

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

A REVISÃO DA LEI FEDERAL DE PARCELAMENTO DO SOLO URBANO E A REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL: NOVOS CONCEITOS URBANO-

Denise de Campos Gouvea (Ministério das Cidades)

Sandra Bernardes Ribeiro (Ministério das Cidades)

A revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano e a Regularização Fundiária Sustentável: Novos conceitos urbano-ambientais

Resumo

Este trabalho pretende refletir sobre o processo de revisão da Lei Federal nº 6766/79 que está sendo realizado por meio do Projeto de Lei nº 3.057/00 sobre parcelamento para fins urbanos e regularização fundiária sustentável em áreas urbanas, em tramitação na Comissão Especial da Câmara dos Deputados. Pretende focalizar a discussão em um dos pontos mais importantes da proposição, para as novas regras, procedimentos, responsabilidades e compensações que poderão possibilitar a regularização fundiária sustentável de muitos assentamentos informais existentes hoje no país, prioritariamente, aqueles de baixa renda. Destaca-se também que o Projeto de Lei é um dos espaços políticos mais importantes, não só no processo de definição de novas cidades, mas para a regularização fundiária e a transformação do espaço urbano em um ambiente mais sustentável. Pretende apresentar algumas reflexões sobre as possibilidades de intervenções no espaço urbano tendo em vista as ocupações irregulares em áreas de preservação permanente – APPs. O artigo inicia descrevendo o universo da irregularidade urbana brasileira mostra alguns antecedentes do processo de discussão do Projeto de Lei, o fortalecimento do papel do município e os novos princípios, conceitos e parâmetros urbanísticos e ambientais da regularização fundiária sustentável. Finaliza com algumas lições que já podem ser apreendidas desse processo de discussãoⁱ.

Sumário

1. Introdução
2. A Lei Federal nº 6766/79 e a irregularidade fundiária urbana
3. Gestão plena e licenciamento urbano-ambiental
4. Regularização Fundiária Sustentável segundo novos princípios e parâmetros
5. Considerações Finais
6. Referências Bibliográficas

1. Introdução

O processo de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras tem se pautado pela expansão horizontal, com a transformação das áreas rurais em urbanas e no adensamento de áreas não dotadas de infra-estruturas e equipamentos urbanos. Os dados do IBGEⁱⁱ demonstram este processo de urbanização e crescimento destacando-se que a população urbana em 1960 representava 44.7% e em quatro décadas, em 2001, 81,2% dos brasileiros habitavam as cidades. Este processo tem gerado periferias pobres, ilegais, subequipadas, onerando continuamente os cofres públicos e promovendo um padrão elitista e tecnocrático de desenvolvimento urbano cada vez mais insustentável. Apesar da constatação do vínculo entre o desenvolvimento urbano informal e as grandes cidades (97% das cidades com mais 500 mil habitantes têm favelas), a ilegalidade fundiária está presente também em cidades menores espalhadas por todo o território nacional.

O Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/01 trouxe um rol de instrumentos que pode alterar esse quadro, na medida em que for implementado pelos municípios. O Estatuto traz a possibilidade de novas práticas de planejamento urbano e de gestão democrática, estabelecendo instrumentos de regularização fundiária que podem reduzir o quadro de exclusão sócio-espacial nas cidades. Portanto, o Estatuto da Cidade e sua implementação é de suma importância porque representa uma mudança que poderá consolidar uma nova cultura urbana. Após cinco anos da aprovação do Estatuto da Cidade estão sendo elaborados muitos Planos Diretores com foco na participação democrática e na função social da propriedade e da cidade. O Ministério das Cidades desde sua criação realizou várias ações, inclusive no ano 2005, coordenou uma ampla campanha que visou a elaboração dos Planos Diretores à luz do Estatuto pelos municípios. O balanço, a princípio, parece promissor: dos 1.683 municípios que têm obrigação legal de elaborar seus planos diretores, 1.244 municípios iniciaram a elaboração e 241 já concluíramⁱⁱⁱ. Contudo, a questão da função social da propriedade permanece pouco implementada, principalmente, quando nos deparamos com os indicadores crescentes da informalidade urbana. Existem ainda vários obstáculos conceituais e de ordem jurídica a serem transpostos. O PL nº 3057/00 sinaliza com muitas possibilidades de reverter o atual quadro da informalidade por apresentar uma proposta que procura flexibilizar parâmetros urbanísticos com objetivo de tornar o lote popular mais barato. Além disso, possibilitará a instituição de programas/projetos de regularização fundiária com regras claras e definidas.

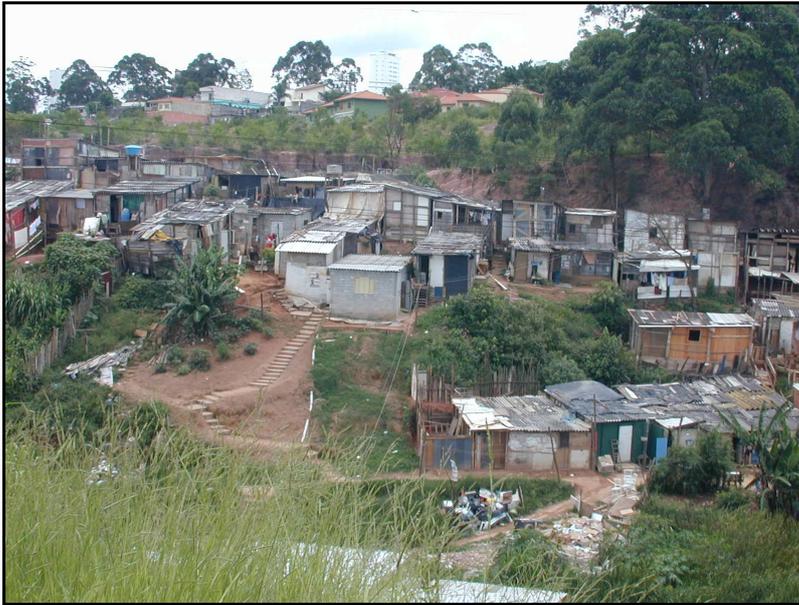
Assim, a lei de parcelamento do solo vigente desde 1979 precisa se adequar à nova ordem jurídico-urbanística. A Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei Federal nº 6766/79, elaborada ainda sob as bases do antigo Código Civil de 1916 e antes do Estatuto da Cidade, está hoje em processo de revisão na Câmara dos Deputados. Essa Lei contribuiu para que o cenário da informalidade não se transformasse, dificultando ainda mais o acesso à terra legal, barata e urbanizada aos mais pobres, favorecendo a desqualificação espacial e propiciando o agravamento do quadro de irregularidade fundiária no país.

A Lei Federal nº 6766/79 foi, sobretudo, pensada a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano, produzindo lotes para o mercado formal. Apesar de estabelecer a possibilidade de parâmetros urbanísticos reduzidos para os parcelamentos de baixa renda, não possui os requisitos urbanísticos e ambientais suficientes, no sentido de viabilizar a regularização fundiária do enorme passivo sócio-ambiental existente no país. Outra questão que merece destaque é que essa Lei, ainda em vigor, não foi pensada a partir de uma visão sistêmica, na qual o parcelamento do solo urbano estivesse diretamente interligado com os mecanismos de uso e ocupação da cidade e de gestão democrática, de maneira a interagir na formação da cidade como um todo. Sempre foi entendida como um ato unilateral dos empreendedores ou proprietários de terra, que parcelavam independente da função social de sua propriedade e do processo de construção coletiva da cidade.

Assim, a proposição de uma nova legislação de parcelamento do solo e de regularização fundiária de áreas urbanas deve considerar o processo de planejamento urbano, vinculado aos Planos Diretores Municipais participativos, e partir das diretrizes e dos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº 2.220/01^{iv}. É necessário que não só os novos parcelamentos, assim como o processo de regularização fundiária, estejam integrados aos Planos Diretores Municipais, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no qual o projeto de cada cidade deverá estar definido de forma democrática.

A proposta de revisão em curso organiza os Títulos de Novos Parcelamentos e de Regularização Fundiária Sustentável em único texto legal estabelecendo regras para a produção da cidade; propondo normas, procedimentos, contrapartidas e penalidades no sentido de legalizar o que é regularizável do enorme passivo sócio-ambiental, incorporando também os novos direitos à regularização. Anteriormente, a regularização fundiária estava somente no âmbito da ação discricionária do Poder Público, por meio geralmente de programas habitacionais pontuais e específicos. A nova lei compreende e integra a dimensão urbanística - ambiental com a patrimonial, de maneira que regularizar não seja nem só a legalização de domínios com títulos de propriedade e nem apenas obras de urbanização, mas sim o conjunto de ações que torne o habitat sustentável. A idéia mais abrangente desta proposição legal parece promissora, porque propõe tornar o ciclo, até então, vicioso de produção da cidade e da irregularidade urbana, em um ciclo virtuoso da regularidade e da cidade legal.

A primeira questão a ser colocada ao se revisar essa Lei Federal deve ser: a nova Lei irá favorecer e otimizar o processo de regularização fundiária para garantir o direito à moradia e o direito à cidade? Propiciará que os processos e procedimentos de regularização fundiária sejam mais simplificados e menos burocráticos, não se arrastando por vários anos a custos altíssimos? Proporcionará que as cooperativas habitacionais e os pequenos empreendedores entrem neste mercado, hoje reserva e monopólio das grandes empresas ou do Poder Público, quando se trata de parcelamento de baixa renda? Pretendemos aqui refletir sobre essas questões.



Ocupações irregulares

em APP - Fonte Instituto de Pesquisas Tecnológicas

2. A Lei Federal nº 6766/79 e a irregularidade fundiária urbana

Apesar das modificações pontuais realizadas na Lei Federal nº 6766/79 pela Lei Federal nº 9.785/99, esta continua desatualizada e não atende às demandas atuais. Estabelece exigências urbanísticas e obrigações demasiadas, que implicam em altos preços de lotes fomentando a informalidade urbana, sobretudo, em áreas públicas e/ou em áreas de preservação ambiental. A Lei em vigor não possibilita a regularização de assentamentos informais. Possui poucos artigos que tratam da regularização de parcelamentos irregulares. Na Lei Federal nº 9.785/99 foram aprovadas mudanças pontuais que alteram algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos, introduzindo mecanismos que visam facilitar o registro imobiliário dos projetos de regularização de parcelamentos. Na verdade, isso não foi suficiente e o registro cartorial continua sendo um dos grandes obstáculos à regularização de favelas e assentamentos informais de baixa renda em todo o país. Para a regularização desses assentamentos, devem ser obedecidos parâmetros urbanísticos considerados ideais relativos às áreas públicas, faixas de preservação permanentes, entre outros, o que é impossível em decorrência da realidade das ocupações informais já consolidadas.

A grande maioria dos municípios possui capacidade limitada de gestão e não tem um arcabouço normativo específico, o que se reflete na qualidade dos projetos e na pouca agilidade do licenciamento urbanístico e ambiental que, normalmente, é totalmente dissociado. Provavelmente, a nova Lei será a única norma geral para a maioria dos municípios brasileiros. Portanto, a revisão da Lei Federal nº 6766/79 é crucial para o avanço dos programas municipais e estaduais de regularização fundiária e para o aperfeiçoamento das experiências existentes no Brasil.

O Projeto de Lei nº. 3.057/00, inicialmente, passou por um processo de discussão que levou ao apensamento de sete projetos de lei relacionados à matéria e à elaboração de 05 Substitutivos ao Projeto de Lei que reescreve quase que totalmente a Lei Federal original nº 6766/79. Em 2002, a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados (CDU) promoveu o primeiro ciclo de Audiências Públicas sobre o 1º Substitutivo ao Projeto de Lei. Em 2003, o relator Deputado Evilásio Farias, a pedido do Ministério das Cidades,

convocou novo Ciclo de Audiências Públicas. O processo de discussão se ampliou quando o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), juntamente com o Deputado Evilásio Farias, implementou discussões com vários setores governamentais e não governamentais. A SNPU, em 2004, realizou várias reuniões técnicas no Comitê de Planejamento Territorial Urbano do Conselho das Cidades e algumas oficinas regionais em São Paulo, Porto Alegre e Distrito Federal.

Em 2005, o novo relator, deputado Barbosa Neto, prosseguiu com os trabalhos de revisão a partir do texto base - o 4º Substitutivo. Em 30 de novembro de 2005, o 5º Substitutivo da Lei nº 3.057/00 denominado Lei de Responsabilidade Territorial foi aprovado por unanimidade na CDU quando então foi encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC).

Na CCJC, o relator, Deputado José Eduardo Martins Cardozo liderou várias reuniões envolvendo representantes de órgãos de defesa do consumidor, de entidades de defesa do direito à moradia, entidades ambientalistas, setor empresarial, cartórios, prefeituras municipais e vários ministérios do governo federal, entre outros, aprofundando ainda mais o debate democrático entre todas as entidades envolvidas nas discussões anteriores na CDU e incorporando novos parceiros. Um novo substitutivo se encontrava praticamente concluído quando uma decisão da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, a partir de solicitações de alguns parlamentares, interrompeu o processo em curso criando uma Comissão Especial para analisar o PL.

A Comissão Especial destinada a elaborar parecer acerca do PL nº 3057/00 foi instaurada no dia 25 de junho deste ano, sendo eleito o Deputado José Eduardo Cardozo (PT/SP) como Presidente e o Deputado Barbosa Neto (PSB/GO) como relator. Entre as emendas apresentadas à Comissão, foi protocolada uma emenda nº69 assinada em conjunto por grande parte dos deputados que constituem a Comissão Especial, cuja base é um texto resultante de todo o trabalho desenvolvido pelo Deputado José Eduardo Martins Cardozo, na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania – CCJC, anteriormente instaurada para apreciação do PL nº 3057/00. Segundo o relator, Deputado Barbosa Neto, esta emenda deverá ser utilizada como base para as discussões do PL no âmbito da Comissão Especial instaurada. Agora, a Comissão Especial iniciou seus trabalhos de discussão a partir da emenda coletiva nº 69.

3. Gestão Plena e licenciamento urbano e ambiental

O conteúdo do Projeto de Lei nº 3.057/00 é complexo com interações e interferências cruciais para as cidades brasileiras, nos âmbitos federal, estadual e municipal em todo o processo de planejamento e de gestão do território municipal, reconhecendo a autonomia municipal sobre questões de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano. Conforme a Constituição Federal em vigor, art. 21, inciso XX, compete à União instituir norma geral para o parcelamento do solo urbano. Neste sentido, o último texto do PL 3.057/00 - emenda nº69 apresenta-se, a princípio, como uma norma geral, com padrões básicos e critérios únicos para todos os assentamentos em qualquer parte da cidade. Assim, a intenção era não entrar na armadilha de adotar normas diferenciadas para os parcelamentos voltados para classes de renda média e alta e outras regras específicas, normalmente de segunda categoria, para os assentamentos mais pobres. Pretendia-se uma norma geral com padrões básicos, assumindo que o mercado se encarregará de produzir para os setores mais privilegiados. Esses padrões básicos devem por princípio garantir dignidade e urbanidade para toda a cidade.

Entretanto, como alerta, temos que verificar se ao tratar os desiguais como iguais não estamos

semeando mais desigualdades, conforme nos ensina Boaventura de Sousa Santos (2000). Este parece ser um equilíbrio muito delicado entre parâmetros urbanísticos, primordialmente técnicos e as realidades sócio-econômicas com tantas diversidades no país, que está sendo tratado a partir da consideração das Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) definidas no Plano Diretor ou por Lei Municipal. Nessas áreas foram definidas regras gerais que dialogam melhor com o mercado popular como: tamanho diferenciado de lote; reserva de área verde interligada às áreas vizinhas; maiores garantias ao comprador por meio de contratos menos “leoninos” e ampliação do controle social por meio dos colegiados institucionais e associações de compradores. Assim, a produção dos lotes e conjuntos populares é estimulada no interior dos processos de planejamento urbano municipal e não como exceções às regras, produzindo assentamentos de segunda categoria. A conjugação de muitos desses aspectos poderá tornar lotes urbanizados ou conjuntos populares mais acessíveis e baratos em todo país.

No Título da Regularização Fundiária Sustentável, este equilíbrio é mais aparente porque trata do passivo sócio-ambiental existente e dos direitos à regularização fundiária já legalmente constituídos, como os relativos à aplicação dos instrumentos de usucapião urbano e concessão de uso para fins de moradia de interesse social. Os critérios de aprovação de projetos foram diferenciados. Os assentamentos informais de baixa renda deverão ser prioritariamente definidos como ZEIS e com critérios de desenho urbano, a partir de um plano de regularização fundiária específico para cada assentamento. Já para regularização de interesse específico de parcelamentos de renda média e alta, estes deverão obedecer aos mesmos parâmetros e requisitos urbanísticos e ambientais definidos no Título II dos Novos Parcelamentos e serão regularizados a partir da ação discricionária do Poder Público. A idéia é interessante porque os parâmetros e os critérios possibilitam a regularização para a população de baixa renda. Ao mesmo tempo, diferencia a regularização fundiária para as classes média e alta, aplicando os critérios urbanísticos e ambientais do Título dos Novos Parcelamentos. Este define parâmetros mais rígidos para as classes que têm melhores condições de inserção no mercado formal das cidades, para resolver a questão de moradia.

A nova possibilidade de gestão urbana proposta no PL nº 3.057/00 reafirma a competência conferida pela CF, nos termos do art. nº 18, considerando o Município como ente da federação brasileira com exclusividade para legislar sobre questões de parcelamento do solo urbano e de assuntos de interesse local e suplementar à legislação federal e estadual no que couber, conforme o art. nº 30 da CF^v.

O PL introduz um novo conceito de gestão urbana plena à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS) diferenciando os entes locais, pois o processo municipalista não leva em conta a dinâmica efetiva da produção do espaço, tratando igualmente municípios muito diferentes, como São Paulo (SP) e Quixeramobim (CE). Assim, os municípios com gestão plena poderão adotar parâmetros e procedimentos diferentes definidos nesse Projeto de Lei.

A proposição é de que o Município, para ter gestão plena, reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) possua plano diretor, independentemente do número de habitantes, aprovado à luz do Estatuto da Cidade;
- b) disponha de entes colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, de caráter deliberativo, ou participe de entes colegiados intermunicipais com as mesmas finalidades, assegurada em qualquer caso, a participação paritária entre o Poder Público e a sociedade civil;
- c) disponha de órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou participe de consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas

referidas áreas, nos termos da lei federal nº 11.107, de abril de 2005 (Lei dos Consórcios).

A proposta é fortalecer a autonomia municipal daqueles municípios que tenham a condição de exercê-la a partir de três fatores considerados como fundamentais na gestão urbana. O primeiro é que se estabeleça uma visão de planejamento, ordenamento e desenvolvimento territorial do Município por meio da lei municipal do plano diretor, independentemente do número de habitantes. O Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, como pacto sócio-territorial, deve incluir todos os segmentos sociais na elaboração e implementação das propostas. É necessário que cada Município tenha um projeto de cidade a partir do Plano Diretor e que os processos de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária estejam inseridos nesse projeto. As soluções pontuais são normalmente mecanismos que não consideram o todo territorial e nem a perspectiva de futuro.

O segundo é estimular que os municípios tenham mecanismos de participação popular e controle social. A partir de uma participação ampla e democrática, na qual o conjunto de atores organizados que produzem a cidade serão capazes de dizer onde, quando e como as políticas voltadas ao parcelamento para fins urbanos e à regularização fundiária podem consolidar e/ou modificar os espaços das cidades. De fato, temos que investir nisto se quisermos consolidar com mudanças duradouras essa nova fórmula de planejar a cidade, definida no Estatuto da Cidade. A participação deve ser assimilada de forma permanente na estrutura municipal, incluindo também a substituição de procedimentos e de mecanismos de gestão urbana conservadores e ultrapassados.

E, por fim, como terceiro fator fundamental que o Município possua ao mesmo tempo estrutura de licenciamento nas áreas de urbanismo e ambiental. A condição de obrigatoriedade de existência de órgãos executivos nessas áreas, ou a participação de consórcios com a finalidade de parcelamento do solo urbano, demonstram um estímulo para aperfeiçoamento dos mecanismos de controle social, de gestão municipal e de gestão consorciada. Este é um ponto que tem sido um dos grandes obstáculos, tanto para aprovação de novos parcelamentos, como para regularização fundiária dos existentes. Em muitos municípios, um parcelamento urbano, para ser aprovado, leva mais de cinco anos, em função de procedimentos administrativos paralelos e critérios duplicados e sobrepostos, muitas vezes demorados com licenciamento totalmente desintegrado.

Desta forma, o conceito de gestão plena é utilizado no PL como condição o licenciamento urbanístico e ambiental integrado para os municípios diminuam a exigência de reserva de áreas destinadas ao uso público para parcelamentos implantados em ZEIS, para o Município aprovar a modalidade de condomínio urbanístico e a regularização fundiária quadra a quadra. Existe a necessidade de aprofundar ainda a discussão sobre a aplicação do conceito de gestão plena. Parece uma incoerência do conceito utilizado o Município, apesar de possuir a condição de gestão plena, não poder exercer completamente sua autonomia, definindo parâmetros urbanísticos e ambientais de acordo com sua realidade. Apesar do conceito de gestão plena ser abrangente e fundamental no reconhecimento da competência municipal daqueles municípios que a exercem concretamente, este conceito foi pouco utilizado no PL nº 3.057/00. Também ficam as questões: quem vai afirmar que o Município tem gestão plena? Ou seja, como esse requisito poderá ser controlado e por quem?

Outro aspecto de grande relevância para gestão urbana é o licenciamento urbanístico e ambiental proposto no PL, nos casos de municípios com gestão plena. Foi definido um sistema integrado de licenciamento para implementação de parcelamento do solo para fins urbanos e para a regularização fundiária sustentável a ser gerenciado pela Autoridade Licenciadora Municipal. O PL respeita e dialoga, a princípio, com a competência municipal para ordenamento urbano-ambiental e com a competência estadual para a execução das

políticas e diretrizes de forma unificada, aplicando a legislação estadual ou federal vigente. Desta maneira, a Autoridade Licenciadora é o ente da Administração Pública Municipal responsável pela concessão da licença urbanística e ambiental integrada e pela licença final integrada. No entanto, foram abertas várias exceções que quebram a lógica do licenciamento integrado e permanecem, conforme legislação ambiental em vigor, ao definir o Estado como ente federativo competente para o licenciamento ambiental em todos os casos de município sem gestão plena.

O Estado também será o ente federativo responsável pelo licenciamento ambiental mesmo em municípios com gestão plena nos casos de parcelamento maior do que 01 milhão de metros quadrados; localizados em mais de um Município; nos casos de parcelamento que cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios e que impliquem no desmatamento de área com espécies da fauna ou da flora inseridas na lista das espécies ameaçadas de extinção publicada pelo órgão federal ou estadual do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

Neste ponto do licenciamento quando o Estado faz o licenciamento ambiental e o Município o licenciamento urbanístico parece pouco clara a possibilidade de integração de procedimentos. Portanto, permanece a sobreposição de muitas análises ambientais e urbanísticas, não atendendo ao princípio da eficiência na administração pública e perpetuando os inúmeros problemas que somente colaboram para o quadro de irregularidade existente no país.

É necessário ressaltar que o licenciamento urbano e ambiental são faces da mesma realidade. A sobreposição de análises no licenciamento só tem levado à burocratização do processo de parcelamento urbano e ao quadro atual de irregularidade urbana. Além disso, o grande salto qualitativo dessa proposição de lei é a compreensão da cidade como um todo, que agrega o urbano e o ambiental. Tradicionalmente o urbano e o ambiental são tratados de forma dissociada. O resultado dessa equação são cidades sem qualidade ambiental e urbanística. A não harmonização das duas matérias obedece a uma lógica perversa em que o espaço que deveria ser ambientalmente protegido, acaba sendo o local de moradia da população de baixa renda.

Entretanto, o PL fortalece a Autoridade Licenciadora Municipal no caso de municípios com gestão plena, pois, além de poder estabelecer as restrições de natureza urbanística e ambiental, poderá, inclusive, de forma consultiva, contar com apoio de um colegiado nas decisões. A proposição de um colegiado, com a participação de técnicos dos órgãos governamentais, de representantes dos serviços de registro cartorial e da sociedade civil, constituiria no estabelecimento de um espaço público para o debate e a tomada de decisões. Além da esfera institucional, que apoiaria a Autoridade Licenciadora Municipal, a proposta de comissões de representantes de compradores/proprietários no PL pode se constituir em instância de controle social coletivo, ao invés do controle somente individual como é realizado hoje. Isto possibilita o maior controle social, a partir da correlação de forças, compartilhando as responsabilidades e a fiscalização tanto em novos parcelamentos como na regularização fundiária.

Como afirma Jürgen Habermas, na Teoria da Ação Comunicativa, as questões devem ser debatidas em um espaço público (constituição de arena de discussões e negociações), onde todos possam participar, e por meio do discurso e do melhor argumento possam alcançar o consenso. Habermas propõe o resgate da esfera pública, onde os indivíduos passariam a decidir sobre as ações sociais e poderiam controlar e regular a atuação do Estado (FREITAG e ROUANET,1993:23).

Esta nova visão da Autoridade Licenciadora, exercendo a autonomia municipal com a

constituição de novas arenas de discussões e negociações, parece ser um caminho para a simplificação de procedimentos administrativos, a melhor operacionalização e a democratização da gestão urbana. Isto porque reconhece e fortalece a autonomia municipal, na medida em que descentraliza e integra o licenciamento urbano e ambiental e compartilha decisões em âmbito municipal, procurando construir o consenso.

4. Regularização Fundiária Sustentável Segundo Novos Princípios e Parâmetros

O Estatuto da Cidade tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Para isso, estabelece no inciso XIV do art. 2º como uma de suas diretrizes a “regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. No Brasil os assentamentos informais hoje são uma realidade em todas as cidades brasileiras, mas é nas metrópoles que essa característica é mais marcante. As 11 maiores metrópoles brasileiras no ano 2.000 concentravam quase um terço do déficit de habitações de todo país. São 12 milhões de domicílios irregulares que corresponde a 44% do total nacional. Este dado é baseado em um estudo do Ministério das Cidades (2005), definido a partir do Censo de 2.000, do IBGE que considerou a soma de famílias de baixa renda vivendo em domicílios irregulares com inadequações de infra-estrutura básica. Esta informação pode ser muito superior se considerarmos que existem vários assentamentos irregulares com infra-estruturas já instaladas. Apesar da expressividade dos números, esses dados, no entanto, dão-nos um panorama geral da irregularidade, sem muita precisão, especificidades e sem a visibilidade que a questão merece. De qualquer maneira, trata-se de um problema que atinge todo o país e reflete até hoje a falta de políticas públicas de regularização fundiária e habitacionais, principalmente, voltadas para a população de baixa renda. Lembrando que o quadro da informalidade não está limitado à população mais pobre. É muito comum a existência dos chamados condomínios horizontais fechados como a nova forma de habitar das classes média e alta.

Em 2003, foi criado, pela primeira vez, no Governo Federal o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável - Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades^{vi}. Este Programa, embora com orçamento reduzidíssimo e ações concretas ainda pouco expressivas diante do universo da irregularidade brasileira, inicialmente apresentado, já reflete em todas as suas ações o reconhecimento e a necessidade de disseminar uma nova mentalidade e cultura sobre a regularização fundiária no Brasil. Desde a criação do Programa Papel Passado foram realizados inúmeros seminários setoriais, regionais, três nacionais e um seminário internacional, no sentido de imprimir e fortalecer o reconhecimento dos novos direitos e instrumentos e de chamar a atenção para a regularização fundiária como ação capaz de promover a reforma urbana e a inclusão social^{vii}.

O Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) vem apoiando com Orçamento Geral da União, ao longo dos três últimos anos, programas municipais de regularização fundiária. Entretanto, além de medidas específicas e pontuais, é necessário a implementação de políticas de habitação de interesse social mais integradas e de diretrizes inclusivas para o planejamento urbano, visando o efetivo cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

A regularização fundiária pode contribuir para a inserção plena do cidadão à cidade. Significa

ter segurança à posse, endereço, identidade, acesso a serviços de infra-estrutura, equipamentos coletivos. Propicia a transformação da economia informal em economia legal, permitindo o acesso dos moradores ao crédito para melhoria de suas habitações, e, portanto permite aos cidadãos o acesso à moradia digna e à cidadania. A legitimidade dos novos direitos junto aos operadores de crédito é fundamental para essa inserção, tornando possível que os novos títulos de propriedade possam ser considerados garantia de empréstimos, para, por exemplo, melhorias habitacionais, dispensando os seguros que tanto oneram os financiamentos.

A regularização fundiária, paralelamente, poderá viabilizar a sustentabilidade da cidade porque reduzirá os passivos urbanísticos e ambientais, por meio de projetos que resultem na proteção e recuperação ambiental, com arborização, criação de parques, unidades de conservação e educação ambiental. Ao mesmo tempo, a inserção social dos habitantes deve ser articulada às políticas públicas, por meio da geração de emprego e renda, da participação social nos processos de gestão dessas áreas e de ações que assegurem a permanência dessa população, prevenindo, inclusive, a formação de novos assentamentos informais na cidade. Nesse sentido, a regularização fundiária sustentável deve partir de uma visão integrada, na qual a regularização jurídica, dominial seja combinada com a regularização urbanística e ambiental, urbanizando a área. Esta forma brasileira de regularização é totalmente diferenciada das experiências latino-americanas, cujos princípios idealizados pelo economista peruano Hernando de Soto propõem a distribuição generalizada de títulos sem as condições urbanísticas, ambientais e socioeconômicas apropriadas para a plena inserção do cidadão à cidade.

Com relação à política, aos princípios, aos parâmetros e ao licenciamento o PL nº 3.057/00, em sua versão contida na emenda coletiva nº69 da Comissão Especial, dá um salto qualitativo com relação à Lei Federal nº6766/79 em vigor, pois pela primeira vez a regularização fundiária de assentamentos informais é regulamentada em lei federal.

Os princípios norteadores da regularização fundiária sustentável são assim definidos no PL: responsabilidade do Poder Público no que se refere aos assentamentos de baixa renda; ampliação do acesso à terra urbanizada; garantia de moradias com condições de habitabilidade; preferência de titulação para a mulher e desestímulo à retenção especulativa da terra urbana. Além disso, pressupõe a articulação da política de regularização fundiária com a ordem jurídico-urbanística já consolidada em lei. O ponto crucial é que o PL propõe a transformação da posse em propriedade, possibilitando o acesso à moradia e à inclusão sócio-espacial de grande parcela de moradores, hoje marginalizados em ocupações informais, enfim viabiliza a regularização do enorme passivo sócio ambiental.

Ressalta-se que a regularização fundiária sustentável de interesse social acontecerá prioritariamente em assentamentos informais de baixa renda nos casos em que existam direitos reais legalmente constituídos ou quando se tratar de ZEIS.

A regularização de interesse específico foi conceituada como aquela na qual não se caracteriza o interesse social e todas as possibilidades de regularização, previstas pelo PL para os setores de média e alta renda, exigem os mesmos cumprimento dos requisitos urbanísticos e ambientais exigidos para produção de novos parcelamentos. Todavia, ainda se faz necessário aprimorar alguns aspectos como a figura de loteamentos fechados, apesar de não ser admitida no PL, existe um longo período de transição (cinco anos) para transformação desta figura na modalidade de Condomínio Urbanístico. Esta possibilidade poderá criar grandes ambigüidades, como hoje as já existentes - as apropriações privadas indevidas de áreas públicas pelos loteamentos fechados. Após citado prazo de transição a aprovação de parcelamentos do solo para fins urbanos em área fechada e com controle de

acesso somente será admitida na forma de condomínio urbanístico.

O PL define o que é a regularização fundiária sustentável e reconhece a realidade dos assentamentos informais (ocupações informais - favelas e parcelamentos irregulares), como resultado de um processo histórico de desenvolvimento desigual e excludente de nossas cidades. Estabelece também que “deve ser assegurada a participação da população interessada em todas as etapas do processo de regularização” (Inciso VII do Art.95), como condição indispensável para sua validade, legitimidade e sustentabilidade social e condiciona essa participação à coordenação do Poder Público Municipal. Entretanto, ao centralizar todo o processo de regularização fundiária no Poder Público Municipal, não se percebe a incapacidade já demonstrada deste ator em solucionar sozinho toda a complexidade da questão. Sabemos que muitos processos de regularização ocorrem, inclusive, à revelia do próprio Poder Público Municipal a partir de ações propostas por organizações não governamentais e definidos por sentenças judiciais em garantia aos direitos reais.

A regularização fundiária sustentável, segundo o PL, quando não se tratar de assentamento que envolva apenas a regularização jurídica, depende de um plano de regularização fundiária para cada assentamento informal, o qual deverá definir as áreas passíveis de consolidação, vias de circulação, medidas mitigadoras para garantir a sustentabilidade urbano-ambiental, controle de risco, necessidade de adequação da infra-estrutura básica e compensações, quando for o caso. Trata-se aqui de reconhecer o fenômeno da informalidade caso a caso, sem receitas prontas e normas gerais distantes da realidade sócio-espacial de cada assentamento. Ressalta-se o fato de não exigir o Plano de Regularização Fundiária daquelas ocupações informais já consolidadas com infra-estrutura básica e equipamentos comunitários implantados e onde se fará apenas a regularização jurídica. Este dispositivo poderá agilizar muito a burocracia da regularização de inúmeras áreas informais que esperam somente pelo título dominial.

Contudo, o Plano de Regularização Fundiária em caso de assentamento informal de interesse social localizado em APPs ao longo de corpos d'água e no entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme a Resolução CONAMA nº369/06 deverá contemplar entre outros o seguinte:

- a) levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais, restrições e potencialidades, unidades de conservação, áreas de proteção de mananciais, sejam águas superficiais ou subterrâneas;
- b) caracterização físico-ambiental, social, cultural, econômica e avaliação dos recursos e riscos ambientais, bem como da ocupação consolidada existente na área;
- c) especificação dos sistemas de infra-estrutura urbana, saneamento básico, coleta e destinação de resíduos sólidos, outros serviços e equipamentos públicos, áreas verdes com espaços livres e vegetados com espécies nativas, que favoreçam a infiltração de água de chuva e contribuam para a recarga dos aquíferos;
- d) indicação das faixas ou áreas que, em função dos condicionantes físicos ambientais, devam resguardar as características típicas da APP, respeitadas as faixas mínimas definidas nas alíneas "a" e "c" do inciso IV deste artigo;
- e) identificação das áreas consideradas de risco de inundações e de movimentos de massa rochosa, tais como, deslizamento, queda e rolamento de blocos, corrida de lama e outras definidas como de

risco;

f) medidas necessárias para a preservação, a conservação e a recuperação da APP não passível de regularização nos termos desta Resolução;

g) comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores;

h) garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e aos corpos de água; e

i) realização de audiência pública.

§ 1º O órgão ambiental competente, em decisão motivada, excepcionalmente poderá reduzir as restrições dispostas na alínea "a", do inciso IV, deste artigo em função das características da ocupação, de acordo com normas definidas pelo conselho ambiental competente, estabelecendo critérios específicos, observadas as necessidades de melhorias ambientais para o Plano de Regularização Fundiária Sustentável.

§ 2º É vedada a regularização de ocupações que, no Plano de Regularização Fundiária Sustentável, sejam identificadas como localizadas em áreas consideradas de risco de inundações, corrida de lama e de movimentos de massa rochosa e outras definidas como de risco.

§ 3º As áreas objeto do Plano de Regularização Fundiária Sustentável devem estar previstas na legislação municipal que disciplina o uso e a ocupação do solo como Zonas Especiais de Interesse Social, tendo regime urbanístico específico para habitação popular, nos termos do disposto na Lei n o 10.257, de 2001.

§ 4º Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve garantir a implantação de instrumentos de gestão democrática e demais instrumentos para o controle e monitoramento ambiental.

§ 5º No Plano de Regularização Fundiária Sustentável deve ser assegurada a não ocupação de APPs remanescentes.

O PL n° 3057/00 ao integrar a legislação ambiental, no caso da Resolução CONAMA n°369 estabelece o Plano de Regularização Fundiária, perpetua um detalhamento exagerado como regra geral e não como exceção dependendo da complexidade de cada caso. A questão ambiental é detalhada no Plano de Regularização, enfocando de maneira muito abrangente em uma escala que pode inserir toda a área urbana quando, por exemplo, é solicitado o levantamento da sub-bacia em que estiver inserida a APP, identificando passivos e fragilidades ambientais.

O poder público municipal é o responsável pela apresentação do Plano de Regularização Fundiária. Isto limita e centraliza as ações de regularização fundiária unicamente ao poder municipal que pode não ter o interesse na regularização fundiária, principalmente, em áreas de conflitos fundiários. Ao centralizar o plano de regularização fundiária nas mãos do poder público municipal, poderemos não estar percebendo a incapacidade já demonstrada deste ator em solucionar sozinho todas as questões desta complexa equação. Sabemos que muitos processos de regularização correm, inclusive, a revelia do próprio poder público, como nos processos de regularização fundiária que são encaminhados por organizações não

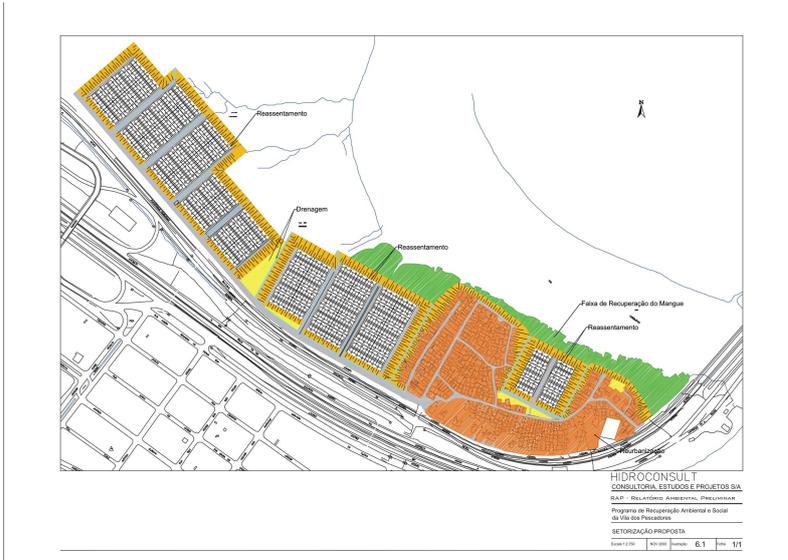
governamentais e definidos por sentenças judiciais em garantia aos direitos reais.

Por outro lado, a questão urbanística é pouco abordada. Conceitos como de urbanidade, que segundo Holanda (2002) refere-se aos padrões espaciais encontrados nas cidades envolvendo a facilidade do encontro nos espaços e equipamentos públicos entre pessoas de diferentes classes, grupos étnicos e sociais. Envolve também intensa participação na vida secular, livre manifestação de diferenças. A compreensão da complexidade do fato urbano enquanto espaço construído e sua interação com os processos de regularização fundiária são ainda pouco explorados e integrados à dimensão ambiental.

Um caso que pode exemplificar a adoção de procedimentos e negociações que visam a regularização fundiária em APPs é a Vila dos Pescadores, em Cubatão/SP. Trata-se de uma vila que ocupa parte de um mangue há mais de 30 anos. A Prefeitura municipal defende a tese de que essa área onde há ocupação consolidada por mais de 3.000 famílias foi um mangue e hoje não se caracteriza como tal. Para resolver a questão, a prefeitura elaborou um projeto de urbanização da vila, com remanejamento de parte das ocupações que se encontra sobre a água – as palafitas, para uma área adjacente à vila (ver foto abaixo). A urbanização e o remanejamento propostos são ações que buscam melhorar as condições de vida dos moradores, ao mesmo tempo em que procura recuperar parte do que foi degradado e preservar grande parte do mangue ainda intacto. O projeto ainda propõe ações de educação ambiental o que estimulará a parceria com a comunidade no controle de outras ocupações irregulares. Para concretizar o projeto, a prefeitura busca financiamento e a solução da propriedade da gleba, para posteriormente regularizar aos moradores. Além disso, está lançando mão do instrumento do Termo de Ajustamento de Conduta - TAC, onde se responsabiliza pelas ações de urbanização, recuperação e preservação, considerando que parte do mangue já ocupado possa ter infra-estrutura urbana.



Foto aérea da Vila dos Pescadores – Cubatão Fonte: Prefeitura de Cubatão/SP



Proposta da Prefeitura de Cubatão/SP

Outro caso interessante é o processo de regularização fundiária em topo de morro (APP) na favela da Rocinha no Rio de Janeiro. O morro vem sendo ocupado desde a década de 1930 e hoje é um bairro consolidado, que tem sido objeto de ações para a formalização de processos de usucapião, desde 2004, com a realização de levantamentos físicos e sócio-econômicos para a proposição de ações judiciais. Atualmente, toda a favela é objeto de um Plano de Regularização Fundiária para prosseguir as atividades, priorizando as áreas passíveis de regularização^{viii}. Além disso, o governo do estado do Rio de Janeiro e o Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB/ RJ, com apoio das Associações dos Moradores, no período de outubro de 2005 a janeiro de 2006 promoveram um concurso de idéias para urbanização da Rocinha. O Plano de Regularização Fundiária em curso se complementar-se-á com os projetos e obras de urbanização da área propostos pelo grupo ganhador do concurso. Esse grupo realizou um trabalho com a participação da comunidade da Rocinha e apresentou propostas muito interessantes como: melhorar as condições de acessibilidade; estabelecer parâmetros para ocupação, com limites ao crescimento horizontal e vertical, implantar equipamentos comunitários e adotar um Plano Diretor de habitação que possibilite a realocação das famílias que tiverem que deixar suas casas em função das obras de urbanização e de sua localização em áreas de risco.

Outra questão importante é que o PL nº 3.057/00 avança muito no licenciamento da regularização fundiária. É preciso lembrar que até hoje na maioria dos municípios o licenciamento ambiental e urbanístico é dissociado e com várias sobreposições de etapas. No PL nº3057/00 é proposto o licenciamento urbano e ambiental integrado da regularização fundiária, de forma simplificada e, na maioria dos casos, realizado pela autoridade licenciadora municipal a partir de dois atos administrativos. O primeiro ato consiste na licença urbanística e ambiental integrada, ato pelo qual a autoridade licenciadora estabelece as condições e as restrições de natureza urbanística e ambiental que devem ser obedecidas pelo responsável pela regularização. O segundo ato a licença final integrada no qual após as obras implementadas a autoridade licenciadora declara que o empreendimento foi fisicamente implantado e executado de forma regular.

É necessário lembrar também que hoje não podemos mais falar de regularização fundiária tão somente como sendo algo que se encontra no âmbito da ação discricionária do Poder Público, que faz quando quer, quando é pressionado ou quando tem algum compromisso. Existe

juridicamente já constituído um direito subjetivo à regularização, em condições especificadas na legislação em vigor, mesmo contra a vontade do Poder Público. É importante salientar que a tolerância ao informal gerou direitos e, nesse sentido, a regularização tem que ser melhor traduzida em: padrões técnicos, urbanísticos, ambientais e construtivos possíveis e nem sempre ideais.

O PL reafirma instrumentos de regularização fundiária como a concessão especial de uso para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, e o usucapião; e cria dois novos instrumentos: a demarcação urbanística e a legitimação de posse. Os três primeiros foram referendados, pois já estão definidos na CF de 1988, na MP nº 2.220/01 e no Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01. Vale lembrar aqui que a Concessão de Uso Especial para fins de moradia poderá ser aplicada também em áreas da União como em terrenos de marinha e áreas do INSS, passando inclusive a ser um título que pode ser dado como garantia para empréstimos.

A demarcação urbanística é definida como "o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca o imóvel, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses." (inciso XXVI do art. 3º). A legitimação de posse que ocorre quando o Poder Público confere o título ao ocupante do imóvel objeto da demarcação urbanística, reconhecendo sua posse e o seu tempo de posse. Pelo registro do título de legitimação de posse, o morador formaliza a propriedade do imóvel já constituído pela usucapião e adquire o direito real de posse, se não houver transcorrido o tempo para aquisição da propriedade pela usucapião. A partir do registro, esses títulos poderão ser dados como garantia real e transferidos inter vivos ou causa mortis, desde que permaneçam com a destinação de interesse social. Esses dois novos instrumentos, apesar de merecerem melhor reflexão, agilizam os procedimentos de regularização fundiária, pois são expedidos pela administração pública municipal responsável pela regularização fundiária e possibilitam a solução de muitos casos em que o proprietário formal não se manifestou.

Outra questão que merece destaque é a modificação da Lei nº 10.931/04, que estabelece a gratuidade do primeiro registro da regularização realizada pelo Poder Público em assentamentos de interesse social. No processo de discussão em andamento, os representantes dos cartórios de registros de imóveis não aceitaram a gratuidade do primeiro registro e propuseram um desconto que poderá atingir no mínimo 20% dos emolumentos do registro do primeiro direito real e de legitimação de posse encaminhados pelo Poder Público. Isto na verdade é um retrocesso diante da legislação em vigor e poderá inviabilizar o registro de muitas áreas e lotes a serem regularizados no país.

A manutenção da infra-estrutura, principalmente, no caso da regularização fundiária de assentamentos em ZEIS ou mediante à aplicação de instrumentos jurídicos de âmbito coletivo, ficará no PL a cargo do Poder Público ou de seus concessionários ou permissionários.

Quanto às penalidades, uma forma também de conter a irregularidade, o PL propõe o aumento da pena para aqueles que efetuarem parcelamento do solo para fins urbanos, no sentido de garantir um maior tempo de prescrição do crime, prevendo também como inovação a perda da terra em favor do Município, em caso de parcelamento irregular efetuado pelo proprietário da área.

5. Considerações Finais

A inclusão do Título da Regularização Fundiária Sustentável é um grande avanço do PL 3.057/00, porque reconhece o passivo sócio-ambiental, propiciando a superação da dualidade entre a cidade formal e informal. Esse Título da regularização fundiária sustentável propõe critérios, normas, procedimentos, contrapartidas e penalidades claras para legalizar aquilo que é regularizável do enorme passivo sócio-ambiental existente em nossas cidades, incorporando e reconhecendo o direito à moradia e integrando os assentamentos informais à ordem urbanístico-ambiental do país. As regras urbanísticas e ambientais definem compensações de áreas, para atendimento de determinados padrões urbanísticos garantidores da definição de espaços públicos, para instalação de equipamentos comunitários e áreas verdes. O Título da Regularização Fundiária Sustentável abrange a política, o plano até o registro público, considerando todas as etapas de um processo de regularização e viabilizando que os programas existentes consigam chegar à regularização urbanística/ambiental/administrativa e patrimonial com segurança jurídica.

O Projeto de Lei permite a regularização fundiária por meio das Prefeituras Municipais e dos Cartórios de Registros de Imóveis, de maneira administrativa, ficando apenas os conflitos fundiários por meio de soluções judiciais. A regularização por via judicial é uma possibilidade, mas somente será possível atingir a regularização fundiária sustentável com a intervenção municipal. A questão que se coloca é como ficam os assentamentos quando a administração municipal não assumir sua responsabilidade, colocando obstáculos para alcançar a sustentabilidade da regularização? O PL nº 3.057/00 inova, criando duas fundamentais figuras legais que se constituem em novos instrumentos de regularização fundiária - a demarcação urbanística e a legitimação de posse, que poderão agilizar sobremaneira a regularização fundiária.

São muitos os interesses em um Projeto de Lei que prima pela complexidade de temáticas urbanísticas, ambientais, jurídicas e econômicas. No entanto, é necessário que esse marco legal expresse a reforma urbana, favoreça a inclusão social e a transformação da política de desenvolvimento urbano e habitacional.

Para tanto, é preciso que este PL nº 3.057/00 seja amplamente divulgado e discutido pelos diversos setores sociais, econômicos, políticos e institucionais interessados e envolvidos na questão. Acreditamos que as discussões para aperfeiçoamento do PL e posteriormente, também para sua implementação, são necessárias no sentido de tornar mais maduros os novos instrumentos e procedimentos, que visam o reconhecimento do direito à moradia com melhores condições de habitabilidade. A possibilidade de se fazer fóruns mais descentralizados pelo Brasil, fora do circuito da capital do país, poderia ajudar nesta difícil tarefa e incluir de maneira mais democrática os movimentos sociais, associações de moradores, prefeituras municipais, pesquisadores e a diversidade da realidade brasileira.

Todos os parâmetros, critérios e condições propostos para a nova Lei deveriam não só levar à produção e oferta de lotes mais baratos, acessíveis e em número suficiente, mas produzir uma cidade com qualidade para se viver. Uma cidade que seja ambientalmente sustentável para todos e para as futuras gerações. Essa, com certeza, será uma equação difícil e delicada porque, para tal, é imprescindível uma ação muito coordenada entre os critérios urbano-ambientais, contrapartidas, responsabilidades, garantias, gestão e condições de controle social do processo de parcelamento e de regularização fundiária. O licenciamento urbanístico e ambiental integrado é um grande avanço do PL. Pela primeira vez teremos na regularização fundiária a possibilidade de procedimentos simplificados e de licenciamento integrado urbano e ambiental praticamente centrados na autoridade licenciadora municipal. São propostas normas, procedimentos e contrapartidas claras para legalizar a partir de um Plano de Regularização Fundiária aquilo que é regularizável do enorme passivo sócioambiental

existente em nossas cidades, incorporando e reconhecendo o direito à moradia e integrando-o à ordem urbanístico-ambiental do país.

A adoção de novas contrapartidas que resultem em recursos ou qualifiquem a regularização fundiária seria interessante. Para isso, no caso de grandes e sofisticados parcelamentos, com menor densidade e lotes grandes, poderia ser exigida uma compensação na forma de doação de percentual da gleba para programas habitacionais de interesse social. Esta idéia, já é adotada em outros países, sendo um instrumento exitoso de inclusão social, pois distribui melhor o bônus urbano com aqueles que precisam mais.

É ainda um grande desafio a proposição de lei federal como norma geral, reconhecendo e respeitando a autonomia dos municípios, considerando-se a diversidade da realidade urbana brasileira. Estes devem regulamentar, por meio de leis próprias, as situações mais específicas, mas lembrando que as regras gerais fixadas pela lei federal tendem a ser as regras únicas para a maioria dos municípios brasileiros. A questão consiste em regular os processos de produção do espaço urbano que necessitam de regulação e da intervenção do Poder Público. Por outro lado, o mercado imobiliário deve se ocupar dos processos relativos às classes mais favorecidas, respeitando os limites e padrões estabelecidos no PL.

No que se refere à regularização fundiária de interesse social a proposição do PL é que ocorreria por meio do Plano de Regularização Fundiária. Este poderia estabelecer parâmetros mais próximos da produção popular, mas com compensações, contrapartidas, responsabilizações, compartilhadas e penalidades, quando for o caso. Entretanto, é importante que esteja claro no âmbito de todo o Projeto de Lei, o fortalecimento do Plano Diretor como instrumento básico e regulador de um projeto de cidade, no qual estarão inseridos os novos parcelamentos e a regularização fundiária, como parte de um processo coletivo de planejamento e de produção da cidade.

Neste sentido, o detalhamento exagerado do Plano de Regularização Fundiária, como está proposto na Resolução CONAMA nº 369/06 e definido no PL nº 3057/00, no âmbito do interesse social pode não só negar os direitos reais já reconhecidos por lei, como jamais dar conta da irregularidade fundiária urbana, com a enorme diversidade de padrões e realidades sócio-econômicas existentes no país. Verificamos que apesar de algumas avanços pontuais na legislação, prepondera ainda o falso conflito entre a dimensão urbana e a ambiental que tratam de maneira dissociada a mesma realidade, inclusive, com visões extremadas tanto dos ambientalistas como dos urbanistas. É preciso urgente a integração entre os dois direitos: o ambiental e o direito à moradia já definido pela nova ordem jurídico-urbanística que afeta diretamente a questão da informalidade. A falta de definições e de consenso só tem agravado ainda mais o quadro crescente de degradação ambiental das cidades, principalmente nas chamadas áreas de preservação permanentes - APPs.

Trata-se, portanto, de encontrar esse equilíbrio entre índices técnicos e realidades sócio-econômicas, culturais, ambientais e urbanas tão diversificadas. Propiciar que os índices e padrões dialoguem com a cidade real. Se isto não for alcançado, como em outras leis, esta não sairá do papel e resultará apenas em uma coletânea de restrições. Na regularização fundiária, o direito à regularização da população moradora tem que ser traduzido em padrões técnicos, urbanísticos, ambientais e construtivos, minimizando a degradação ambiental já produzida e os efeitos negativos da ocupação do solo urbano, ao mesmo tempo em que viabilize a transformação da ocupação irregular em assentamento regularizado e urbanizado de maneira sustentável.

Neste sentido, os urbanistas, ambientalistas e gestores públicos têm uma importante tarefa. Conforme nos ensinou Santos^{ix} a cidade é dinâmica, criada por um jogo de interesses e de conflitos. E, neste contexto, os “jogadores”, especialmente os profissionais habilitados e

gestores públicos, ao levarem em conta a diversidade de interesses, devem funcionar como mediadores, fazendo com que a intervenção chegue o mais perto possível da materialização do projeto de cidade idealizado por todos. Também têm o papel fundamental de auxiliar a esclarecer as regras do jogo para aqueles que não as conhecem.

Possibilitar um espaço institucional centrado no Município, com ampla participação é importante para o exercício democrático e para agilizar o processo de licenciamento integrado urbano e ambiental. É fundamental a criação de arenas políticas de controle social, por meio de uma Comissão de Representantes colegiada nos moldes da associação do condomínio edilício, que fiscalizará o cumprimento do cronograma de implantação de obras definido na aprovação do projeto de novos parcelamentos e de regularização fundiária. Essa atribuição de fiscalização e monitoramento, até hoje a cargo apenas do Poder Público ou do indivíduo por meio de ações judiciais extremamente longas, passará a ser compartilhada agora de maneira coletiva com aqueles diretamente interessados – os compradores. Essa idéia é inovadora sendo, posteriormente, necessário todo um trabalho de divulgação, para que possa ser implementada diante da estrutura pouco ágil da maioria dos municípios. No caso da regularização fundiária, este papel poderia ser cumprido juntamente com o Conselho Gestor das ZEIS.

As parcerias público-privadas foram uma temática pouco trabalhada em todo o Projeto de Lei. Na verdade, é preciso compartilhar as responsabilidades do Poder Público com a iniciativa privada, no processo de parcelamento e de regularização fundiária.

Em Porto Alegre, por meio do Decreto 14.428/04, que regulamentou a Lei 9.162/03 foi instituído o instrumento do urbanizador social, que visa estimular por meio de parceria com a iniciativa privada, a produção de lotes urbanizados a preços acessíveis para a população de baixa renda. Trata-se de um projeto piloto que se constitui numa iniciativa interessante que procura integrar os interesses do empreendedor com a necessidade de produção de lotes populares. Para concretizar essa parceria, são pactuadas, entre o Poder Público e a iniciativa privada, diretrizes e normas específicas que garantam a implementação de projetos voltados para a produção de lotes a baixos custos. Essa experiência piloto contribui para que as cooperativas habitacionais e pequenos empreendedores entrem no mercado, hoje reserva e monopólio das grandes empresas ou do Poder Público, quando se trata de parcelamento de baixa renda. Portanto, a possibilidade de co-responsabilidades, ampliando a atuação do setor privado, inclusive, na regularização fundiária deveria ser melhor explorada, para transformar a realidade urbana atual da informalidade.

Depois da aprovação, a nova Lei entrará em vigor e as prefeituras terão um prazo para se adequar às novas exigências. Os municípios deverão estabelecer a política de regularização fundiária para implementar procedimentos simplificados de aprovação do Plano de Regularização Fundiária e licenciamento, com parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para a regularização de interesse social.

Enfim, a nova lei de parcelamento para fins urbanos e regularização fundiária, juntamente com o capítulo constitucional sobre política urbana, o Estatuto da Cidade e a Medida Provisória nº 2.220/01, devem compor e consolidar as bases do novo marco jurídico-urbanístico no país. Substituirão de vez o paradigma instituído pelo Código Civil, de 1916, reconhecendo o direito individual de propriedade imobiliária urbana, desde que cumprida a função sócio-ambiental da propriedade e da cidade. Deverá, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal, se constituir na Lei de Responsabilidade Territorial, responsabilizando claramente aqueles que cometerem crimes contra a ordem jurídico-urbanística e, sobretudo, criando um conjunto de novos conceitos, parâmetros, procedimentos e instrumentos para qualificar o processo de gestão e desenvolvimento urbano municipal.

6. Referências Bibliográficas

- BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.
- _____, Lei Federal nº 6766/79 de 19 de dezembro de 1979.
- _____, emenda 69 da Comissão Especial ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000.
- _____, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.
- _____, Medida Provisória nº 2.220/01 de 04 de setembro de 2001.
- _____, Resolução CONAMA nº 369/06, de 28 de março de 2006.
- Déficit habitacional no Brasil. (2003) Municípios selecionados e micro regiões geográficas. Secretaria da Habitação/Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.
- Caderno Regularização Fundiária MCidades (2006). Ministério das Cidades. Brasília.
- FREITAG, Bárbara e ROUANET, Sérgio Paulo. (1993) (orgs.) In Sociologia: Habermas. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo. Editora Ática. .
- HOLANDA, Frederico de. (2002) O espaço de exceção. Brasília. Editora Universidade de Brasília.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos (1983). A cidade como um jogo de cartas. Niterói. Universidade Federal Fluminense: EDUFF, São Paulo. Projeto Editores.
- SANTOS, Boaventura de Souza. (2000) Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo. Editora Cortez.
- Planejamento territorial urbano e política fundiária. (2004). Ministério das Cidades. Brasília.
- Internet <http://www.urbanizadorsocial.org.br/>

7. Notas

ⁱ Esclarecemos que as autoras participam do processo de discussão e algumas propostas aqui apresentadas resultam destas discussões, outras são de iniciativa própria.

ⁱⁱCenso IBGE 2000.

ⁱⁱⁱDados da Pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades - Levantamento preliminar da situação dos Planos Diretores nos 1.684 municípios com obrigatoriedade de fazê-lo até 10 de outubro de 2006, conforme determina a lei nº 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade.

^{iv} A Medida provisória 2.220, que tem força de lei, estabelece as bases para a aplicação da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.

^vO Município tem competência constitucional para legislar e promover o adequado ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. A cooperação entre os entes federativos deve ocorrer conforme o princípio de subsidiariedade, ou seja, aquilo que pode ser feito no âmbito local não deve ser realizado no âmbito central.

^{vi} É secretária desde 2003 a Arquiteta e Urbanista Raquel Rolnik e nesta condição coordena às ações de Regularização Fundiária no Ministério das Cidades. Foi diretor de Assuntos Fundiários Urbanos, em 2003, participando da elaboração e implantação inicial do Programa o Jurista Edésio Fernandes, atualmente consultor da SNPU. Em 2004, esteve à frente da Diretoria o Sociólogo Sérgio Andréa e em 2005, até a presente data o Engenheiro Civil Celso Carvalho.

^{vii}O Programa Papel Passado por meio de ações diretas e indiretas vêm beneficiando 1.050.000 famílias, em 26 estados, abrangendo 1.394 assentamentos em 220 municípios.

^{viii} As atividades na favela da Rocinha estão sendo executadas pela Fundação de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião, em parceria com a Arquidiocese do Rio de Janeiro e apoio do Governo Federal – Ministério das Cidades.

^{ix}