

DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA À REGULARIZAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA PORTUGAL-BRASIL

Isabel Raposo

Lucia Bógus

Suzana Pasternak

ORGANIZADORAS



DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA
URBANA À REGULARIZAÇÃO:
ANÁLISE COMPARATIVA PORTUGAL-BRASIL



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

Reitor: Dirceu de Mello

educ

EDITORA DA PUC-SP

Direção: Miguel Wady Chaia

Conselho Editorial

Ana Maria Rapassi

Cibele Isaac Saad Rodrigues

Dino Preti

Dirceu de Mello (*Presidente*)

Marcelo da Rocha

Marcelo Figueiredo

Maria do Carmo Guedes

Maria Eliza Mazzilli Pereira

Maura Pardini Bicudo Vêras

Onésimo de Oliveira Cardoso


Associação Brasileira
das Editoras Universitárias


Associação
Brasileira
de Direitos
de Autor
Respeite o direito autoral

DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA URBANA À REGULARIZAÇÃO: ANÁLISE COMPARATIVA PORTUGAL-BRASIL

Isabel Raposo

Lucia Bógus

Suzana Pasternak

ORGANIZADORAS



FACULDADE DE ARQUITECTURA
UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

São Paulo
2010

Copyright © 2010, Isabel Raposo, Lucia Bógus e Suzana Pasternak.
Foi feito o depósito legal.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitora Nadir Gouvêa Kfoury/PUC-SP

Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil /
orgs. Isabel Raposo, Lucia Bógus e Suzana Pasternak. - São Paulo : EDUC, 2010.
452 p. ; 16 cm.

Com o apoio de: Observatório da Metrópoles, Faculdade de Arquitetura da
Universidade Técnica de Lisboa.

ISBN (em curso)

1. Loteamento – Brasil. 2. Loteamento – Portugal. 3. Solo urbano – Uso – Brasil. 4. Solo
urbano – Uso – Portugal. I. Raposo, Isabel. II. Bógus, Lucia. III. Pasternak, Suzana.

CDD 346.469045

346.81045

Produção Editorial

Sonia Montone

Preparação e Revisão

Sonia Rangel

Editoração Eletrônica

Waldir Antonio Alves

William Martins

Capa

Educ

Secretário

Ronaldo Decicino

EDUC – EDITORA DA PUC-SP

Rua Monte Alegre, 971 – sala 38CA

05014-001 – São Paulo – SP

Tel./Fax: (11) 3670-8085 e 3670-8558

E-mail: educ@pucsp.br

Site: www.pucsp.br/educ

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Isabel Raposo</i>	
<i>Lucia Bógus</i>	
<i>Suzana Pasternak</i>	
INTRODUÇÃO À PARTE I	
Bairros clandestinos na periferia de Lisboa	25
<i>Teresa Barata Salgueiro</i>	
PARTE I – A ILEGALIDADE FUNDIÁRIA URBANA EM PORTUGAL	
Do “bairro clandestino” às “Áreas de Gênese Ilegal” – um problema que permanece em Portugal.....	31
<i>Maria Teresa Craveiro</i>	
Augi / “Clandestinos”	61
<i>Manuel da Costa Lobo</i>	
Reconversão de territórios de gênese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML)	81
<i>Isabel Raposo</i>	
Localização territorial e sustentabilidade ambiental das áreas urbanas de gênese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa	123
<i>Ademar Luís Gonzaga Machado</i>	
Qualificação do espaço público de loteamentos de gênese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa.....	141
<i>Sílvia Branco Jorge</i>	

Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Gênese Ilegal em Lisboa.....	159
---	-----

Jorge Gonçalves

Carla Mota Alves

Fernando Nunes da Silva

INTRODUÇÃO ÀS PARTES II E III Loteamentos clandestinos	189
---	-----

Ermínia Maricato

PARTE II – IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E DIREITO À MORADIA EM METRÓPOLES BRASILEIRAS DO NORDESTE

Regularização fundiária como direito à moradia: qual o caminho?	197
--	-----

Camila D'Ottaviano

Sérgio Luis Quaglia-Silva

Loteamentos e Assentamentos de Gênese Ilegal na metrópole do Recife: descompasso entre arcabouço jurídico e realidade social	219
---	-----

Maria Angela de Almeida Souza

O processo de regularização fundiária de Alagados – Salvador Bahia	247
---	-----

Nelson Baltrusis

Ilegalidade urbana na Região Metropolitana de Fortaleza: Zonas Especiais de Interesse Social como alternativa de solução .	271
---	-----

Renato Pequeno

PARTE III – A IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Notas sobre a produção da irregularidade no espaço urbano em São Paulo.....	305
--	-----

Beatriz Bezerra Tone

Luciana Nicolau Ferrara

Assentamentos irregulares e proteção ambiental: impasses e desafios da nova legislação estadual de proteção e recuperação dos mananciais na Região Metropolitana de São Paulo.....	331
<i>Angélica Alvin</i>	
Urbanização e regularização de loteamentos e habitações.....	359
<i>Gilda Collet Bruna</i>	
Evolução espacial dos loteamentos irregulares em São Paulo	381
<i>Suzana Pasternak</i>	
À sombra da regularização fundiária.....	417
<i>Mônica de Carvalho</i>	
Regularização fundiária urbana participava: a experiência do loteamento Ponte Alta “Osvaldinho” no município de Taboão da Serra	437
<i>João Marcus Pires Dias</i>	

APRESENTAÇÃO

Os textos reunidos nesta coletânea foram elaborados para discussão no Seminário internacional “Reconversão e Regularização de Loteamentos de Gênese Ilegal: Análise comparativa Brasil-Portugal”, realizado na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em novembro de 2008. O principal objetivo do Seminário foi a divulgação dos resultados obtidos em trabalho realizado sobre o tema, a partir de projeto acadêmico de cooperação envolvendo, no âmbito Portugal/Brasil, pesquisadores da Universidade Técnica de Lisboa (Faculdade de Arquitectura e Centro de Sistemas Urbanos e Regionais do Instituto Superior Técnico), financiados pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, bem como da Faculdade e do Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, e da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

A relevância do projeto e dos trabalhos aqui publicados expressa-se na atualidade das questões tratadas e na importância das análises apresentadas, no que diz respeito às possibilidades de compreensão e ao alcance das políticas públicas referentes à regularização do solo urbano, tanto em Portugal (onde se utiliza o conceito de reconversão) como no Brasil.

No caso português, as alterações operadas com a Revolução de Abril de 1974 permitiram uma mudança de paradigma que se traduziu na assunção dos loteamentos clandestinos e na apresentação de soluções jurídicas para a sua legalização e reconversão. Essa mudança foi reforçada duas décadas depois com novo instrumento jurídico excepcional (Lei 91/95) direcionado para a reconversão dos loteamentos de gênese ilegal, o qual não teve, todavia, em conta a diversidade de situações. Estas incluem desde especulação imobiliária e segunda residência até outras de maior precariedade socioterritorial, as quais não são resolúveis no quadro desse regime jurídico e dos instrumentos de gestão territorial em vigor.

No caso brasileiro, as tentativas de ordenar o uso do território nas cidades têm criado instrumentos jurídicos que buscam estabelecer parâmetros sobre a legalidade das formas de ocupação do solo. Tais instrumentos têm produzido, no entanto, diferenças e incompatibilidades, resultando num quadro indicativo de que grande parte da população vive de forma irregular, à margem da lei e na informalidade, numa percentagem cujas estatísticas apontam como mais elevada que em Portugal.

Quando se busca conhecer melhor o quadro da precariedade fundiária urbana, o mesmo se apresenta alarmante, dado seu caráter generalizado, ainda que existam variações quanto aos números e às perspectivas de solucionar os problemas referentes à ilegalidade urbana. Medidas de cunho legal e urbanístico têm sido tomadas, com a criação de leis e programas de intervenção nos diferentes níveis de governo, porém ainda insuficientes. Além disso, no Brasil, como em Portugal e em outros países onde tal situação se

apresente, recursos vêm sendo mobilizados, embora insuficientes, junto às agências de financiamento governamental e aos organismos internacionais, tendo em vista a reversão de tal quadro.

A necessidade de melhor conhecer as intervenções e as medidas adotadas ante esse quadro de irregularidade e precariedade, amplamente detectado, diagnosticado e divulgado, tem mobilizado também a comunidade acadêmica, com vistas à avaliação dos instrumentos legais disponíveis e das intervenções já realizadas. A proposta de organização deste livro insere-se nessa linha de preocupações, buscando ampliar o debate acerca das formas assumidas pela irregularidade fundiária urbana, suas diferenças nos contextos português e brasileiro, as especificidades jurídicas e políticas dos processos de reconversão e regularização em cada um dos países e as contribuições que uma análise paralela dos dois países pode oferecer ao debate acadêmico e político institucional. A divulgação de trabalhos realizados em período recente possibilita, ainda, a melhor compreensão dos processos de ilegalidade urbana na atualidade, com as especificidades de que se reveste, nos dois países em estudos, tendo em vista a avaliação das políticas em curso e o subsídio às novas propostas de intervenção.

O livro está organizado em três partes, reunindo em cada uma delas as contribuições dos autores aos temas propostos pelo Seminário. Na primeira parte são apresentados os textos sobre a irregularidade fundiária urbana e a problemática dos “clandestinos” em Portugal, bem como sobre a sua reconversão, introduzidos pelo texto de Teresa Barata Salgueiro, que trata do fenômeno à época de seu surgimento

na Área Metropolitana de Lisboa, ao longo dos anos 60 e início de 70.

A segunda e a terceira partes reúnem textos que discutem o “estado da arte” da irregularidade fundiária urbana e das políticas e práticas de regularização no quadro das cidades brasileiras e, especialmente, no contexto das regiões metropolitanas. Introduzidos por um artigo de Ermínia Maricato, publicado na década de 1970, esses textos evidenciam a gravidade do problema que é parte constitutiva da questão urbana no Brasil contemporâneo. De fato, conforme já anunciado por Maricato, em um de seus primeiros trabalhos sobre o tema “a tendência à modernização administrativa de controle do uso e ocupação do solo vai de encontro às formas de ocupação que se dão à margem da lei, no caso os loteamentos que não levam em conta as exigências municipais, estaduais e federais de parcelamento do solo”. Além disso, a tendência de expansão horizontal de nossas cidades e a dispersão da pobreza para áreas desprovidas de infraestrutura e produzidas à margem da legislação urbanística foram também abordadas por Maricato, apontando para um processo de urbanização desordenado, com graves impactos sobre as cidades e com a ampliação sucessiva das demandas não atendidas pelo Estado.

Observam-se algumas semelhanças entre as situações de Portugal e do Brasil aqui relatadas, mas também grandes diferenças em termos da escala, da dimensão e da localização do fenômeno, dos tipos de casa e dos grupos sociais, das relações entre a população e o Estado, dos procedimentos no nível da produção do loteamento clandestino e da sua reconversão e regularização, bem como dos contextos socioeconômicos e políticos específicos que os determinam e

também condicionam as diferentes abordagens reflexivas. Ilustramos dois exemplos dessas diferenças: as áreas urbanas de gênese ilegal na Área Metropolitana de Lisboa (AML) abrigavam em 2005 cerca de 250.000 habitantes, segundo estimativa de Rolo (2006), enquanto apenas o município de São Paulo, para dar um exemplo do Brasil, abrigava, em 2005, cerca de 1,7 milhões de pessoas, segundo Suzana Pasternak; o fenômeno do loteamento clandestino na AML foi em grande medida estancado com o Decreto-Lei 400/84, sendo as suas manifestações posteriores, reduzidas e localizadas, tendo sido criada, em 1995, uma Lei nacional excepcional visando a reconversão dos loteamentos clandestinos, enquanto, no Brasil, proliferam estratégias e medidas estaduais e municipais, por vezes em conflito, destacando-se o papel dos Planos Diretores Municipais e da proposta de Zonas Especiais de Interesse Social e sublinhando-se a dificuldade de implementação de novas diretivas federais precursoras como o Estatuto da Cidade. A dimensão do fenômeno é notoriamente distinta, bem como os instrumentos visando a sua reconversão e regularização, mas a sua essência é similar e bem explicitada nos textos que se apresentam em seguida. No caso de Portugal, os textos restringem-se à Área Metropolitana de Lisboa e, no caso do Brasil, abordam várias cidades e regiões metropolitanas, o que revela a diferença de escala do problema nos dois países.

Em Portugal, é na Área Metropolitana de Lisboa (AML) que o fenômeno dos loteamentos de gênese ilegal é mais relevante e a ela se referem os sete textos dos autores portugueses. O texto introdutório de Teresa Barata Salgueiro é um resumo de um artigo publicado em 1977 com base num levantamento de 1970-1971 e de um livro editado em 1972. Nele apresenta o

primeiro ponto da situação do fenômeno clandestino na AML, relata os principais aspectos da localização e do processo de formação dos bairros clandestinos, distingue diferentes tipos de situações no nível da dimensão, do tipo de edificado, do papel dos promotores e das autarquias, explica razões da tolerância destas – ligadas à lógica de acumulação capitalista como refere Ermínia Maricato para o Brasil –, aponta o investimento das pequenas poupanças dos residentes e denuncia o processo de especulação fundiária associado a esse fenômeno.

Dos restantes textos de autores portugueses, cinco deles, de Teresa Craveiro, Manuel Costa Lobo, Isabel Raposo, Ademar Machado e Sílvia Jorge, inserem-se no quadro do Projeto de Investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, “Reconversão e Reinserção Urbana de Bairros de Gênese Ilegal”, emanando os dois primeiros de urbanistas (geógrafa e engenheiro), pioneiros na reconversão dos clandestinos, e correspondendo os três últimos a reflexões de arquitetos-urbanistas, desenvolvidas no quadro do referido Projeto. O artigo coletivo de Jorge Gonçalves, Carla Mota Alves e Fernando Nunes da Silva cruza o olhar de engenheiros-urbanistas, com reflexão sobre o tema, com as conclusões da dissertação de mestrado de uma socióloga. No seu conjunto são abordados diferentes facetas e períodos do fenômeno na Área Metropolitana de Lisboa, focalizando-se três dos textos (os dois primeiros e o texto coletivo) da gênese até a década de 1990 e os três restantes referindo-se sobretudo à situação presente que emana da aplicação da nova Lei 91/95, charneira efetiva no processo de reconversão dos loteamentos clandestinos, que passam, a partir de então, quando passíveis

de reconversão, a ser chamados de Áreas Urbanas de Gênese Ilegal (Augi).

O texto de Teresa Craveiro parte da distinção entre o fenômeno do clandestino e outras autossoluções habitacionais para abordar o processo de formação e crescimento dos núcleos clandestinos, seguindo a análise da oferta e procura, tal como o texto de Barata Salgueiro, e referindo-se à sequência das fases de loteamento/urbanização/construção, de acordo com Sola Morales (1969) e na mesma óptica do texto de Gonçalves, Alves e Nunes da Silva. Craveiro sistematiza as causas do fenômeno e as motivações econômicas e socioculturais e distingue tipos de clandestinos e de ocupação dominante. Centra o seu olhar no impacto da sucessiva legislação, sublinhando o carácter inovador do Decreto-Lei 804/76, criado no pós-25 de Abril, na sequência das reivindicações populares, o qual tem subjacentes a extensão do fenômeno e uma nova forma de encarar o clandestino, passando da repressão à reconversão, e apontando algumas dificuldades da sua implementação que conduziram à criação, dezanove anos depois, em 1995, da nova Lei das Augi. Aborda a questão da participação da população na reconversão, nas décadas de 1970 e 1980, e apresenta o caso do município de Lisboa, como exemplo de atraso no processo de reconversão, requerendo uma visão integrada no quadro do Programa Local de Habitação. Conclui apelando à criação de fontes de financiamento para apoio das autarquias na infraestruturação e equipamentos desses bairros.

O texto de Manuel Costa Lobo, de carácter operacional, parte de um conjunto de pressupostos e princípios de intervenção na “ilegalidade urbana”, para apresentar uma

sequência de fatos e práticas que caracterizam o fenômeno do loteamento e a construção de gênese ilegal, sublinhando a responsabilidade coletiva dos vários intervenientes, loteadores ilegais, compradores, fiscais, técnicos e políticos municipais, administração central. Apresenta o caso da reconversão de Vale de Milhaços, no Seixal, onde foi chamado a intervir enquanto urbanista, logo a seguir ao 25 de Abril de 1974, fazendo referência ao processo de produção do loteamento e especificamente à ação do loteador ilegal (António Xavier de Lima) e das famílias que adquiriam as parcelas, restituindo aspectos processuais e técnicos da operação de reconversão. Com base na sua experiência precursora, apresenta um conjunto de recomendações e princípios para a reconversão dos loteamentos de gênese ilegal e apela à prevenção do fenômeno através de uma abordagem integrada e multisetorial. Em conclusão, propõe para debate um programa de ações no nível da habitação, de âmbito municipal, intermunicipal e interinstitucional.

O texto de Isabel Raposo centra-se na reconversão dos territórios de gênese ilegal (TGI) que constituem o objeto de estudo do Projeto de investigação em curso, analisando em particular o impacto da Lei 91/95. Tendo como base os estudos anteriores e as teses recentes, de que destaca a de Helena Rolo (2006), apresenta o contexto, os objetivos, a equipe e a metodologia do projeto e o seu progresso. Aborda em primeiro lugar a distinção entre bairros precários e loteamentos clandestinos e inerentes programas habitacionais de promoção pública e privada e faz referência ao contexto de aparecimento da Lei das Augi, marcado pelo ambiente ideológico e de governação neoliberal visando responder aos problemas identificados no terreno e atribuindo a

responsabilidade primeira da reconversão aos proprietários. O texto apresenta algumas notas sobre instrumentos jurídicos e urbanísticos de reconversão dos TGI em vigor desde a década de 1990, apontando potencialidades e debilidades da Lei das Augi e comentando o impacto na reconversão dos vários instrumentos de gestão territorial. Esboça um olhar sobre a diversidade de grupos sociais, de tipos de casa e de formas urbanas e apresenta os primeiros dados sobre a diversidade de situações de reconversão dos TGI existentes à data (2009) na GAML, distinguindo, no universo das 1953 situações então identificadas, situações Augi (loteamentos susceptíveis de reconversão no quadro da Lei, correspondendo a 67% do total) e não Augi (não susceptíveis, ou reconvertidos noutro contexto). Dá conta do “tempo longo da reconversão” e identifica as categorias de problemas atuais (relativas às características do território, aos atores do processo e aos instrumentos jurídicos e de gestão territorial) que concorrem para o atraso do processo de reconversão, apresentando requisitos para o acelerar e distinguindo o conceito de reconversão do paradigma da qualificação emergente.

Ademar Machado aborda as transformações territoriais de solo rural em urbano, resultantes do fenómeno de loteamento clandestino na GAML. Refere a diversidade de situações de distribuição das Augi no território, mencionando, como o texto de Costa Lobo, a influência do Plano Diretor da Região de Lisboa e também da ponte 25 de Abril na expansão do fenómeno, e relaciona a diversidade de formas de ocupação do solo com a variação morfológica. Caracteriza e analisa o impacto das diferentes condicionantes dos Planos Diretores Municipais no processo de legalização e reconversão das Augi,

tomando como exemplo dois municípios na margem Norte (Loures e Odivelas) e outros dois na margem Sul (Sesimbra e Palmela). Analisa em particular os instrumentos de gestão territorial a que se recorreu para a reconversão de duas situações distintas em dois desses municípios, mas ambas marcadas por múltiplas condicionantes, Vertente Sul (de Odivelas) e Lagoa de Albufeira (Sesimbra). Questiona no final a relação difícil entre o direito à habitação e a emergente preocupação com a preservação do ambiente.

Sílvia Jorge discorre no seu texto sobre a questão da qualificação do espaço público dos loteamentos de gênese ilegal na GAML. Procede a uma análise diacrônica da importância atribuída ao espaço público desde a gênese do fenómeno, fazendo referências às sucessivas leis e às práticas dos habitantes e das autarquias e distinguindo três períodos: a) antes de 1974, b) de 1974 a 1995 e c) desde então até hoje. Evidencia o primado inicial atribuído ao espaço privado habitacional, quer pelo loteador ilegal e pelos proprietários quer pelo próprio legislador, refere a primeira mudança de paradigma com a Revolução de Abril de 1974 e a construção das infraestruturas, e a segunda, inscrita no texto da Lei 91/95 que prevê a cedência pelos (com)proprietários de áreas para espaços verdes e equipamentos do domínio público. Sublinha em particular o hiato entre este texto da Lei e as práticas municipais que podem condicionar a qualificação do espaço público, identificando os entraves à cedência efetiva. Apresenta no final, como indicador de uma mudança emergente de paradigma, da reconversão à qualificação, vários exemplos de iniciativa privada dos (com)proprietários (Loures e Almada) ou municipal (Cascais, Loures, Almada, Seixal e Oeiras), incluindo o recurso a financiamento da

comunidade europeia, visando a qualificação do espaço público (na Amadora, Loures e Odivelas), de que destaca o caso da Brandoa com o Proqual (Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas).

O texto coletivo de Jorge Gonçalves, Carla Mota Alves e Fernando Nunes da Silva introduz uma abordagem histórica e contextualizada do fenómeno do loteamento clandestino, considerando as três fases, identificadas por outros autores na década de 1980 (Soares, 1985) – a) desde a gênese do fenómeno até finais da década de 1960, b) primeiros anos da década de 1970 e c) depois de Abril de 1974 até a Lei 91/95 –, fazendo referência a práticas, programas e políticas habitacionais e apresentando um quadro cronológico dos acontecimentos sociopolíticos e da produção legislativa. Apresenta uma síntese dos fatores determinantes e intervenientes no processo do loteamento clandestino, fazendo recurso, como Barata Salgueiro e Craveiro, à análise da oferta e procura e sublinhando, como Costa Lobo e outros autores (Matias e Guerra, 1989), a cumplicidade dos diversos agentes, apesar de seus interesses contraditórios. No final destaca a década de 1980 como aquela que registou maior número de edifícios construídos nos loteamentos delimitados como Augi, no nível da AML. O gráfico apresentado mostra ademais que, se na margem Sul, a construção explode nessa década, na margem Norte o grande salto se opera na década de 1970.

Os textos apresentados na segunda parte do livro referem-se às análises realizadas no Brasil a partir de casos de municípios situados em regiões metropolitanas do Nordeste e de um estudo de caso, que exemplifica a situação dos pequenos municípios não metropolitanos, num contexto em

que a regularização fundiária se coloca, de forma crescente, como um instrumento importante na superação do déficit habitacional e na garantia de uma moradia digna, para a população pobre que reside nas cidades.

Os trabalhos referentes às regiões metropolitanas de Salvador, Recife e Fortaleza apontam para a existência de aspectos comuns no surgimento e proliferação de áreas precárias, irregulares e insalubres para residência das populações de baixa renda, ao longo de seus processos de urbanização e configuração metropolitana. Qualquer que seja a metrópole considerada, extrapolando mesmo os recortes regionais, as áreas precárias uma vez instaladas produzem situações de irregularidade fundiária e urbanística de difícil solução pelo poder público. As dificuldades no processo de regularização são atribuídas tanto à ineficácia dos instrumentos jurídicos existentes, como à morosidade dos organismos estatais na elaboração e implementação de Programas de reurbanização e da regularização da posse da terra.

No caso de Salvador, Nelson Baltrusis analisou o processo de regularização fundiária em curso na região de Alagados (área de propriedade da Marinha), conglomerado urbano de palafitas, onde habitavam, em 2000, cerca de 110.000 pessoas. Constituída, a partir de 1940, num processo de ocupação urbana desordenado, que caracterizou grande parte da cidade de Salvador e sua região metropolitana, a região de Alagados ampliou-se, na década de 1970, com a implantação de um plano urbanístico que objetivou a instalação de infraestruturas e a erradicação das moradias precárias. Houve, também, ao longo do processo – já nos anos 80 – a preocupação do Estado em promover a regularização fundiária e a legalização da

posse da terra, com a emissão de títulos de concessão de posse aos moradores, ao término da intervenção física. De um modo geral, o projeto é considerado exitoso, apesar da morosidade dos processos envolvidos e de pequena participação da população residente.

No caso da região metropolitana de Fortaleza, Renato Pequeno analisa a situação da ilegalidade urbana, tendo como foco os assentamentos informais, reunidos em loteamentos clandestinos e áreas de ocupação e favelas. Avalia a atual situação da política urbana para o enfrentamento do problema, bem como as medidas até aqui realizadas, tanto no plano normativo, como da intervenção urbana física e social. Ainda que majoritariamente concentrada em Fortaleza, a expansão demográfica da pobreza já se faz presente nos demais municípios da RMF. O problema agrava-se devido à ausência de um aparato institucional mínimo para aplicação das normas que poderiam conter essas dinâmicas. A análise é feita a partir da contextualização do problema da ilegalidade fundiária e das intenções planejadas para estruturar uma política urbana naquela metrópole; da tentativa de dimensionamento do problema por meio de diversos levantamentos, que, apesar de lidarem com o mesmo recorte espacial, indicam resultados diversos; e, por fim, da estratégia para regularização fundiária e urbanística a partir do Plano Diretor de Fortaleza e da proposição de Zonas Especiais de Interesse Social.

No que se refere aos assentamentos de gênese ilegal na metrópole do Recife, o texto de Maria Angela de Almeida Souza contribui para a compreensão dos processos de informalidade/ilegalidade que caracterizam a ocupação do solo urbano não só naquela metrópole como nas demais

metrópoles brasileiras. Traz à discussão o descompasso existente entre a legislação em vigor e a realidade social, focalizando os conflitos urbanos da metrópole recifense na sua dimensão política e jurídica. Destaca o caráter temporal da ilegalidade dos loteamentos e assentamentos urbanos, relacionando-os à cronologia do marco regulatório instituído, e caracteriza as duas dimensões da ilegalidade desses assentamentos – de titularidade e urbanístico-ambiental – a partir das quais o texto é estruturado. Retrata, ainda, o quadro fundiário recente da metrópole do Recife e apresenta instrumentos, estratégias e procedimentos utilizados pelas administrações locais – estadual e municipal – para as ações de regularização fundiária das áreas pobres do Recife, a partir dos anos 80, que representam avanços no sentido do reconhecimento de direitos que somente foram institucionalizados duas décadas depois.

Abordando a questão da regularização fundiária no que se refere ao direito à moradia, Camila D'Ottaviano e Sérgio Luis Quaglia-Silva avaliam que a necessidade de implementação de programas de regularização fundiária no Brasil tem favorecido o surgimento de debates conceituais e ideológicos, sobretudo quanto à forma e à eficácia dos instrumentos disponíveis ou necessários para sua implementação. A moradia em um loteamento irregular, mesmo em uma casa adquirida através da compra formal, representa, para seus moradores, a exclusão da cidade legal. A falta de titularidade do imóvel é um dos indícios de precariedade da moradia. A falta de infraestrutura, o serviço público precário e a ausência quase total do poder público reforçam a condição de exclusão dos moradores. Vários estudos sobre moradia e regularização fundiária indicam a importância da definição da função social

da propriedade a partir do Estatuto da Cidade. Os autores partem da análise do processo de regularização do bairro Jaguary, no município de Amparo, no estado de São Paulo, tomado como exemplo de projeto-piloto que visa nortear os trabalhos da Prefeitura Municipal quanto à regularização urbanística e fundiária dos vários loteamentos irregulares existentes no município. Procuram a partir desse caso demonstrar como uma metodologia para a implementação do Programa Municipal de Regularização Fundiária, abrangendo aspectos urbanísticos, jurídicos e sociais, pode engendrar a criação de novas possibilidades e encaminhamentos das ações de usucapião.

Na terceira parte, os seis textos brasileiros sobre a Região Metropolitana de São Paulo enfocam diferentes aspectos do fenômeno, desde a descrição da evolução dos loteamentos irregulares até o atual embate de paradigmas relacionados à política municipal de regularização de assentamentos comercializados e invadidos, expresso principalmente pelo impasse entre preservação do ambiente e direito à moradia.

O primeiro texto, de autoria de duas alunas de Jorge Oseki, Beatriz Bezerra Tone e Luciana Nicolau Ferrara, recupera a reflexão apresentada no dia do Seminário pelo saudoso professor, abordando os seus argumentos e colocando algumas reflexões baseadas na sua produção acadêmica, bem como nas pesquisas e práticas profissionais das autoras. O texto inclui três itens: o primeiro mostra a irregularidade fundiária como uma especificidade da urbanização brasileira, resultante da propriedade privada e da construção para o mercado, num país marcado por profunda desigualdade social; o segundo item enfoca a produção de moradias por mutirão autogerido, numa ação conjunta dos movimentos de moradia e

dos sem-terra e assessorias técnicas, especificamente da Usina, com recursos públicos, processo que abriria a possibilidade de superação, dentro de limites dados, da transgressão dos limites da divisão social e técnica do trabalho tradicionais e produziria habitação para camadas excluídas da produção capitalista formal; o terceiro mostra que os loteamentos irregulares e favelas têm escolhidos como local preferencial de ocupação áreas protegidas dos mananciais, onde se estimava uma população de 1,6 milhões de residentes em 2000. A impossibilidade de deslocar esse montante de pessoas, aliada ao agravamento das condições do reservatório de águas, impulsionou a necessidade de revisão da legislação de proteção, permitindo a implantação de infraestrutura nas áreas mais degradadas, sobretudo coleta e tratamento de esgoto, de forma a minimizar o aporte de poluição sobre o reservatório e garantir a saúde da população. As autoras comentam, entretanto, que essas intervenções não têm avançado na criação de novas tecnologias “verdes” e que obras de grande porte, como o Rodoanel, têm aumentado o desmatamento da área.

É dentro do terceiro item deste último texto que se coloca o trabalho de Angélica Alvim, que discute a relação entre ocupações irregulares e meio ambiente no contexto recente dos instrumentos de regularização fundiária e de moradia. Mostra, tal como o texto anterior, a ocupação predatória das áreas dos mananciais nas últimas décadas. Enfoca particularmente os impasses entre a necessidade de preservar *versus* a necessidade de habitar, num território destinado à produção hídrica. Essa discussão entre a prioridade dada a esses dois valores tem norteado toda uma política de assentamento de populações de baixa renda. Como, dentro da

recuperação dos recursos hídricos e da proteção aos mananciais, tão importante numa metrópole de 20 milhões de habitantes que necessitam de água potável, pode-se também buscar alternativas de melhora da moradia de uma população pobre que se alocou na região de proteção aos mananciais por falta de opção no mercado habitacional? Nesse contexto, a autora mostra que a aprovação de uma nova lei estadual de proteção e recuperação dos mananciais, de 1997, tenta mudar os paradigmas anteriores, de total proteção das áreas lindeiras a represas e rios, para um conjunto de diretrizes que visam a proteger e recuperar os reservatórios de águas, levando em consideração a realidade da ocupação humana nas bacias protegidas. Considera a bacia hidrográfica como unidade de intervenção e o comitê de bacia como fórum participativo de gestão, com a elaboração de leis específicas para cada bacia. No texto, a autora discute as leis e a atuação nas bacias Guarapiranga e Billings, que abastecem parte da Grande São Paulo, dentro dos conceitos contemporâneos que flexibilizam normas, introduzem o conceito de compensação ambiental e legislam sobre recuperação ambiental e urbana. Nas duas bacias, uma das principais polêmicas se relaciona à regularização de assentamentos ilegais. Na bacia do Guarapiranga vão existir parâmetros mais restritivos à ocupação, o que dificulta o processo de regularização fundiária dos loteamentos na bacia, enquanto a lei na Billings é mais flexível. Mas, nas duas bacias, o paradigma que orienta e controla o uso do espaço e a ocupação do solo é a definição da carga real de poluição que os reservatórios podem suportar (meta de qualidade da água). Como grande desafio atual surge a necessidade de recuperação e preservação da qualidade da

água, implementando um modelo socialmente justo e ecologicamente equilibrado.

O texto de Gilda Collet Bruna recupera os casos discutidos no Seminário e os amplia, analisando o quadro atual de intervenções em áreas de loteamentos na Região Metropolitana de São Paulo, destacando os problemas e os instrumentos disponíveis para regularização. Comenta que as formas de paternalismo voltadas para a oferta de moradia a famílias de baixa renda vigentes na metrópole de São Paulo não têm garantido sua qualidade, seja ela urbana ou ambiental. As metas têm sido insatisfatórias tanto em quantidade como em qualidade. Retoma o trabalho de Laura Bueno, a partir da urbanização de 8 favelas em São Paulo, Diadema, Rio de Janeiro, Goiânia e Fortaleza, no qual propõe três tipos de indicadores de desempenho: replicabilidade, adequabilidade e sustentabilidade. Retoma os exemplos debatidos no Seminário: mutirões autogeridos na Cidade Tiradentes, zona leste de São Paulo, que se pautam pelo entendimento que o canteiro de obras é um grande aprendizado de esforço coletivo; a associação por moradias de Osasco – Copromo, responsável pelo espaço de convivência de um conjunto de edifícios de blocos cerâmicos de 5 a 7 andares, na zona oeste da metrópole; a Comuna Urbana D. Helder, em Jandira, também na zona oeste, que cuidou de 120 famílias no Jardim Nossa Senhora de Fátima, e a construção de apartamentos populares na Vila Eunice, em parceria com a prefeitura, com financiamento da Caixa Econômica Federal. Na zona oeste também foi exposto o caso de Taboão da Serra, com seu Projeto de Urbanização de Favelas, em parceria com a prefeitura e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, desde 1998: foram propostas 350 casas em duas etapas. Os

moradores pagarão o empréstimo em 20 anos, e um percentual de 30% do valor das casas irá para um Fundo Municipal de Habitação, de modo a ser reaplicado na urbanização de outras favelas do município. Já, dentro do município de São Paulo, foi exposto também o caso do Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra Leste I que organiza mutirões autogestionários para mais de 6 mil famílias. Ainda no município de São Paulo destacou-se a ênfase atual dada à questão da aprovação de loteamentos, procurando-se conhecer o tipo de clandestinidade em cada caso e cobrando a colocação de infraestrutura. No atual Plano Diretor, destacaram-se também as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que flexibilizam as normas de aprovação de unidades de moradia para áreas previamente definidas destinadas à habitação de interesse social. As ZEIS podem se constituir em importante instrumento de regularização e inclusão social. O exemplo apresentado relativo ao município de Mauá mostra os trabalhos de regularização e urbanização na Fazenda do Oratório, favela que invadiu uma área pública de 32,9 hectares, com 160 famílias. A autora nota, entretanto, que nenhum dos exemplos apresentados se enquadrava nos itens de aprovação do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo, órgão responsável, em última instância, pela aprovação de empreendimentos como os descritos. Percebem-se os conflitos entre as instâncias e normas estaduais e municipais, assim com os paradigmas que as norteiam: as normas estaduais privilegiam a preservação dos mananciais, enquanto as normas municipais em geral privilegiam o direito à moradia. A autora mostra ainda que pós-1988 – após falência do Banco Nacional de Habitação e da estrutura centralizada que o caracterizava – programas

destinados ao financiamento do usuário final foram priorizados, com as cartas de crédito individual e associativa.

O texto de Suzana Pasternak aborda a evolução da legislação do parcelamento urbano no Brasil e em São Paulo. Quantifica os loteamentos irregulares do município de São Paulo por década de implantação, mostrando a frequência desse fenômeno desde 1905 até 2005. A enorme quantidade de lotes irregulares no município, com quase 470 mil lotes, abrigando cerca de 1,7 milhões de pessoas, mostra a grandeza do problema. Para a espacialização desses loteamentos, utiliza uma divisão do espaço urbano em 5 anéis, que correspondem a uma evolução urbana tipo “mancha de óleo”, onde o centro histórico corresponde ao anel central, as camadas mais abonadas residem no anel interior e a pobreza aumentava em direção à periferia. Até 1940, apenas 23 loteamentos irregulares tinham sido encontrados no tecido municipal, localizados majoritariamente nos anéis intermediário e exterior. Os quase 8 mil lotes irregulares do período abrigariam uma população estimada em menos de 40 mil pessoas. No período entre 1940 e 1980 a população municipal cresceu a taxas altas, maiores que 5% nas duas primeiras décadas do período, diminuindo para pouco menos de 5% nos anos 60 e para menos que 4% no intervalo 1970-1980. Nesse período computaram-se 690 loteamentos irregulares, dos quais mais que 50% estavam no anel periférico, com 67% de lotes. Uma estimativa populacional fornece um total de quase 300 mil moradores em lotes irregulares. No período 1980-1991 continuou a expansão periférica, mas com taxa inferior ao período anterior. Entre os 464 loteamentos irregulares, 329 foram implantados no anel periférico, com mais de 56 mil lotes, fornecendo uma estimativa de cerca de mais de 280 mil

pessoas em lotes irregulares na periferia, ou seja, cerca de um quarto dos novos moradores do anel periférico ocupou um lote irregular. No período 1991-2000 foram implantados 496 loteamentos, com 70 mil lotes, estimando-se uma população residente de 349 mil pessoas. Isto significa que 42% do incremento populacional do município na década de 1990 foi morar em lote irregular. A partir do ano 2000, no período 2000 a 2005, apenas 23 loteamentos irregulares foram implantados na capital paulista, com 2.181 lotes. A hipótese mais plausível para esta aparente diminuição da irregularidade liga-se ao esgotamento de terras na capital, aliado a uma crescente irregularidade nos municípios limítrofes. Um estudo detalhado dos loteamentos irregulares nos anéis exterior e periférico mostra sua ida para o norte, ocupando as vertentes da Serra da Cantareira. Embora a maior parte dos lotes irregulares se encontre ainda no vetor sul, percebe-se a crescente importância da presença de lotes irregulares ao norte, onde terras vazias, mas com altas declividades, têm abrigado essas parcelas de terra.

Os textos de Mônica de Carvalho e de João Marcus Pires Dias analisam estudos de caso: o de Mônica, quatro loteamentos no distrito de Anhanguera, extremo noroeste do município de São Paulo, e o de João Marcus apresenta um estudo do processo de regularização e reinserção urbana de um loteamento em Taboão da Serra, a oeste da região metropolitana de São Paulo. O texto de Mônica relata a especificidade da atuação dos movimentos de moradia em Anhanguera, uma das últimas fronteiras municipais a ser ocupada durante a década de 90. Um desses movimentos, o Movimento Quero um Teto Central, o MQT, constituiu-se em objeto de estudo da autora. A estratégia do MQT não foi de

invasão de terras públicas, a espera de desapropriação pela municipalidade, mas pela compra de terra, atuando como agente da especulação imobiliária que se instalou na região. Em 1993 o MQT adquiriu uma gleba bastante grande, de mais de 22 hectares; em 1994, comprou terra contígua à primeira, de quase 33 hectares. Sem renda própria, a única forma que o MQT tinha de viabilizar a compra da terra era por meio do dinheiro obtido pela venda prévia dos lotes às famílias interessadas. Esse dinheiro seria transferido ao MQT para posterior repasse ao proprietário. Ou seja, uma operação insegura para as famílias, já que o MQT só assumiria a posse precária do imóvel depois de ter pago a sexta prestação e só teria pleno direito de propriedade com a escritura definitiva, depois da totalidade do pagamento. As terras adquiridas pelo MQT estavam em zona considerada rural, ou seja, de parcelamento impossível e sem infraestrutura. Seria necessário mudar a Lei de Zoneamento para possibilitar o seu uso para moradia. Assim ao comprar a terra, o MQT contribuiu para sua valorização. Outro movimento, o Caabras (Comunidades Associadas Assistencial Brasileira), deslocou-se para a região, responsabilizando-se por outros 2 loteamentos contíguos. Mas, diferentemente do que aconteceu com o MQT, uma ação civil colocou-se contra a Caabras por promover o parcelamento do solo, em zona rural, sem título legítimo de propriedade nem registro imobiliário. A autora estuda os conflitos entre o MQT e as famílias que já tinha comprado seu lote da Caabras, mostrando que o MQT agiu como uma imobiliária ao se associar aos proprietários de terra. Mostra também como o Estado ignorou os conflitos de terras na região.

O texto de João Marcus detalha o perfil dos moradores do loteamento Ponte Alta e mostra os canais de participação popular e as redes sociais vigentes na região. O município de Taboão da Serra, no vetor oeste da metrópole paulista, tem cerca de 60 mil casas, das quais um terço em situação irregular, distribuídas em 90 núcleos de favelas, conjuntos e loteamentos irregulares. A partir de 2005 criou-se um Programa de Regularização Fundiária. O assentamento de Ponte Alta, que João Marcus estuda, começou a ser ocupado em 2004; já em 2005 continha 965 lotes comportando 3,165 pessoas e estima-se que em 2009 abrigasse 1.700 famílias, com população estimada em mais de 7.500 pessoas, numa invasão de área particular. Essa população é bastante jovem, com 36% tendo menos de 30 anos; pouco escolarizada, com 51% tendo cursado apenas até o primeiro grau; com ocupações pouco qualificadas e renda baixa: 83% das pessoas ganhando até 2 salários mínimos. A ocupação espontânea resultou num sítio urbanisticamente precário, com ruas maldesenhadas e de alta declividade, em área de proteção ambiental. As redes sociais que estavam presentes também eram espúrias, com uma associação de moradores que ameaçava de expulsão do loteamento quem não se associasse. Uma parceria da Prefeitura com o Ministério Público e o proprietário resultou na assinatura de um TAC (Termo de Ajuste de Conduta) que está permitindo, enfim, iniciar a urbanização e regularização do assentamento. A existência do espaço de participação oferecido por essa instância permitiu organização da comunidade, que inclusive se responsabilizou pelo pagamento dos impostos atrasados. O proprietário da terra não os estava pagando desde o seu pedido de

reintegração de posse em 2004, e sem este pagamento não seria possível a regularização.

Considera-se que a principal contribuição deste livro, para além da publicação dos resultados das discussões do seminário de novembro de 2008, seja chamar a atenção para a atualidade de um tema que foi pouco trabalhado na universidade ao longo dos anos 90, quer em Portugal, em plena governação neoliberal em face da expectativa de uma reconversão rápida na sequência da publicação de uma Lei excepcional (91/95) que remeteu para os proprietários a responsabilidade primeira da reconversão, quer no Brasil, talvez pela crença no avanço das políticas urbanas e nas conquistas da legislação urbanística, sobretudo a partir da Constituição Brasileira de 1988. A volta ao campo de estudos e a avaliação das intervenções públicas em áreas precárias e irregulares nas cidades brasileiras, metropolitanas e não metropolitanas, evidenciam, no entanto, a urgência de novos estudos e a mobilização académica e política para abordagem e enfrentamento da questão. O atual embate de paradigmas – sociopolíticos e jurídicos – que pode ser identificado nos discursos e ações tanto de atores relacionados às políticas municipais como em trabalhos académicas, torna a discussão cada vez mais premente. Ordens jurídicas municipais têm sofrido inflexões em relação à evolução da ordem jurídico-urbanística nacional, o que vem impedindo o avanço de políticas de legalização e regularização de assentamentos. No caso de Portugal, e especificamente no caso da Área Metropolitana de Lisboa aqui abordado, o tempo longo, da regularização fundiária e da reconversão urbanística, apesar das facilidades jurídicas incluídas na Lei 91/95 e variável por município, suscitou o reemergir do debate profissional e

acadêmico, desde meados da presente década, e é neste quadro que é proposto o Projeto de Investigação em que se insere esta publicação. O tempo longo remete para a burocracia inerente à aprovação dos instrumentos de gestão territorial e para a complexa teia de legalização jurídica, mas também para a existência de situações cuja maior complexidade e precariedade socioterritorial não se resolve no atual quadro legislativo, apelando a maior solidariedade institucional e da sociedade. Nos dois países, o estudo desse fenômeno aponta para a importância da ação organizada da sociedade civil, com vistas à elaboração e implementação de políticas urbanas que garantam o “direito à cidade” para todos.

Isabel Raposo
Lucia Bógus
Suzana Pasternak
organizadoras



CESUR

Centro de Sistemas Urbanos e Regionais

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR



FAU-USP



inct

**institutos nacionais
de ciência e tecnologia**