ao mercado formal a uma parcela mais ampla da sociedade, sobretudo os grupos de renda média-baixa, ao lado da oferta de subsídios públicos para as faixas da menor renda. Por outro lado, é preciso rever os modelos urbanísticos que têm sido utilizados, de forma a adaptá-los às realidades sócio-econômicas do país e à limitada capacidade de ação institucional das agências públicas.

Nesse contexto, as políticas de regularização fundiária não podem ser formuladas de maneira isolada e necessitam ser combinadas com outras políticas públicas preventivas para quebrar o ciclo de exclusão que tem gerado a informalidade. Isso requer intervenção direta e investimento público, sobretudo por parte dos municípios, para produzir opções de moradia, democratizar o acesso à terra e promover uma reforma urbana ampla. Regularizar sem interromper o ciclo de produção da irregularidade acaba implicando, além do sofrimento renovado da população, em uma demanda de recursos públicos infinitamente maior.

Além disso, em muitos casos o ciclo perverso que leva da informalidade à regularização tem reafirmado e ampliado as bases da política clientelista tradicional, responsável em grande parte pela própria produção do fenômeno da informalidade. Em outros casos, a inadequação ou mesmo o fracasso dos programas tem facilitado o surgimento de novos pactos sociais que, sobretudo no contexto das áreas controladas pelo tráfico de drogas e pelo crime organizado, estão cada vez mais desafiando as estruturas político-institucionais oficiais, bem como as bases e a validade da ordem jurídica.

Condições básicas para a regularização

De qualquer forma, ainda que não devam ser concebidos marginalmente ou somente através de políticas setoriais, os programas de regularização têm uma importância fundamental em si mesmos. Para serem bem sucedidos, tais programas devem combinar em alguma medida as ações de urbanização com as estratégias de legalização.

Além disso, para serem bem sucedidos os programas de regularização requerem coragem na tomada de decisões; tempo de execução; investimento significativo; continuidade de ações; participação popular em todas as suas etapas; a devida integração entre seus objetivos e os instrumentos adotados, bem como entre os programas e as leis existentes e especialmente aprovadas.

A questão da legalização

No que toca à dimensão da legalização fundiária, conforme tenho insistido tais programas devem ter por objetivo não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse para os ocupantes, mas principalmente a integração sócio-espacial dos assentamentos informais. Isso significa que a identificação dos direitos a serem reconhecidos aos ocupantes deve refletir esse objetivo principal, bem como a necessidade de se compatibilizar objetivos, estratégias e instrumentos.⁶

Ainda no que toca aos instrumentos jurídicos a serem utilizados, mesmo que a divisão entre direito público/direito privado tenha de ser considerada em alguma medida devido às implicações distintas das propostas em função do regime de propriedade original das áreas ocupadas, é preciso que os formuladores de programas de regularização se lembrem de que há um leque amplo de opções jurídico-políticas a serem consideradas além dos direitos individuais de propriedade plena. Sobretudo, é preciso destacar que a materialização do direito social de moradia, tal como consagrado constitucionalmente, não implica necessariamente no reconhecimento de direitos individuais de propriedade, sobretudo nos assentamentos em áreas públicas.

A verdade é que, no Brasil e internacionalmente, os programas de regularização baseados na legalização através de títulos de propriedade individual plena não têm sido totalmente bem sucedidos, já que não têm se prestado a garantir a permanência das comunidades nas áreas ocupadas, deixando assim de promover a desejada integração sócio-espacial.

Em muitos casos, mesmo na ausência da legalização de áreas consolidadas e dos lotes ocupados, os ocupantes se encontram efetivamente menos expostos às ameaças de despejo e/ou remoção e os assentamentos informais têm recebido serviços públicos e infra-estrutura urbanística em alguma medida, sendo que muitos moradores têm tido acesso a diversas formas de crédito informal, ou mesmo de crédito formal em alguns casos. Contudo, ainda que a combinação desses fatores gere uma percepção de posse para os ocupantes, isso não quer dizer que a legalização dessas áreas e lotes não seja importante.

⁶ Para uma crítica dos programas de legalização no Brasil antes da aprovação do Estatuto da Cidade, veja Fernandes (1999).

Títulos são importantes sobretudo quando há conflitos, sejam eles conflitos de propriedade, conflitos domésticos e familiares, conflitos de direito de vizinhança, etc. Títulos também são importantes para reconhecer direitos sócio-políticos e para garantir que os ocupantes dos assentamentos informais possam permanecer nas áreas que ocupam sem risco de serem expulsos pela ação do mercado imobiliário, por mudanças políticas que quebrem o pacto gerador da percepção de segurança de posse, pela pressão do crime organizado, etc., como tem acontecido em diversas favelas e loteamentos irregulares brasileiros.

Contudo, quando da formulação dos programas de legalização e da definição do tipo de direito a ser reconhecido aos ocupantes é necessário compatibilizar a promoção da segurança individual da posse com outros interesses sociais e ambientais, bem com o devido reconhecimento do direito social de moradia – que, novamente, não se reduz tão somente ao direito individual de propriedade plena.⁷

Regularização fundiária e erradicação da pobreza

Além disso, é preciso salientar que, ainda que os programas de regularização estejam sendo propostos por diversas agências internacionais com a finalidade de promover a erradicação da pobreza urbana, a experiência brasileira e internacional tem mostrado que, para terem impacto efetivo sobre a pobreza social, os programas de regularização precisam ser formulados em sintonia com outras estratégias sócio-econômicas e político-institucionais especificamente voltadas para a erradicação da pobreza, sobretudo através da criação de emprego e renda.

Acima de tudo, para serem bem sucedidos, tais programas de regularização precisam ser combinados com, e apoiados por, um conjunto de processos e mecanismos de várias ordens: financeira; institucional; planejamento urbano; políticas de gênero; administração e gestão fundiária; sistemas de informação; outros instrumentos jurídicos; processos políticos; e processos de mobilização social.

⁷ Para uma análise comparativa de quatro casos brasileiros, veja Fernandes (2002e).

Processos e mecanismos que dão suporte aos programas de regularização

Dentre os processos financeiros que têm sido considerados no Brasil e internacionalmente para dar o devido suporte aos programas de regularização, devem ser mencionados a criação de fundos (fundos para os pobres; fundos comunitários), empréstimos (esquemas de orientação social), programas de hipoteca comunitária, incentivos ao setor privado, bem como mecanismos de reforma do sistema bancário e financeiro sobretudo de forma a garantir melhores condições de acesso ao crédito formal.

Já os processos institucionais propostos incluem a cooperação sistemática entre agências públicas; melhor cooperação intergovernamental; estratégias de descentralização; criação de parcerias entre o setor público e o setor privado; participação comunitária; capacitação administrativa e fiscal, bem como a ação de consultores comunitários e de acadêmicos.

De fundamental importância é utilizar as possibilidades e recursos do planejamento urbano de forma a promover o reconhecimento dos assentamentos informais pelo sistema geral de planejamento. O uso democrático dos processos e instrumentos do planejamento requer a criação, no contexto do zoneamento municipal, de ZEIS - zonas especiais de interesse social, com vistas sobretudo a minimizar a pressão do mercado imobiliário visando a garantir a permanência dos ocupantes nas áreas regularizadas. Além disso, é preciso promover a revisão das regulações urbanísticas e dos parâmetros construtivos em tais zonas, bem como, sempre no contexto mais amplo do sistema de planejamento urbano, a exploração dos chamados “ganhos do planejamento” como a transferência do direito de construir, sobretudo através das negociações urbanas e operações interligadas.

Também é importante que os programas de regularização incorporem uma dimensão de gênero, de forma a confrontar o desequilíbrio histórico e cultural e a permitir o empoderamento das mulheres.

Outra dimensão fundamental é a da administração e gestão fundiárias, requerendo sistemas cadastrais acessíveis, a remoção dos obstáculos cartorários, a identificação da propriedade, e avaliação fundiária regular. Há controvérsias quanto às estratégias propondo a criação de bancos de terras ou quanto àquelas baseadas exclusivamente na desapropriação e aquisição de terras.

Programas de regularização devem ser acompanhados por sistemas de informação, seja no sentido de produzir informações (identificar regimes

de posse; análise e revisão de políticas), seja no sentido de provê-las (planejamento baseado em informação; descentralização do planejamento e gestão; criação de centros abertos de recursos, etc.).

Outras questões e instrumentos jurídicos relacionados com os programas de regularização incluem a revisão das leis municipais de loteamento, o enfrentamento do falso dilema entre valores sociais e ambientais, e a revisão dos sistemas de resolução de conflitos de forma a torná-los mais eficazes e justos.⁸

Tais programas têm necessariamente que ter suporte em processos políticos caracterizados pelos critérios da boa governança urbana: transparência, prestação de contas e participação popular, e especialmente revelar um enfoque “de baixo-para-acima” de forma a materializar a proposta constitucional de democratização das estratégias de gestão urbana.

Por fim, deve ser dito que, em última análise, o sucesso dos programas de regularização de assentamentos informais requer a renovação dos processos de mobilização social e o fortalecimento da capacidade das associações de moradores e das ONGs, que, mais do que nunca, devem colocar a ênfase na implementação dos programas e no cumprimento dos direitos: a verdade é que já há muitas políticas e programas propostos...

O novo contexto brasileiro a partir do Estatuto da Cidade

No dia 10 de julho de 2001, foi aprovada a Lei Federal nº. 10.257, chamada Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo original sobre política urbana que tinha sido aprovado pela Constituição Federal de 1988. A nova lei se propôs a dar um suporte jurídico mais inequívoco à ação dos governos municipais empenhados no enfrentamento das graves questões urbanas, sociais e ambientais que têm diretamente afetado a vida da enorme parcela de brasileiros que vivem em cidades. Reconhecendo o papel fundamental dos municípios na formulação de diretrizes de planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades, o Estatuto da Cidade não só consolidou o espaço da competência jurídica e da ação política municipal aberto pela Constituição de 1988, como tam-

⁸ Para uma discussão sobre o conflito aparente entre valores sociais e ambientais, veja Fernandes (2002c).

bém o ampliou sobremaneira, sobretudo no que toca à questão da regularização fundiária.⁹

Até a aprovação do capítulo constitucional sobre política urbana (artigos 182 e 183), além dos diversos problemas de ordem técnica, financeira e político-institucional existentes, havia também muitos obstáculos de ordem jurídica à devida implementação dessas políticas e programas de regularização. Com o subsequente reconhecimento constitucional do direito de moradia como um direito social (Emenda no. 26, de 14 de fevereiro de 2000) e, mais recentemente, com a aprovação do Estatuto da Cidade (acompanhado pela Medida Provisória no. 2.220, de 04 de setembro de 2001), a ordem jurídica aplicável à questão dos assentamentos informais foi bastante aprimorada, sendo que muitos dos principais obstáculos legais às políticas de regularização foram removidos. Desde então, um número cada vez maior de municípios tem começado a formular políticas e programas de regularização de assentamentos informais.

A nova lei federal tem quatro dimensões fundamentais, quais sejam: consolida a noção da *função social e ambiental da propriedade e da cidade* como o marco conceitual jurídico-político para o Direito Urbanístico; regulamenta e cria novos instrumentos urbanísticos para a construção de uma ordem urbana socialmente justa e incluyente pelos municípios; aponta processos político-jurídicos para a gestão democrática das cidades; e, de forma a materializar o direito social de moradia, propõe diversos instrumentos jurídicos - notadamente o usucapião especial urbano, a concessão de direito real de uso e a concessão de uso especial para fins de moradia -, para a regularização fundiária dos assentamentos informais em áreas urbanas municipais.¹⁰

Dessa forma, a aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais. Sua efetiva materialização em leis e políticas públicas, contudo, vai depender de vários fatores.

A utilização dos novos instrumentos jurídico-urbanísticos e a efetiva-

⁹ Para uma avaliação detalhada do Estatuto da Cidade, veja Mattos (2002).

¹⁰ Para uma avaliação das possibilidades abertas pelo Estatuto da Cidade para os programas de regularização, veja Fernandes (2001b; 2001c).

ção das novas possibilidades de ação pelos municípios, inclusive com a finalidade de promover a regularização fundiária, depende fundamentalmente da definição prévia de uma ampla estratégia de planejamento e ação pelos municípios, expressando um “projeto de cidade” que tem necessariamente de ser explicitado publicamente através da legislação urbanística municipal, começando com a lei do Plano Diretor.

Nesse contexto, é de fundamental importância que os municípios promovam uma ampla reforma de suas ordens jurídicas de acordo com os novos princípios constitucionais e legais, de forma a aprovar um quadro de leis urbanísticas condizentes com o paradigma da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

Também é preciso que os municípios promovam uma reforma compreensiva de seus processos de gestão político-institucional, político-social e político-administrativa, visando a efetivar e ampliar as possibilidades de gestão participativa reconhecidas pelo Estatuto da Cidade, bem como de forma a proceder à devida integração entre planejamento, legislação e gestão urbana para democratizar o processo de tomada de decisões e assim legitimar plenamente uma nova ordem jurídico-urbanística de natureza social.

Contudo, de crucial importância para que o Estatuto da Cidade “pegue” é a ampla e renovada mobilização da sociedade brasileira, dentro e fora do aparato estatal. Afinal, as leis só “pegam” quanto tem uma “pega” adequada no processo político-social mais amplo.

CONCLUSÃO

Mais do que nunca, cabe aos municípios e às comunidades urbanas promover a materialização do novo paradigma constitucional através da reforma da ordem jurídico-urbanística, visando a promover o controle do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial nas quais os interesses individuais dos proprietários de terras e construções urbanas necessariamente coexistam com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo. Para tanto, foi dado ao poder público municipal o poder de, através de leis e diversos instrumentos urbanísticos, determinar a medida desse equilíbrio - possível - entre interesses individuais e cole-

tivos quanto à utilização do solo urbano. A questão da regularização fundiária dos assentamentos informais é certamente um dos elementos centrais dessa equação.

Nesse contexto, a devida utilização das possibilidades abertas pela nova lei para o enfrentamento dos processos de produção da informalidade urbana depende fundamentalmente da compreensão pelos administradores públicos de seu significado e alcance no contexto da ordem jurídica, sobretudo no que toca à nova concepção - proposta pela Constituição Federal e consolidada pelo Estatuto da Cidade - dada ao direito de propriedade imobiliária urbana, qual seja, o princípio da função social e ambiental da propriedade e da cidade.

Rompendo de vez com a tradição civilista e com a concepção individualista do direito de propriedade imobiliária que têm orientado grande parte da doutrina jurídica e das interpretações dos tribunais ao longo do processo de urbanização intensiva, e culminando assim um processo de reforma jurídica que começou na década de 1930, o que a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade propõem é uma mudança do paradigma conceitual de reconhecimento e interpretação desse direito.¹¹

Contudo, em grande medida o sucesso – ou não – da nova lei vai depender da ação dos juristas brasileiros. Refletindo as tensões do longo processo político-social que o engendrou, bem como a precariedade inerente ao processo legislativo no Brasil, o Estatuto da Cidade (assim como a Medida Provisória no. 2.220/01) tem lá seus problemas jurídicos - que vão da ordem da (má) técnica legislativa em alguns casos à (im)precisão de certos conceitos - e com certeza vai gerar interpretações doutrinárias e judiciais contraditórias.

O grande desafio colocado para os juristas brasileiros – naturalmente, aqueles que compreendem a necessidade de se colocar o Direito no mundo da vida - é construir um discurso jurídico sólido que faça uma leitura teleológica dos princípios constitucionais e legais, integrando os novos direitos sociais e coletivos à luz do marco conceitual consolidado pelo Estatuto da Cidade, de forma a dar suporte jurídico adequado às estratégias político-institucionais de gestão urbano-ambiental comprometidas com a plataforma da reforma urbana.

¹¹ Para uma avaliação crítica do processo histórico de construção do Direito Urbanístico no Brasil, veja Fernandes (1998b; 2001a; 2002b; 2002d).

Identificar problemas jurídicos formais e acusar inconstitucionalidades é uma tarefa fácil, ainda que lucrativa. Difícil – porém urgente - é construir novos argumentos jurídicos que sejam sólidos e consistentes não só da perspectiva da legitimidade político-social, mas também da perspectiva da legalidade. Não podemos mais continuar fazendo apenas o discurso dos valores – temos de construir um discurso dos direitos que dê suporte às novas estratégias político-institucionais de gestão democrática e inclusão social que diversos municípios têm tentado formular e implementar em todo o país. Promover a inclusão social pelo direito: eis o desafio colocado para os juristas brasileiros.

Não é mais possível interpretar as graves questões urbanas e ambientais exclusivamente com a ótica individualista do Direito Civil; da mesma forma, não é mais possível buscar tão somente no Direito Administrativo tradicional (que com freqüência reduz a ordem pública à ordem estatal) os fundamentos para as novas estratégias de gestão municipal e de parcerias entre os setores estatal, comunitário, voluntário e privado.

O papel dos juristas, construindo as bases sociais e coletivas do Direito Urbanístico, é de fundamental importância nesse processo de reforma jurídica e reforma urbana, que passa, necessariamente, pela regularização dos assentamentos informais, para que sejam revertidas as bases dos processos de espoliação urbana e destruição sócio-ambiental que têm caracterizado o crescimento urbano no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes. *Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

_____. Políticas de regularização fundiária: justificação, impactos e sustentabilidade. In FERNANDES, Edésio (org) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

FASE, ETAPAS & Centro Josué de Castro. *Uma política inovadora de urbanização no Recife - 10 anos do PREZEIS*. Recife: FASE/ETAPAS/Centro Josué de Castro, 1999.

FASE, ETAPAS, Centro Josué de Castro, DED & GTZ PREZEIS: *O olhar dos moradores*. Recife: FASE/ETAPAS/Centro Josué de Castro/DED/GTZ, 2000.

- FERNANDES, Edésio. A regularização de favelas: o caso de Belo Horizonte. IN: Fernandes, Edésio (org) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998a.
- _____. Direito e urbanização no Brasil. in: Fernandes, Edésio (org) *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998b.
- _____. A regularização jurídica das favelas no Brasil. In: Saule Jr., Nelson (org) *Direito à Cidade*. São Paulo: Max Limonad/Polis, 1999.
- _____. Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil. In: Fernandes, Edésio (org) *Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001a.
- _____. Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidade, *Temas de Direito Urbanístico* 3, São Paulo: CAOHRB/Ministério Público de São Paulo/Imprensa Oficial. 2001b
- _____. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil, *Cadernos IPPUR*, Vol. XV, No. 1, Jan/Jun, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ. 2001c
- _____. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo na história?, *Mosaico*, Ano 1, No. 0, Fev, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2002a
- _____. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. IN: Mattos, Liana Portilho (org) *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002b.
- _____. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: Lima, André (org) *O Direito para o Brasil Socioambiental*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor/Instituto Socioambiental, 2002c.
- _____. Providing security of tenure for the urban poor: the Brazilian experience. IN: Durand-Lasserve, Alain & Royston, Lauren (orgs) *Holding their Ground – Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London: Earthscan.
- _____. Combining tenure policies, urban planning and city management in Brazil. IN: Payne, Geoffrey (org) *Land, Rights and Innovations – Improving tenure security for the urban poor*. London: Intermediate Development Technology Group.
- FERNANDES, Edésio & ROLNIK, Raquel (1998) Law and Urban Change in Brazil. In: Fernandes, Edésio & Varley, Ann (orgs) *Illegal Cities - Law and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. IN: ARANTES, Otilia et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MATTOS, Liana Portilho (org) *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.