

# O desafio da construção de uma política fundiária urbana no governo Lula

*Arq. Raquel Rolnik*

## Introdução

O modelo de desenvolvimento que comandou a urbanização no Brasil produziu cidades marcadas por periferias pobres, que concentram dezenas de milhões de brasileiros sem acesso ao solo urbano e à moradia. Essa população está restrita a processos e mecanismos informais e ilegais de auto-construção precária, vulnerável e insegura em favelas, loteamentos e conjuntos habitacionais irregulares, loteamentos clandestinos, cortiços, casas de frente e fundo, bem como nas ocupações de áreas públicas, encostas, áreas de preservação, beiras de reservatórios e rios.

Associado a essa realidade existem milhares de imóveis, terrenos e edifícios, de propriedade do Estado ou particulares, vazios ou subutilizados. A existência dessas áreas internas ao tecido urbanizado tem forçado o crescimento periférico das cidades e deixado de fora do contexto da urbanidade uma enorme massa de cidadãos, sobretudo nos maiores centros urbanos.

Todo esse processo foi o resultado de séculos de apropriação privada das terras/áreas públicas, decorrendo daí um aparato jurídico-institucional, econômico, social e ideológico que definiu a propriedade da terra como um valor fundamental de inserção nos circuitos formais do mercado de bens, serviços e capitais. A combinação entre mercados de terras especulativos, sistemas políticos clientelistas, práticas elitistas de planejamento urbano e regimes jurídicos excludentes, que afirmam os direitos individuais de propriedade sobre o princípio constitucional da função sócio-ambiental da propriedade e da cidade, faz com que o processo de desenvolvimento urbano informal não seja a exceção, mas sim a regra de produção social do espaço urbano no Brasil.



A partir da década de 1970 a participação dos movimentos sociais urbanos, e, sobretudo nos anos 80, de novos governos municipais, as entidades não governamentais e um crescente número de profissionais preocupados com a "questão urbana" articularam mobilizações em torno de lutas urbanas, especialmente, relativas à moradia e ao transporte, construindo uma plataforma e agenda de reforma urbana no país. Estas lutas resultaram em um capítulo sobre a política urbana na Constituição Federal de 1988 e, 12 anos depois a aprovação do Estatuto da Cidade -lei Federal nº 10.257/01 e a MP 2.220/01- estabelecendo os princípios e diretrizes de uma ordem urbanística no país, e disponibilizando para os municípios instrumentos jurídicos e urbanísticos fundamentais para reduzir o quadro caótico de exclusão social urbana vigente no país.

Embora com avanços importantes, a realidade fundiária brasileira apresenta características extremamente preocupantes, que exigem ações integradas de natureza jurídica, institucional, legislativa e sobretudo de programas integrados que promovam com agilidade o acesso à terra das populações de baixa renda, não só para regularização das áreas ocupadas, como também a oferta de áreas livres urbanizadas.

## A Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável

Até 2002, existiam alguns poucos programas federais direta ou indiretamente relacionados com a questão dos assentamentos informais, como o Programa Habitar Brasil-BID e o Promoradia/FGTS. Porém, inexistia uma política nacional que os articulasse e que expressasse os objetivos da intervenção do Governo Federal. Nesse contexto, o Ministério das Cidades, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos-SNPU, propôs e discutiu pioneiramente, em todo país os termos de uma Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária.

Como se sabe, o problema do desenvolvimento urbano informal é de grande escala, o que requer uma intervenção ampla do Poder Público, levando-se em consideração que a competência para a gestão da terra urbana no país é municipal. Nesse sentido, a ação do Governo Federal tem como característica *apoiar, complementar e/ou suplementar* a ação dos governos municipais e estaduais, intervindo de forma mais direta -mas sempre em parceria com os Municípios e com os Estados- apenas nos casos em que os assentamentos informais consolidados a serem regularizados estejam situados em terras de domínio da União ou de órgãos do governo federal, especialmente os que se enquadrem nos critérios da Medida Provisória no. 2.220/2001 (Concessão Especial de Uso para Fins de Moradia).

Em que pesem os limites da ação do Governo Federal, seu papel é da maior importância, especialmente porque, dadas a extensão e as implicações do problema do desenvolvimento urbano informal, faz-se necessário uma ampla frente integrada de ações intra e inter-governamental, além das diversas formas de parcerias entre o estado (executivo/legislativo/judiciário) e a sociedade civil, para o enfrentamento do problema, sendo que as melhores condições de promover e liderar a formação dessa frente encontram-se no Governo Federal.

Deve-se salientar que o Governo Federal entende que programas de regularização formulados em qualquer nível governamental têm uma natureza intrinsecamente curativa, remedial, devendo sempre, para terem sentido e serem *sustentáveis*, ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas, urbanas e habitacionais, em todas as esferas governamentais, para intervenção no mercado imobiliário e controle efetivo dos processos de acesso ao solo urbano, visando assim quebrar o ciclo perverso que tem historicamente produzido a informalidade urbana e prevenir a continuada produção ilegal das cidades.

Nesse sentido, programas de regularização devem ser necessariamente combinados com:



- planejamento urbano incluyente e gestão democrática dos instrumentos, mecanismos e processos de uso e ocupação do solo urbano, nos termos do Estatuto da Cidade, de forma a induzir a ocupação de vazios urbanos, a reabilitação de centros urbanos e a plena materialização da função sócio-ambiental da propriedade urbana, especialmente pela consideração da questão da regularização fundiária como um dos eixos centrais quando da formulação dos Planos Diretores Municipais;
- produção de novas opções de moradia social e de lotes urbanizados para os grupos de menor renda pelo Poder Público em todas as esferas governamentais;
- abertura de novas linhas de crédito oficial e financiamento habitacional especialmente para a população entre 0 e 3 salários mínimos;
- utilização de políticas fiscais e extrafiscais redistributivas e de mecanismos de captura das mais-valias urbanísticas pelo Poder Público, sempre nos termos do Estatuto da Cidade; e
- criação de mecanismos e processos de diversas ordens para atrair o setor imobiliário formal para a produção regular de lotes urbanizados (e mesmo com edificações) para a população de baixa renda, em lugares adequados, preços acessíveis e em quantidades suficientes.

## A regularização de assentamentos em terras públicas federais

Contudo, não há mais como ignorar a magnitude do problema já consolidado dos assentamentos informais e a urgência de enfrentá-lo. Nesse contexto, o Ministério das Cidades coordenou ao longo de 2003 um amplo processo de discussão das bases de uma “Política Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável”, partindo dos seguintes pressupostos:

- O reconhecimento do direito à moradia e à segurança da posse como direitos humanos fundamentais, de acordo com a Constituição Brasileira de 1988 e nos termos da Campanha Global da ONU pela Segurança da Posse executada pelo Programa de Assentamentos Humanos UN-Habitat;
- o acesso à terra urbana como efeito jurídico do princípio constitucional da função socioambiental da propriedade (tanto privada quanto pública) e da cidade;
- a supremacia do Direito Público sobre o Direito Privado na regulação da ordem urbanística e na interpretação e aplicação do Estatuto da Cidade;
- a compreensão da natureza curativa dos programas de regularização, que devem ser implementados em um contexto amplo de políticas públicas em todas as esferas governamentais;
- a necessidade de conciliação entre a regularização urbanística e ambiental com a regularização jurídica e patrimonial; e
- a necessidade de contribuir para a renovação dos processos de mobilização social em torno da discussão acerca do desenvolvimento urbano informal, especialmente pelo reconhecimento da participação popular efetiva das comunidades diretamente envolvidas em todas as etapas dos processos de regularização.

Além disso, cabe destacar que, nos termos do marco jurídico lançado pela Constituição Federal de 1988 e consolidado pelo Estatuto da Cidade e pela Medida Provisória no. 2.220/2001, existem hoje no Brasil duas situações distintas quanto aos assentamentos informais:

- 1 - assentamentos onde os moradores têm o direito coletivo à regularização independentemente da vontade do Poder Público, e,
- 2 - assentamentos onde as políticas de regularização ainda se inserem, como era tradicionalmente o caso, no âmbito da ação discricionária do Poder Público.

Assim, nos termos da lei, nem todo assentamento informal tem que ser regularizado, como é o caso, por exemplo, de ocupações muito recentes. Nem mesmo em assentamentos informais consolidados em áreas urbanas tudo é “regularizável”. Por exemplo, devido a razões ambientais, o Poder Público pode não reconhecer o direito dos moradores a continuarem na área ocupada. Mas a grande novidade da ordem jurídica é que, nesses casos, o direito de moradia continua prevalecendo, com o que o Poder Público tem que oferecer condições concretas e aceitáveis de relocação dos moradores.

O Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável está estruturado em torno de seis estratégias principais que são fundamentalmente integradas, quais sejam, estratégias de apoio jurídico, financeiro, urbanístico e administrativo/institucional, além das ações diretas em terrenos ocupados de propriedade da União e o apoio a municípios.

Conforme mencionado, uma das questões que mais diretamente se relacionam com a ação do Governo Federal, diz respeito à regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados em terras de domínio da União. Trata-se de questão da maior importância, já que, ainda que os dados existentes sejam muito precários, falta um cadastro adequado do patrimônio da União, diversos indicadores revelam que o número de pessoas vivendo em assentamentos informais em terras de domínio da União-particularmente em Terrenos de Marinha-é significativo.

Ao longo dos séculos, a terra pública no Brasil tem passado por um processo de privatização intensiva, muito do qual tem se dado ilegalmente através de processos diversos (invasões, grilagem, abusos burocráticos e dos cartórios e outras práticas escusas), que em parte determinaram a atual estrutura fundiária concentrada do país. Particularmente no que tange à terra da União, há muito têm sido identificados problemas de demarcação, identificação e documentação, bem como de apropriação indébita. Quando não privatizada por setores econômicos com controle da máquina pública, a terra pública tem servido para construir clientelas e esferas de poder político, através de sua distribuição para os mais pobres, sob a forma de “favores”.

Da mesma forma, são bem reconhecidos os problemas do sistema de gestão e controle do Patrimônio da União, que tem sido burocrático, ineficiente, errático e com frequência arbitrário, já que o exercício da discricionariedade supõe a existência de princípios claros que tratem igualmente todas as situações semelhantes. Assim como acontece com o patrimônio dos outros entes federativos, dezenas de milhares de bens da União (próprios ou de seus institutos, autarquias e empresas) encontram-se vazios ou subutilizados, enquanto uma parte considerável foi ocupada por assentamentos informais já consolidados.

Um dos grandes desafios colocados ao Governo Federal -Executivo, Legislativo e Judiciário- é exatamente o de repensar a noção de patrimônio da União. Se o “patrimônio da União” deve ser compreendido como “patrimônio da federação”, tal mudança conceitual requer a consideração não apenas do novo contexto de articulação federativa e, especialmente, o lugar dos Municípios no pacto federativo, mas, sobretudo, do novo contexto da articulação do Governo Federal com a sociedade. Em especial, deve-se ressaltar que o princípio da função socioambiental da propriedade urbana também se aplica à propriedade pública.

A ordem jurídica-política, no que tange o patrimônio da União em vigor, é inequívoca somente quando das terras públicas da União onde existem assentamentos informais de baixa renda, já consolidados, sobre os quais se apliquem os princípios constitucionais do Estatuto da

Cidade e da Medida Provisória no. 2.220/2001. Quanto às demais situações, os critérios de ação discricionária ainda estão por ser construídos para que os objetivos constitucionais e governamentais sejam concretizados.

A partir de então, a SNPU e a Secretaria de Patrimônio da União-SPU estabeleceram parcerias entre si e com diversos Municípios, de forma a contribuir para a remoção dos obstáculos existentes e, assim, possibilitar a regularização jurídica de assentamentos informais de baixa renda implantados em terrenos da União. Tais parcerias foram materializadas através da discussão e/ou assinatura de Contratos de Cessão Gratuita do Aforamento das áreas ocupadas para os Municípios (Rio de Janeiro, Recife, Vitória Salvador, Municípios da Baixada Santista e Fortaleza), para que esses possam proceder à legalização das áreas e dos lotes, desde que os assentamentos informais a serem regularizados façam parte de programas municipais de regularização fundiária e que ações de urbanização já tenham sido cumpridas nesses assentamentos pelos Municípios. União 124.874 famílias.

Da mesma forma, o Ministério das Cidades e o Ministério da Previdência começaram a discutir a melhor forma de dar uma função socioambiental aos imóveis ocupados irregularmente e sub-utilizados do INSS, tanto no contexto dos programas de regularização, quanto em programas de repovoamento e reabilitação de áreas centrais degradadas. Em 16 de fevereiro de 2005 foi assinado Convênio entre Ministério das Cidades, o da Previdência Social, o Instituto de Seguro Social e Caixa Econômica Federal para disponibilizar os terrenos e imóveis do INSS para regularização e provisão habitacional. Em seguida o INSS encaminhou para alienação imóveis em diversas cidades do Brasil que formam o estoque potencial da ação a ser viabilizada através do Convênio firmado. A viabilidade de destinação de cada um destes imóveis para a provisão habitacional será analisada por uma Força Tarefa, integrada por representantes das quatro instituições, que deverá formar, após vistorias em cada imóvel, uma lista daqueles que são aptos ao novo uso.

Simultaneamente, foi estabelecida uma articulação com a Comissão de Liquidação da Rede Ferroviária Federal-RFFSA, outra grande proprietária de imóveis vazios, subutilizados ou ocupados por assentamentos informais. Deste processo de articulação foi assinado entre o Ministério das Cidades, o Ministério dos Transportes, a Comissão de Liquidação da RFFSA, a Caixa Econômica Federal, a Secretaria do Patrimônio da União e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. O objetivo é alienar os imóveis não operacionais de propriedade da RFFSA visando a regularização fundiária e a provisão habitacional de interesse social. Esse Convênio, firmado em maio de 2004 tem permitido também a proposição de soluções para o reassentamento da população de baixa renda que vive em faixa de domínio -área operacional- considerada de alto risco.

Ainda estão sendo encaminhados convênios com outras empresas federais detentoras de patrimônio imobiliário e fundiário nas cidades, sempre trabalhando no sentido de intermediar conflitos e evitar despejos, consolidar o direito à moradia e reconhecer as posses consolidadas.

## Considerações finais

Conforme apontado a regularização fundiária é um processo amplo que não se reduz a sua dimensão jurídica ou urbanística ou ambiental. A regularização jurídica deve ser acompanhada da regularização urbanística e da regularização ambiental dos assentamentos, bem como da introdução de programas socioeconômicos e demais programas sociais que visem a plena integração social dos moradores de assentamentos informais à economia da cidade e à sociedade urbana. Apenas processos que levem a cabo as três formas de regularização apontadas, somadas das necessárias políticas sociais a cada caso, poderão remover as barreiras físicas, simbólicas, jurídicas e administrativas responsáveis pela existência histórica de um apartheid que separa a cidade formal da cidade informal dos mais pobres no urbanismo brasileiro.

Além disso, a política de regularização fundiária deve estar associada a uma política fundiária que permita o acesso a terra urbanizada para a implantação de programas habitacionais, diminuindo a pressão sobre a expansão das fronteiras urbanas de maneira ilegal e clandestina e a ocupação de áreas inapropriadas para a habitação. As ações do Ministério das Cidades para minimizar essa questão buscam das a melhor destinação e permitir a construção de mecanismos de destinação dos vazios urbanos, sobretudo das terras em posse do Estado, para que cumpram a função sociambiental da terra urbana. Além disso são encaminhadas ações para que a reabilitação de imóveis vazios ou subutilizados seja garantida, recuperando sobretudo as áreas centrais dos grandes centros urbanos.

Finalmente, é na política de planejamento territorial urbano -e particularmente na elaboração de Planos Diretores Participativos nos municípios, exigência do Estatuto da cidade- que o tema do acesso à terra urbanizada para os mais pobres pode ganhar a dimensão que requer. O uso dos instrumentos de gestão do solo urbano -para além de um zoneamento normativo- deve ser dirigido para o cumprimento da função social da propriedade e da cidade. Isto significa romper o paradigma do zoneamento promotor de segregação urbana e instrumento de valorização imobiliária na direção de um zoneamento regulador de preços de terra para promoção da inclusão territorial. Este é o desafio que os municípios brasileiros enfrentam nesta conjuntura -o desafio de renovar os conceitos e processo de planejamento urbano, trazendo a questão fundiária para o procênio do desenvolvimento urbano que se quer justo e incluyente.