

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

AS POLÍTICAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SUAS VÁRIAS FACES: UMA REVISITA A
ALGUMAS QUESTÕES BÁSICAS SOBRE A IRREGULARIDADE

Alex Ferreira Magalhães (IPPUR / UFRJ)

TÍTULO:

**As Políticas de Regularização Fundiária e suas várias faces:
uma revisita a algumas questões básicas sobre a Irregularidade
Urbana e às medidas para “solucioná-la”**

RESUMO:

Trabalho de recapitulação bibliográfica e de análise crítica da política de regularização fundiária, especialmente no caso brasileiro, mas com referências à experiência latino-americana e mundial, com base na bibliografia pertinente. Nele se realiza uma reflexão sobre alguns aspectos, tidos como fundamentais, do conceito de *irregularidade*, que é um pressuposto necessário da referida política, identificando problemas teóricos e práticos, além das implicações e significados embutidos neste conceito. Toma como base os estudos, realizados em distintas escalas, das experiências de execução de programas de regularização fundiária nas últimas décadas, confrontando-as com a teoria. Busca contribuir para diagnósticos abrangentes das políticas de regularização, especialmente em face de problemas como a melhoria substantiva das condições de moradia da população pobre, a não reprodução de processos de dualização urbana, e as concepções e projetos de cidadania envolvidos na ação. Busca, ainda, refletir criticamente sobre certos elementos da própria teoria, contribuindo para sua renovação.

“É necessário um amplo olhar sobre a cidade como totalidade, como produção social, deixando de lado a dicotomia cidade legal / cidade ilegal.”

CLICHEVSKY, 2003, p.70¹

1. Introdução

O presente trabalho constitui parte de uma pesquisa em curso que busca identificar e sistematizar as principais questões que vêm sendo debatidas sobre as políticas de regularização, bem como refletir sobre tal problematização e dialogar com a mesma. Nele se recoloca o debate sobre algumas dessas questões, tidas como elementares, no intuito de desencadear, a partir das raízes e fundamentos do debate em curso, uma reflexão crítica sobre o que se pode esperar das políticas de regularização, bem como a respeito de seu significado social e político. Assim, não adentraremos em discussões de caráter operacional e/ou de aspectos vários relativos aos instrumentos de regularização, debate cuja importância reconhecemos, mas que não integra o objeto do presente trabalho.

A fim de lograr o objetivo acima indicado, optou-se por tomar, como fonte básica de informação sobre a experiência concreta dos programas de regularização fundiária, três avaliações de políticas e programas realizadas nos últimos dez anos, em três distintas escalas: nacional (voltada à experiência brasileira), continental (de âmbito latino-americano) e mundial. Com base em tais fontes de informação, concebemos as seis seções nas quais organizamos nossa análise.

Como resultado, almejamos identificar possibilidades e limites das políticas de regularização, fornecendo elementos para diagnósticos abrangentes e consistentes dessa experiência, que conta com uma trajetória de algumas décadas e nos põe em contato direto com problemas contemporâneos de alta relevância.

Procuramos, tanto quanto possível, produzir uma argumentação com caráter de análise e problematização da experiência, tentando escapar quer da mera descrição, quer de um discurso laudatório, bem como de uma fala de caráter normativo. Desta forma, julgamos trazer uma contribuição mais relevante aos estudos sobre política habitacional especificamente voltados ao tema da irregularidade, estimulando o contínuo processo de pensar – e repensar - as políticas de regularização enquanto um padrão determinado de política habitacional e de política pública.

2. O “quanto” da irregularidade

As políticas de regularização fundiária têm sido propostas a fim de dar conta do problema da disseminação de assentamentos humanos precários no que tange às condições de moradia, os quais são normalmente denominados de *irregulares* - daí a razão da expressão *regularização* - sendo, outrossim, também de uso corrente categorizá-los como *informais* ou *ilegais*. Em geral, como justificativa da existência dessa espécie de política, aponta-se o para o fenômeno do crescimento de tais assentamentos em índices superiores ao do conjunto da cidade – seja no que tange ao seu número, à sua população, a área ocupada, a área construída ou ao número de núcleos. Por vezes, este fenômeno tem sido classificado como *desordenado*, *explosivo* e/ou *incontrolado*, na célebre imagem a imagem do “*planeta favela*”, e/ou da “*cidade que está virando favela*”².

Segundo DURAND-LASSERVE (1996) a irregularidade é, em média, estimada em 40% da população mundial, sendo as taxas na África anglófona as mais altas – entre 60 e 75% conforme o país. Ele afirma que, de maneira geral, as taxas de informalidade decresceram onde houve políticas de regularização em larga escala, porém, esta seria a minoria dos casos. Na maioria (v. g., Argentina, Venezuela, Peru e Brasil) a situação pouco melhorou, devido à falta de recursos e à não priorização política dos programas de regularização. Ele distingue a existência de 3 cenários no tocante ao quadro mundial de “*irregularidade fundiária*”: 1º - agravamento generalizado: é o caso de países confrontados com crises econômicas, êxodo rural, enfraquecimento do Estado no controle do uso do solo e crise de autoridade do Estado (situação de muitos países africanos); 2º - estabilização: caso de países com certo grau de acumulação de capital, implementação de programas de regularização e tolerância com o desenvolvimento do mercado imobiliário informal (situação onde se encontrariam o Brasil e alguns países da Ásia e África); 3º - redução das taxas de irregularidade: caso de limitado número de países, onde se conjugam estabilidade política, altas taxas de crescimento econômico (acima de 5% ao ano), estabelecimento de programas de desenvolvimento, grande apoio externo (em alguns casos da própria iniciativa privada), levando à implementação de programas subsidiados de larga escala. Em alguns casos combinam-se uma estreita regulação do mercado de terras e a criação de sistemas públicos de poupança obrigatória para fins habitacionais (nesse grupo ele inclui Marrocos, Tunísia, Jordânia, Botswana, Burkina Faso, Tailândia, Malásia, Indonésia, México e Chile).

Em pesquisa de âmbito latino-americano, CLICHEVSKY (2003) reúne dados que demonstram ter havido crescimento relativo da população em assentamentos precários ao longo da década de 1980, vendo-a como uma contrapartida do baixo crescimento econômico e

crescimento vegetativo da população pobre ou miserável. O crescimento de tais assentamentos teria se dado, sobretudo, nas áreas periféricas, além do que, de maneira mais vertical/intensiva do que horizontal/extensiva. Nesse sentido, há inúmeros exemplos expressivos nas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, no período recente.

Os dados disponíveis têm, de fato, apontado para o agravamento do problema da irregularidade, que cresce em termos absolutos e relativos, tornando-se, aos poucos, um fenômeno predominante nas cidades. Ou seja, aquilo que no imaginário social e político - e até mesmo no campo acadêmico - é visto como exceção, anormal, patológico ou distorcido, constitui algo quantitativamente majoritário. Em poucas palavras, *a exceção virou regra*. De outro lado, no entanto, não podemos descuidar dos aspectos ideológicos inerentes aos dados qualitativos. Em 1979, a Prefeitura do Rio de Janeiro estimava a população favelada em cerca de 25% da população total da cidade (cf. MACAHADO DA SILVA, 1981), índice notoriamente superdimensionado, tendo em vista que tal percentual, hoje, é calculado em ao redor de 18%, sendo certo que a população favelada cresce, via de regra, em índices superiores ao do conjunto da cidade. A apresentação do problema da irregularidade como algo decorrente de um crescimento urbano *descontrolado* pode estar, sutil e inconscientemente, transmitindo a idéia de que o fenômeno em questão seria na verdade *incontrolável*, usando-se de uma metáfora bastante familiar à população carioca, que afirma que “*o morro vai descer*”. Em outras palavras, a imagem de um problema ameaçador às portas da cidade com certeza não é algo neutro, mas exerce influências bastante definidas sobre diversos agentes - v. g., classes médias urbanas, agentes políticos, gestores públicos, órgãos de financiamento - no sentido de consagrar os programas de regularização como algo prioritário, urgente e emergencial, porém paliativo, em face do processo em curso. E se isso é verdade, podemos arrematar que se trata de algo classificável como *legitimação pelo medo*, com todas as conseqüências que isto traz. Vale dizer, os esforços atuais pela regularização fundiária estariam imbuídos, antes de tudo, de um significado de defesa da cidade contra uma espécie de *inimigo* que se encontra na iminência de invadi-la, descaracterizando-se, pois, como instrumentos de promoção dos agrupamentos “*beneficiados*” por eles. Seriam executados na *favela*, mas os *problemas* que querem atacar são os problemas *da cidade*.

3. O “quando” da irregularidade

As primeiras notícias, dadas pela literatura corrente, a respeito da implementação de políticas / programas de regularização fundiária remontam, em última instância, ao início da década de 1960. No entanto, percebe-se que a maior parte das experiências citadas e

analisadas nos estudos consultados se inicia em torno da década de 1980, momento em que por diversos fatores – que, nos parece, devem ser rigorosamente investigados e esmiuçados – tais políticas ganham força e passam a figurar de maneira saliente no debate internacional. Costuma-se apontar a experiência peruana, de 1961, como aquela precursora, em termos mundiais, dos programas de regularização fundiária. Não obstante, o estudo de CLICHEVSKY (2003) informa que, nesse mesmo ano, inicia-se um programa boliviano. Segundo essa autora, em 1963, a Colômbia aprova uma legislação sobre regularização, bem como, em 1958, a Venezuela começa a desenvolver propostas de melhoria e urbanização dos “*ranchos*” e de outras áreas ocupadas a partir de invasões toleradas pelo governo de então.

Com respeito às concepções de programa de intervenção em assentamentos precários do Banco Mundial e Programa das Nações Unidas para Desenvolvimento (UNDP), DURAND-LASSERVE (1996) vislumbra três etapas. Até o início da década de 1970, a ênfase estava colocada no uso das reservas de terra pública necessárias aos projetos habitacionais. Desde então, até o início dos anos 1980, a atenção voltou-se às questões da segurança da posse e aos projetos de melhoria e provimento de serviços e infra-estruturas. A partir da década de 1990, a ênfase se volta à melhoria da eficiência das instituições, políticas de descentralização, privatização e parcerias público-privadas. Este autor reconhece a influência da liberalização econômica das últimas décadas, bem como dos programas de ajuste estrutural, sobre as mudanças ocorridas nas políticas urbanas dos países em desenvolvimento no período 1986-1996. No tocante à política habitacional, isto se traduziu em redução da capacidade de intervenção do Estado e questionamento de diversos programas.

No caso brasileiro, embora a configuração de certas situações de moradia das classes populares como *irregulares* remonte ao ano de 1937³, a preocupação com a deterioração das condições de moradia, expressa no crescimento das favelas e das invasões, recrudescer no período pós-2ª Guerra Mundial. Na década de 1950, um conjunto de medidas faz com que a chamada “*urbanização in loco*”, e a preocupação de proteção dos favelados contra ameaças de remoção, surjam na discussão pública da questão habitacional e social. Porém, a grande questão desta década é a do desenvolvimento, ainda se vendo em segundo plano as questões relativas aos segmentos então vistos como “*marginais*” (MACHADO DA SILVA, 1981). Na década seguinte, o *déficit habitacional* passa a ser encarado como um dos graves problemas sociais brasileiros, o que levou à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH), em 1964, no recém iniciado período dos governos militares. São do final desta década as primeiras experiências conhecidas de urbanização de favelas no Brasil, embora de maneira minoritária, dado que as políticas de remoção eram amplamente predominantes. É somente a partir de

1979 que o PROMORAR passa a financiar ações integradas de urbanização de favelas, seguindo a fórmula clássica dos projetos de urbanização, em que as obras de saneamento e pavimentação possuíam a primazia, quando não a exclusividade. Não figuravam nos projetos de então alguns itens hoje considerados, via de regra, como indispensáveis, tais como a regularização urbanística e/ou fundiária, as medidas sociais complementares e a participação da população atingida. Em que pesem tais elementos (importantes) não figurarem no modelo de intervenção então em voga, demarca-se nesse período uma mudança no tratamento das favelas e demais espaços urbanos autoproduzidos e/ou precariamente urbanizados, passando a prevalecer a proposta de urbanização no próprio local em detrimento das práticas anteriores, que preconizavam a remoção.

No estudo da experiência de dez cidades brasileiras realizado por IBAM (2002b), se reconhece a existência de vinculações entre os atuais programas de regularização fundiária e aqueles que os antecederam, explicadas da seguinte forma:

Muitos dos projetos/programas estudados se consolidaram a partir da evolução/aperfeiçoamento/revisão de experiências anteriores de menor porte, ou dedicadas a algum recorte das questões habitacional, social ou ambiental. É inegável a vinculação do Favela-Bairro ao Projeto Mutirão; do Vila Bairro às Hortas Comunitárias; do PEAR/PROAS ao PROFAVELA ou do PREZEIS ao Prefeitura nos Bairros. No caso de Belém a transformação se dá pela revisão conceitual da abordagem da situação-problema, partindo de um projeto convencional de macrodrenagem (do igarapé Tucunduba), até alcançar o formato de Plano de Desenvolvimento Local – integrado e multissetorial –, para as comunidades de Riacho Doce e Pantanal.

Nessa perspectiva, se de um lado há um débito dos programas atuais face às experiências anteriores, haveria, entre ambas, uma essencial distinção de caráter conceitual, sinalizando para diversos paradigmas orientadores da ação. Parece-nos que, na década de 1980, assistimos não ao surgimento de políticas e/ou programas de intervenção em favelas e outros espaços não devidamente infra-estruturados previamente à sua ocupação. As informações disponíveis nos mostram que tais ações remontam à década de 1950, podendo ser relacionadas ao contexto social, econômico, político e cultural que emerge após o final da 2ª Guerra Mundial. O que a década de 1980 testemunharia seria o fato de que tais ações – que evidentemente se beneficiaram da experiência acumulada nas intervenções pioneiras, além de inovações tecnológicas e mudanças conjunturais – passam a ser compreendidas e executadas em nome da correção de irregularidades urbanas, da legalização de situações ilegais e da melhor atribuição, definição e segurança dos direitos de propriedade dos habitantes desses territórios. Neste período, surge a própria expressão *regularização fundiária*, que pressupõe a afirmação da existência de certas situações irregulares a serem corrigidas pelas intervenções

públicas. A novel expressão nos parece um indicador preciso de que as ações em favelas e outras espécies assemelhadas de assentamentos urbanos ganharam um outro significado, caráter ou natureza.

Analisando-se trabalhos de autores que se ocuparam de problemas relativos à situação da moradia das classes populares em período anterior a década de 1980 – v. g., John Turner, Luis Antonio Machado da Silva, Maria Helena Beozzo de Lima – não encontramos a descrição das situações sob análise como *irregulares*, *informais* ou mesmo *ilegais*. Em outras palavras, não são essas as idéias-força que norteiam o conhecimento e a ação sobre o *problema habitacional* que fora previamente definido. A mudança de significado da política pública, acima apontada, é, pois, acompanhada de modificações na maneira de representar, de olhar e de narrar aquilo que se deseja modificar mediante esta política.

Um dos pontos que, para Durand-Lasserve, delimita as diferenças dos programas atuais face aos anteriores, diz respeito à revisão, e/ou redefinição, dos padrões urbanísticos em vigor, o que figura, hoje, praticamente como um imperativo, especialmente na América Latina. Tais padrões não estariam adaptados às necessidades e acarretariam efeitos discriminatórios, refletindo, via de regra, modelos idealizados de planejamento e organização do espaço. Importariam em lentidão, complexidade e custos para aprovação de projetos. Difíceis de entender e de interpretar, eles seriam desconhecidos ou, se conhecidos, não respeitados pela maioria dos cidadãos, tanto nos espaços formais quanto informais. As estratégias contemporâneas pautam-se por estabelecer um mínimo de padrões (regulação mínima) e apostar em linhas estratégicas, isto é, é mais importante estabelecer normas indicativas mais do que proibitivas. (DURAND-LASSERVE, 1996)

Acreditamos que tal espécie de representação tenha sido grandemente reforçada pela influência exercida pelo pensamento de Hernando de Soto, em cuja perspectiva se seleciona, e se enfatiza, os aspectos de ilegalidade e de informalidade, que constituiriam os sinais distintivos dos espaços favelizados e assemelhados. Dados os enormes dispêndios de tempo, de recursos financeiros e de procedimentos burocráticos necessários à legalização do parcelamento, ocupação e uso do solo urbano, os indivíduos, sobretudo os mais pobres, seriam estimulados a realizá-los à margem da lei, de modo a constituir um amplo circuito de atividades econômicas informais, das quais o Estado não tem nenhum controle ou registro. Em conseqüência, os indivíduos se veriam penalizados nas suas capacidades de gerar renda por meio de seu patrimônio, uma vez que propriedades não devidamente formalizadas, conforme as normas do Estado, seriam incapazes de se converter em capital, remanescendo como *capitais mortos*, enormes riquezas incapazes de ingressarem nos circuitos produtivos.

Tal esquema conduz à centralidade das ações chamadas de *titulação* – ou, nos termos de DE SOTO (2001), *formalização* – nos programas de intervenção em assentamentos de baixa renda. E tal centralidade é exatamente o que tem se verificado na experiência latino-americana, na qual, conforme nos mostra CLICHEVSKY (2003), o desenho da maioria dos programas implementados é de molde a privilegiar a titulação e não a urbanização.

No entanto, esta não é a única abordagem do *problema*. DURAND-LASSERVE (1996), por exemplo, vai em direção um pouco diversa ao afirmar que “*os principais critérios para definir ‘assentamentos irregulares’ são a ausência de infra-estrutura e serviços, e as dificuldades encontradas para superá-las, antes mesmo que a insegurança da posse*”. Assim, nessa outra corrente de pensamento predominaria a visão que atribui primazia ao aspecto urbanístico, isto é, às condições de precariedade em que o *habitat* se constitui. Integra, também, o debate a corrente que procura articular, de maneira indissolúvel, os propósitos de formalização da propriedade e de melhorias urbanas, numa concepção cujos autores têm denominado *integral* (FERNANDES, 2004a). De outro lado, a experiência latino-americana tem colocado alguns paradoxos para a concepção de política de regularização centrada na formalização dominial. Isto porque os resultados dessa formalização, bem como os impactos dela esperados, foram inexpressivos até aqui, salvo algumas poucas exceções, podendo ser vistas como o grande “*calcanhar de Aquiles*” dos programas. Muito embora constituam as ações menos onerosas, são também as mais complexas. As ações de urbanização, ao contrário, têm atingido em maior parcela os seus objetivos, embora sejam mais onerosas. Mesmo naqueles poucos casos, como o peruano, onde se logrou a distribuição massiva de títulos formais, merecem análise crítica os instrumentos utilizados para tanto, os quais, ao invés de desatarem os decantados nós e obstáculos burocráticos à aquisição da propriedade, optaram por tangenciar esse problema, instituindo novos procedimentos e órgãos competentes para tanto. Assim, restam intocadas as estruturas legais e administrativas, apontadas (em grande parte, acertadamente) como um dos maiores entraves ao acesso à propriedade.

4. O “onde” da irregularidade

Da literatura especializada no problema da irregularidade, na qual englobamos também aquela versada nas correlativas políticas urbanas desenhadas para enfrentá-lo, podem-se também extrair algumas colocações – que talvez merecessem ser tomadas, elas próprias, como objeto de análise e problematização – a respeito do *locus* da irregularidade. Identificamos dois níveis em que esta *localização* seria realizada: um no plano global e outro no plano intra-urbano.

No plano global, afirma-se que a irregularidade constitui uma experiência pertinente às cidades dos países ditos “*em desenvolvimento*” e dos países oriundos do extinto bloco soviético. Ou seja, se excluem as nações ditas *industrializadas*, aquilo que De Soto chama genericamente de *Ocidente*, ou seja, os Estados Unidos, grande parte da Europa, o Japão, e talvez alguns dos chamados *Tigres Asiáticos*. Sobram, como regiões onde incidiria o fenômeno da irregularidade, parte da Ásia, a África e a América Latina. Haveria, pois, uma coincidência quase perfeita entre os espaços da irregularidade e aquilo que outrora se identificava como *Segundo e Terceiro Mundos*. Estariam fora desse espaço as nações de ponta do capitalismo, aquelas líderes do desenvolvimento econômico global, que despontaram como hegemônicas na ordem mundial posterior ao esfacelamento do chamado *socialismo real*.

Passando ao plano intra-urbano, vemos que a literatura afirma que a irregularidade incidirá, sobretudo, nas chamadas *regiões metropolitanas*. Embora se reconheça que o fenômeno da irregularidade também vem se manifestando em núcleos urbanos de menor porte, e até mesmo fora das regiões metropolitanas, permanece a idéia de que, quanto maior for a aglomeração urbana, mais ela estará sujeita à esse fenômeno. O aspecto mais delicado, no entanto, nos parece ser outro: grande parte da literatura, senão a maior, trata da irregularidade como algo relativamente delimitado dentro nas cidades, isto é, como *assentamentos irregulares*, dando a impressão de que existiriam ilhas de irregularidade, dentro de um oceano de regularidade.

Nos dois casos vislumbramos uma perigosa associação entre *pobreza e ilegalidade*, isto é, os espaços ilegais, e/ou irregulares e informais, são os espaços onde se concentram os mais pobres, e vice-versa. A irregularidade seria uma espécie de doença de classe – daquelas que “*só dão em pobre*” - estando as regiões prósperas – da cidade ao planeta – imunizadas a ela. As políticas de regularização estariam partindo, assim, de um pressuposto que diríamos estigmatizante, com repercussões diretas no papel que essas políticas assumirão. De outro lado, tal associação não resiste ao confronto com a realidade empírica. No 1º caso, é conhecido o uso de instrumentos urbanísticos na Espanha, com o fim de prevenir a ocorrência de loteamentos clandestinos e de estimular os empreendimentos privados regulares (ALFONSIN, 2006). Já no 2º caso, não se pode ignorar o caráter endêmico da irregularidade nas cidades brasileiras e latino-americanas. Vários trabalhos já indicaram altos percentuais de ilegalidade no uso e ocupação do solo, que permeiam cidades grandes e médias (por todos, citaria RIBEIRO FILHO, 2003). Manifestam-se desde nos loteamentos irregulares na periferia e nas favelas, até nos condomínios fechados de classe média / alta e grandes empreendimentos urbanos, passando por diversos tipos de edificações realizadas

clandestinamente (v.g. coberturas), sem falar na privatização indevida de áreas de uso comum do povo, como ruas, praças e praias, além da ocupação de áreas de preservação ambiental. Por fim, diga-se que, da forma como os espaços de irregularidade encontram-se *localizados*, as políticas de regularização podem facilmente confundir-se e serem englobadas – se é que tal já não está ocorrendo - com as políticas sociais e econômicas que vêm sendo impostas às nações em desenvolvimento, como condição para seu acesso ao comércio e ao financiamento internacionais. Neste caso, novamente, longe de apontarem para uma ordem social - e internacional - mais justa, elas restariam intimamente associadas e determinadas pelas relações de força e de poder no âmbito mundial, nada mais realizando senão consagrar e reproduzir ditas relações.

5. O “o que” da irregularidade

Nesta seção, desejamos debater criticamente que tipo de situação deseja-se exatamente referir quando se fala em *assentamentos irregulares*. Conforme DURAND-LASSERVE (1996):

o termo ‘assentamentos irregulares’ inclui um vasto leque de situações e dinâmicas. Ele pode ser definido como uma área, ou assentamento, onde a expansão espacial e a ocupação não estão em acordo com os padrões legais, urbanos e ambientais fixados pelas autoridades públicas.

O mesmo autor prossegue afirmando que “*a principal característica dos assentamentos irregulares urbanos é que eles já estão constituídos, mas são ilegais frente às regras de planejamento e construção*” (1996, p.27). Ao seu ver, três problemas seriam comuns aos residentes nestes assentamentos: (a) posse não é formalmente garantida; (b) o direito de transferir, vender ou hipotecar a propriedade pode ser recusado ou contestado; (c) o direito de acesso à infra-estrutura urbana e serviços não é reconhecido plenamente.

Nos parece ser marcada, em tal conceito, a perspectiva jurídica, isto é, o *irregular*, que qualifica o assentamento, é compreendido, basicamente, nos termos em que a ciência do Direito o vê, ou seja, como *ilegal*. Os termos em tela têm sido praticamente identificados entre si, podendo a escolha por um ou outro ser vista como componente da estratégia discursiva inescapável às ações coletivas, de onde se consideram as conotações negativas geradas por certas categorias e evitadas em outras, o que possui repercussões, por exemplo, nas possibilidades de legitimação dos programas⁴.

De outro lado, observa-se que tal conceituação é bastante abrangente, visto que, conforme já comentado, muitas cidades têm se constituído, como regra geral, ao largo dos padrões e normas, índices e parâmetros, fixados para as atividades de parcelamento,

edificação e uso do solo urbano. Trata-se de uma característica comum do espaço urbano como um todo, e não de determinadas parcelas dele, chamadas de *cidade informal*, expressão em que não vemos substância científica. Assim, surge a pergunta referente a se todos, ou apenas alguns, tipos de irregularidade representam um *problema* a ser solucionado mediante políticas públicas de regularização. Em outras palavras, significa perguntar em que medida a irregularidade é um problema coletivo. Tanto os trabalhos teóricos quanto as experiências até aqui acumuladas nos informam que as políticas de regularização fundiária são voltadas à chamada *habitação de interesse social*. Ou seja, dirigem-se àquelas situações que envolvam a moradia da população de baixa renda, senão de maneira única – uma vez que a composição social dos assentamentos objeto das políticas, reconhecidamente, não é homogênea – ao menos de maneira predominante⁵. Vemos uma demonstração clara disso nos objetivos de alívio à pobreza e inclusão social, encontráveis nos respectivos programas. De outro lado, as irregularidades que envolvem a cidade dita *formal*, e/ou segmentos sociais de alta ou média renda, também interpelam o poder público, uma vez que atinentes à sua capacidade de exercer o planejamento e controle do uso do solo urbano, função que, no Brasil, é cometida aos municípios na própria Constituição da República. No entanto, esta espécie de controle não tem estado em pauta no debate contemporâneo sobre política urbana, bem como não tem contado com o estímulo institucional, político e financeiro, interno e externo, para que seja realizada. Mesmo quando tal controle é realizado – e, num grande número de casos, ou não é feito, ou é feito de maneira muito limitada (RIBEIRO FILHO, 2003) – tal atividade pública não integra os programas de regularização fundiária, estando, via de regra, a cargo de órgãos ordinários de planejamento e gestão do território, diversos daqueles que intervêm nos chamados *assentamentos irregulares*.

Os fatos acima parecem-nos possuir diversas implicações analíticas importantes. Em primeiro lugar, vislumbramos um caráter um arbitrário, e mesmo errôneo, no conceito de “*assentamentos irregulares*”. Se toda a cidade encontra-se permeada de situações irregulares, por que razão somente algumas áreas merecem tal adjetivação? Por alguma razão, as irregularidades da *não cidade* interessam mais que a da cidade, como se até mesmo o *direito à ilegalidade* fosse negado, ou menor, no primeiro caso. Por esse prisma, podemos relativizar a “*liberdade urbanística*” de que os favelados gozariam, segundo alguns especialistas. Em segundo lugar, a distinção no tratamento das diversas *ilegalidades* urbanas é não somente administrativa, mas também de ordem simbólica, isto é, regularizam-se situações ilegais constituídas na *cidade formal*, no entanto isto se procede sem o estigma, a retórica e a aparelhagem institucional da regularização de áreas irregulares. Enquanto a regularização da

cidade formal encontra-se incluída nas políticas *comuns* das quais a cidade necessita, a fim de que a legislação não seja aplicada de maneira inflexível e draconiana, a regularização da cidade informal permanece com o caráter de política *especial* ou *extraordinária*. Não se trata de uma política *permanente* do poder público, mas sim *temporária*. Cremos não ser difícil reconhecer que, nessa construção, se aninha, e se reproduz, uma situação de exclusão da cidadania, de prisão ou de gueto: trata-se do gueto dos tratamentos especiais, nos quais um certo interesse não é admitido como inerente a administração pública, mas permanece como um apêndice desta, no fundo, algo externo a ela. A nosso ver, seria de se indagar se, aqui, não estaríamos diante de um momento de necessária ruptura com a distinção, analiticamente frágil e de fronteiras tênues no tecido urbano real, entre *assentamentos irregulares* e *cidade*, em outras palavras, entre *favela* e *asfalto*. Não seria esse o momento mais do que apropriado para que o poder público ensaiasse um olhar mais abrangente, integrado, não dual, a respeito da cidade, e que repercutisse em sua organização administrativa, programas e instrumentos urbanísticos? Tal perspectiva seria a única capaz de perceber as conexões entre as diversas dinâmicas que se processam na cidade, engendrando uma compreensão mais aproximada, talvez integral, do fenômeno da ilegalidade e, conseqüentemente, uma ação mais eficaz. Parece-nos, aqui, inteiramente aplicável, *mutatis mutandis*, a máxima popular segundo a qual “no momento em que o governo cria um Ministério só para os pobres, está automaticamente dizendo que todos os demais são só para os ricos”.

6. O “que tipos” de irregularidade

De várias partes já foram enumeradas algumas tipologias de irregularidade, para as quais as políticas de regularização devem se voltar. DURAND-LASSERVE (1996), por exemplo, enumera os seguintes padrões de irregularidade: a) os parcelamentos irregulares; b) as invasões; e c) a ocupação de edifícios deteriorados nas áreas urbanas centrais. Ele reconhece que o mais freqüente é que os assentamentos irregulares se localizem nas franjas urbanas (periferias), embora existam aqueles que se localizam próximos aos locais de trabalho, em terras públicas, baldias ou não apropriadas para ocupação humana.

No caso brasileiro, observamos que as configurações que vêm sendo abarcadas pelas políticas de regularização são mais amplas ou complexas que aquelas citadas por Durand-Lasserve. No primeiro caso, distingue-se, há algum tempo, quer na legislação quer no urbanismo de maneira geral, os parcelamentos *irregulares* em face dos *clandestinos*. De outro lado, a tipologia de irregularidade mais citada é a da *favela*, denominação originada na cidade do Rio de Janeiro, e ao longo do tempo generalizada, de maneira um tanto *standardizante*,

para todas as cidades brasileiras (COSTA & NASCIMENTO, 2005). Tal tipologia, atualmente, não se ajusta estritamente a nenhum dos três casos citados por Durand-Lasserve. Embora possua alguma alusão ao caso das invasões – meio através do qual elas comumente surgem – é fato reconhecido que o acesso a imóveis em favelas, nas últimas duas a três décadas, vem, crescentemente, passando a se dar através de compra (de terreno ou de *laje*) ou de aluguel. Paralelamente, novos núcleos habitacionais populares continuam a ser produzidos mediante invasões, talvez em menor escala do que em décadas anteriores. No tocante ao terceiro caso, a ocupação de edifícios deteriorados se dá na forma de cortiços ou de outros modos onde não está presente uma relação locatícia. Nestes últimos, ocorre que uma edificação abandonada, ou pelo menos não utilizada, é tomada coletivamente por um grupo relativamente organizado, que passa a adaptar a edificação ao uso residencial e multifamiliar, uma vez que, em alguns casos, sequer se trata de uma edificação produzida para esta finalidade. É o caso de vários *galpões* abandonados por empresas industriais ou comerciais, que se transformaram em espécies de *condomínios* de famílias empobrecidas. Além disso, a ocupação de tais edificações não é observável não somente em edifícios privados ou em áreas centrais das grandes cidades, mas também em conjuntos habitacionais construídos pelo poder público, bem como em áreas periféricas e/ou ditas *suburbanas*. O caso dos conjuntos habitacionais, a rigor, tem sido visto como mais uma configuração particular de irregularidade, que merece um conjunto de medidas específicas, amoldadas às suas particularidades.

Dentre as várias tipologias de irregularidade reconhecidas na literatura brasileira, é de se notar, e de exigir uma análise mais acurada, a visibilidade pronunciada – não estritamente física, mas sobretudo simbólica - do caso das favelas, que, ao longo de décadas, tem ocupado o centro das atenções no debate brasileiro, quer no meio acadêmico, quer no seio da sociedade, dos gestores públicos, lideranças políticas e meios de comunicação. Se debatem com muito menos intensidade as outras expressões de *irregularidade*, que em determinadas localidades podem ser tão ou mais importantes que a favela, como é o caso dos loteamentos irregulares na cidade de São Paulo. A partir da especificidade da cidade do Rio de Janeiro, a favela foi alçada ao plano nacional como a grande expressão-síntese de irregularidade, o modelo e a vitrine desta. Também nos parece importante registrar o destaque alcançado especialmente por algumas favelas, que adquirem uma surpreendente importância. Por exemplo, se nos perguntarmos qual a favela mais conhecida do Brasil, e certamente uma das mais conhecidas no mundo, muito provavelmente virá à mente a favela da Rocinha, localizada na Zona Sul do Rio de Janeiro, vizinha ao bairro de São Conrado, e a poucos minutos de

alguns dentre os mais valorizados bairros da cidade, tais como Barra da Tijuca, Gávea e Jardim Botânico. Trata-se da única favela mencionada em particular pelo Plano Diretor da cidade do Rio de Janeiro e trata-se, também, da única localidade da cidade que possui um Plano Diretor para ela própria. Por conta de sua projeção, constitui uma das favelas que, historicamente, mais tem recebido investimentos públicos e privados, tendo sido declarada como bairro pela Prefeitura do Rio de Janeiro em 1993 e sendo agraciada com a criação de uma Região Administrativa exclusivamente para essa área. E os investimentos não cessam de vir: recentemente, foi anunciada a transferência de verbas federais, da ordem de R\$ 60 milhões, para o governo estadual do Rio de Janeiro, a fim de *urbanizar* a Rocinha⁶, investimento jamais realizado na maioria das favelas cariocas.

Em suma, seja para o paradigmático caso da Rocinha, seja de maneira geral para o caso das favelas, queremos chamar atenção para os possíveis desdobramentos negativos que podem advir do grande destaque que estes casos lograram, por exemplo, a excessiva concentração de investimentos nessas áreas em detrimento de outras, pior atendidas e que jamais foram atendidas por quaisquer projetos de urbanização. Tal concentração aumenta as disparidades no acesso aos benefícios da urbanização existentes nas cidades, não contribuindo para quebrar processos perversos de isolamento social, de ausência de oportunidades e de um *efeito vizinhança* negativo. Tal processo apontaria menos para o objetivo de *alívio à pobreza* e construção da cidadania, e mais para a consagração de núcleos privilegiados entre os pobres⁷.

7. O “que fazer” com a irregularidade

Os programas e projetos de regularização fundiária exprimem um conjunto de interpretações e inquietações em face do *problema real* a ser enfrentado. A esse respeito dois aspectos se nos afiguram como elucidativos e analiticamente relevantes: os impactos urbanos causados pelos assentamentos irregulares e as metas que os programas se propõem alcançar, isto é, quais seriam as transformações almejadas com as intervenções de regularização, ou o que se deseja fazer dos assentamentos *regularizados*.

Como conseqüências negativas da formação de assentamentos irregulares, a literatura consultada costuma apontar que os mesmos:

- restringem a integração urbanística, econômica e social;
- dificultam a obtenção de crédito para moradia;
- reduzem a capacidade da população para atividades produtivas;
- não encorajam a participação comunitária na administração e manutenção das redes de infra-estrutura e serviços;

- favorecem conflitos familiares, sucessórios, entre vizinhos e ameaças de despejo;
- desestabilizam o mercado de solo na cidade como um todo;
- dificultam intervenções racionais e articuladas do poder público.

Já entre os objetivos dos programas de regularização, podemos encontrar:

- reduzir o déficit de infra-estruturas urbanas e a demanda habitacional dos segmentos de baixa renda;
- assegurar a permanência, reconhecer a propriedade e os investimentos realizados pelos moradores do assentamento;
- controlar em alguma medida as ações espontâneas da sociedade, notadamente as invasões;
- enfrentar as circunstâncias adversas geradas pela exclusão urbana e suas conseqüências para a economia urbana (redução ou “*alivio*” da pobreza);
- conter o crescimento dos índices de violência urbana;
- integrar / incorporar definitivamente o habitat irregular à cidade formal⁸;
- restringir o crescimento horizontal e vertical dos assentamentos irregulares;
- promover o resgate ético daqueles que habitam a cidade de forma segregada, de maneira que “*se convertam em cidadãos plenos*”⁹.

Muitas são as inferências que poderiam ser ensaiadas a partir da listagem acima, que nos oferece valiosas sugestões para o trabalho analítico, a partir das quais se poderiam abrir diversas sendas de pesquisas específicas, que dessem conta dos problemas teóricos e práticos pertinentes a cada uma delas, cujo exame evidentemente extrapola o escopo do presente trabalho. Assim, nos limitaremos a algumas breves considerações panorâmicas a respeito da mesma.

Segundo nos parece, há uma questão de fundo a ser considerada a respeito dos programas de regularização fundiária, que têm se mostrado compatíveis quer com políticas estruturais de desenvolvimento social e de caráter redistributivo, quer com políticas residuais, complementares e focalistas, algumas das quais centradas no desenvolvimento social baseado e ancorado no desenvolvimento do mercado. Se, de um lado, na meta de proporcionar a *segurança da posse* pode-se vislumbrar matizes do direito social à moradia e do princípio da função social da propriedade e da cidade, tal é contraposto, e compensado, pelas propostas de controle e de repressão das invasões, onde se pode ver, ainda, a permanência do espírito de proteção à propriedade privada. Se na noção de redução, e até mesmo eliminação, das carências habitacionais se podem vislumbrar as políticas sociais universais do *Welfare State*,

na tematização da questão social a partir da criminalidade pode-se reconhecer o *État Gendarme*. As ênfases no desenvolvimento de atividades produtivas e no acesso ao crédito e ao sistema financeiro sinalizam, de outro lado, para a instrumentalização dos programas com vistas ao fortalecimento e expansão do mercado formal, que absorveria novas demandas, atores e territórios, refletindo o anseio de submeter todos os espaços aos grandes circuitos do capital, e fazendo a globalização chegar, em definitivo, à favela. Neste âmbito de idéias, retoma-se vigorosamente a noção de *integração*, outrora encontrada nas preocupações dos teóricos do desenvolvimentismo, da década de 1960, e naquelas correntes das ciências sociais tidas como conservadoras, tais como aquelas influenciadas pela matriz positivista.

Já a meta de “*conversão à cidadania*” parece-nos abertamente etnocêntrica em seu desejo de que os habitantes dos *assentamentos irregulares* sejam outro tipo de cidadão, diverso daquele que de fato têm sido. Retoma-se, aqui, o clássico debate das ciências sociais no Brasil a respeito da cidadania como uma imposição das elites, e não como uma conquista emancipatória dos extratos sociais inferiores. A dramaticidade desta questão é agravada face às considerações feitas sobre o *locus* da irregularidade, bem como na medida em que consideramos os aspectos paternalistas tradicionalmente envolvidos na implementação de diversas políticas sociais no continente latino-americano, através das quais pode proporcionar-se o acesso aos mínimos sociais, porém de maneira incompatível com o reconhecimento da *agency*¹⁰ por parte das “*populações beneficiadas*”. De outro lado, pode-se indagar até que ponto tal *conversão* se harmoniza com a superação das resistências ao reconhecimento dos assentamentos, o que, na visão de DURAND-LASSERVE (1996), representaria a essência última do *princípio da regularização*. A cidadania dos pobres seria de *segunda classe* não apenas por não ser isonômica, mas também, e mui especialmente, por ser vista como matéria de *conversão*.

Em suma, as políticas de regularização possuiriam duas faces, podendo ser efetuadas a serviço de diferentes marcos e propostas de desenvolvimento. Nesse sentido, há uma significativa colocação de CLICHEVSKY (2003):

[...] no contexto regional de exclusão crescente, as políticas habitacionais fundadas exclusivamente na regularização de assentamentos ilegais têm muitas limitações e provocam diversos efeitos contraditórios. Por um lado, quando fazem somente a regularização dos assentamentos ilegais, os governos reforçam a lógica da exclusão urbana: ou seja, consolidam os mais pobres onde o mercado lhes permitiu instalar-se. A regularização não altera as condições perversas em que se produz a cidade; não elimina as práticas ilegais e, se não é acompanhada de propostas integrais de intervenção, as recria e retroalimenta. Como disse Kaztman, não existem receitas rápidas nem atalhos para a construção da cidadania e integração social entre os pobres urbanos e se requer uma redefinição do contrato social urbano. [...] Obviamente que a regularização não diminui a pobreza e muito menos ainda se trata somente da legalização do domínio; os distintos tipos de programas são complementares às

políticas de compensação fomentadas pelas políticas econômicas neoliberais implementadas ao largo de toda América Latina durante os últimos anos, portanto não estão orientadas a enfrentar as fontes que originam a pobreza estrutural. Como já se disse, se tratam de ações 'al final del caño'.

8. Considerações finais

Grande parte dos especialistas ressalta os avanços sociais contidos nos programas de regularização fundiária, uma vez que romperiam com concepções anteriores de planejamento; modificariam as práticas tradicionais, buscando procedimentos mais democráticos, em contraste com aqueles autoritários e/ou tecnocráticos que antes prevaleciam; além das diferenças de conteúdo, na medida em que contemplam um conjunto ampliado de medidas, no formato de um programa multisetorial integrado. Nesse novo arranjo de política habitacional, a urbanização e regularização dos assentamentos precários constituiriam um elo inseparável¹¹, uma vez que sem a segurança da posse não haveria como garantir a não ocorrência de despejos forçados, bem como não faria sentido urbanizar uma área de onde seus ocupantes pudessem, posteriormente, ser facilmente expulsos.

No entanto, em que pese o reconhecimento de que as políticas de regularização, dependendo da forma como sejam concebidas e conduzidas, podem cumprir um papel importante no sentido de gerar melhorias substantivas nas condições de moradia de boa parcela da população urbana pobre, os dados trazidos no presente trabalho evidenciam a existência de um complexo conjunto de interesses envolvidos na realização de tais políticas. Ou seja, ao contrário do que poderia parecer à primeira vista, a irregularidade não é um problema apenas dos moradores dos *assentamentos irregulares*. Tampouco, diz respeito apenas à relação destes com o poder público. Na verdade, pode-se levantar seriamente a hipótese de que se tratem de políticas *para* esse segmento social, mas não estritamente *no interesse* desse mesmo segmento, isto é, políticas de tipo *top-down* e não de tipo *bottom-up*. Tal hipótese se veria reforçada à medida que se observa o decréscimo de importância da regularização no conjunto das reivindicações dos moradores de favelas¹². O caso dos loteamentos exigiria uma apreciação específica, uma vez que, nesse caso, a formalização da propriedade seria parte inerente das expectativas originárias dos adquirentes de lotes. Trata-se de algo que decorre da própria relação jurídica de compra na qual o morador do loteamento se insere. Assim, sabermos que variação as tipologias de irregularidade produzem na importância socialmente atribuída à formalização da propriedade constitui uma questão a ser esclarecida na pesquisa urbana. De qualquer modo, afirmaríamos desde já que, em qualquer estudo de experiência de regularização, deve-se por em questão o conjunto de interesses e

circunstâncias que determinaram a criação do respectivo programa, bem como que papel tiveram, nesse processo, os movimentos constituídos pelos próprios “*beneficiários*” da ação do Estado. Em outros termos, as questões referentes ao grau em que os programas de regularização decorrem efetivamente de mobilizações e reivindicações sociais e ao grau de legitimidade dessas reivindicações, constituem questões-chave na análise das experiências. Trata-se de perquirir que tipo de demanda parte da sociedade e que tipo de resposta a estas demandas os programas representam. O enfrentamento destas questões proporcionará cruciais esclarecimentos, relativos a se saber a quem a irregularidade afeta, ou incomoda, para quem ela representa um problema, por que representa um problema, e que espécie de problema é esse.

Intimamente atrelado a isto, se encontra a perquirição do que se deseja obter mediante as políticas de regularização, isto é, quais projetos políticos e sociais lhe subjazem. Conforme se pode extrair dos dados trazidos no presente trabalho, os projetos são diversos, e nem todos podem ser seriamente avaliados como comprometidos com uma concepção emancipatória de cidadania. Nota-se que há projetos antes preocupados com que os moradores dos *assentamentos irregulares* não se convertam em delinqüentes, e isto não significa necessariamente que devam ser cidadãos, ou, na melhor das hipóteses, uma concepção certamente simplista de cidadania, que divide o mundo meramente em “*pessoas de bem*” e “*pessoas do mal*”. Na mesma linha, há os projetos que querem converter os beneficiários em proprietários e, conseqüentemente, empreendedores (e, mais à frente, certamente, também em consumidores). São muitos os projetos, cada qual desejando uma determinada “*conversão*”, cada qual com seus respectivos *catequistas* e *profetas*. Cabe à análise não naturalizar essas expressões, mantendo a vigilância epistemológica necessária para que seja capaz de distinguir, com crescente clareza, a natureza, o significado e as implicações de cada uma delas.

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, B. de M. Urbanizador social: emergência de um novo paradigma para a democratização do acesso à terra em Porto Alegre. In: DAMÁSIO, C. Urbanizador social: da informalidade à parceria. Porto Alegre: Livraria do Arquiteto, 2006. p. 31-54.

CARDOSO, A. L. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XVII, nº 1, 2003. p. 35-49.

COSTA, V. G.; NASCIMENTO, J. A. S. do. O conceito de favelas e assemelhados sob o olhar do IBGE, das Prefeituras do Brasil e da ONU. In: Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina. São Paulo, 2005. CD-ROM. 19p.

CLICHEVSKY, N. Pobreza y acceso al suelo urbano: algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina. Santiago de Chile: Nações Unidas / CEPAL / División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, 2003.

DE SOTO, H. O mistério do capital. Rio de Janeiro: Record, 2001.

DURAND-LASSERVE, A. Regularization and integration of irregular settlements: lessons from experience. Nairobi (Kenya): UNDP/UNCHS (Habitat)/World Bank, 1996. Assisted by Valérie Clerc.

FERNANDES, E. La influencia de *El misterio del capital* de Hernando de Soto. Land Lines, Massachussets, v. 14, n. 1, January, 2002. Disponível em <<http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=760>> , acesso em 23.03.2005.

_____. Princípios, bases e desafios de uma política nacional de apoio à regularização fundiária sustentável. In: ALFONSIN, B.; _____. Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão. Belo Horizonte: Forum, 2004a p. 309-363.

_____ ; SMOLKA, M. Regularización de la tierra y programas de mejoramiento: nuevas consideraciones. Land Lines, Massachussets, v. 16, n. 3, July, 2004b. Disponível em <<http://www.lincolninst.edu/pubs/pub-detail.asp?id=937>>, acesso em 10.07.2006.

IBAM, Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária: relatório final. vol. I, resultado das análises. Rio de Janeiro, 2002a.

_____. _____. vol. II, consolidação das análises. Rio de Janeiro, 2002b.

LIMA, M. H. B. de. Em busca da casa própria: autoconstrução na periferia do Rio de Janeiro. In: VALLADARES, L. Habitação em questão. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 69-91.

MACHADO DA SILVA, L. A.; FIGUEIREDO, A. Urbanização x remoção: uma polarização recente. In: V ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 1981, Nova Friburgo. 21p.

O'DONNELL, G. Teoria democrática e política comparada. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999.

RIBEIRO FILHO, G. B. A produção ilegal do espaço urbano de Viçosa, MG: um estudo sobre os espaços da ilegalidade. In: FERNANDES, E. A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

TURNER, J. Habitação de baixa renda no Brasil: políticas atuais e oportunidades futuras. Arquitetura: Revista do Instituto dos Arquitetos do Brasil, Rio de Janeiro, n. 68, fev., 1968, p. 17-22.

_____. Uma nueva visión del déficit de vivienda. In: LEWIS, D. El crecimiento de las ciudades. Barcelona: Gilli, s. d.

WILSON, J. *The Truly Disadvantaged: the inner city, the underclass and public policy*. Chicago: University of Chicago, 1987.

Notas

¹ Todas as citações às monografias de DURAND-LASSERVE e de CLICHEVSKY são oriundas de tradução livre feita pelo autor do presente trabalho.

² Tais expressões foram inspiradas em recentes estudos, um de Mark Davis e outro de Suzana Pasternak, respectivamente.

³ Ano de dois importantes diplomas legais neste sentido: o Decreto-lei nº 58, que dispunha sobre parcelamento do solo urbano, e o Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro, então capital da República, Código este que foi reproduzido por diversas cidades brasileiras.

⁴ A questão terminológica não nos parece ser desprovida de importância no debate sobre políticas de regularização, não somente pela carga simbólica que lhe é inerente, como em virtude de que, por vezes, observamos haver certa promiscuidade no uso de termos não exatamente equivalentes. Por exemplo, a categoria “informal”, também de uso freqüente, e oriunda da tradição da teoria econômica, possui outros significados não estritamente identificáveis com o de “ilegal”, não podendo ser usada, sem mais, como reforço ou substituto desta.

⁵ “*Embora a população a ser beneficiada seja predominantemente de baixa renda, a renda média familiar não é o indicador adotado para a definição da população-alvo dos programas uma vez que prevalece a sua condição de moradia*” (IBAM, 2002b, p.52). Em São Paulo, em 1992, estimava-se que 2/3 das unidades habitacionais tinham sido construídas ou parceladas irregularmente, e que, destes, mais de ¼ eram ocupados por moradores de classe média (isto é, aproximadamente 17% do total). O mapa da pobreza urbana pode ser superposto, com grande coincidência, ao mapa dos assentamentos irregulares (DURAND-LASSERVE, 1996, p.19-20).

⁶ Vide reportagem no jornal *O Globo*, de 22/12/2006, assinada por Cristiane Jungblut, intitulada “União libera recursos para urbanizar a Rocinha”.

⁷ Tal como debatido por J. Wilson, a respeito da política social nos Estados Unidos, em seu *The truly disadvantaged*.

⁸ Na análise da experiência de dez cidades brasileiras, tal objetivo figurou em TODOS os programas objeto do estudo (IBAM, 2002b, p.31).

⁹ Tal colocação é citada em CLICHEVSKY, 2003, embora não nos pareça que esta autora a tenha respaldado, mas apenas feito um registro da mesma.

¹⁰ Categoria utilizada centralmente por O'DONNELL (1999, p.597 et seq) para problematizar a processo de construção da cidadania nas novas experiências democráticas, em curso fora dos chamados “países centrais”.

¹¹ Ambos “[...] devem ser institucionalizados e se tornar uma prática padronizada”, conforme DURAND-LASSERVE (1996, p.27).

¹² É o que se observou na pesquisa de IBAM (2002a) com relação a cidades como Porto Alegre e Rio de Janeiro, bem como em FERNANDES (2002) a respeito da experiência de outros países latino-americanos.