

A revisão da Lei Federal nº 6766/79 – novas regras no “jogo” da cidade?

*GOUVÊA, Denise

**RIBEIRO, Sandra

Resumo

Este trabalho pretende refletir sobre o processo de revisão da Lei Federal nº 6766/79 que dispõe sobre parcelamento urbano – Projeto de Lei nº 3.057/00 – 4º Substitutivo, que se encontra em tramitação na Câmara Federal, na Comissão de Desenvolvimento Urbano - CDU. Pretende tão somente focalizar a discussão em um dos pontos mais importantes da proposição, para as novas regras, procedimentos, responsabilidades e compensações que poderão possibilitar a regularização fundiária sustentável de muitos assentamentos informais existentes hoje no país. Destaca-se também que o Projeto de Lei é uma das arenas mais importantes de discussão política, não só no processo de definição de novas cidades, mas para a regularização fundiária e a transformação do urbano em um ambiente mais sustentável. Inicia descrevendo o universo da irregularidade, mostra alguns antecedentes do processo de discussão do Projeto de Lei, o fortalecimento do papel do município e os novos princípios e conceitos da regularização fundiária sustentável. Finaliza com algumas lições que já podem ser apreendidas desse processo de discussão¹.

1. Introdução

O modelo de desenvolvimento urbano, que orienta o crescimento das cidades brasileiras, tem se pautado na sua expansão horizontal, com a transformação das áreas rurais em urbanas e na verticalização das zonas urbanas centrais. Os dados do IBGE demonstram este processo de urbanização e crescimento vertiginoso destacando-se que a população urbana em 1960 representava 44.7% e em quatro décadas, em 2001, 81,2% dos brasileiros habitavam as cidades. Este processo tem gerado periferias pobres, ilegais, subequipadas e um adensamento muitas vezes em áreas não dotadas de infra-estruturas e equipamentos urbanos, onerando continuamente os cofres públicos e promovendo um padrão elitista e tecnocrático de desenvolvimento urbano cada vez mais insustentável.

A Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei Federal nº 6766/79, elaborada ainda sob as bases do antigo Código Civil de 1916 e antes do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/01, está hoje em processo de revisão na Câmara Federal. Essa Lei contribuiu para que o cenário da informalidade não se transformasse, dificultando ainda mais o acesso à terra legal, barata e urbanizada aos mais pobres, favorecendo a desqualificação espacial e propiciando o agravamento do quadro de irregularidade fundiária no país.

A Lei Federal nº 6766/79 foi, sobretudo, pensada a partir da atividade econômica de parcelar o solo urbano, produzindo lotes para o mercado formal. Apesar de estabelecer a possibilidade de parâmetros urbanísticos reduzidos para os parcelamentos de baixa renda, não possui os requisitos urbanísticos e ambientais suficientes, no sentido de viabilizar a regularização fundiária do enorme passivo sócio-ambiental existente no país.

*arquiteta, mestre em desenho urbano, assessora técnica da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (dcgouvea@uol.com.br)

** arquiteta, mestre em planejamento urbano, assessora técnica da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades (sbr.sbr@ig.com.br)

Outra questão que merece destaque é que essa Lei, ainda em vigor, não foi pensada a partir de uma visão sistêmica, na qual o

¹Esclarecemos que as autoras participam do processo de discussão e algumas propostas aqui apresentadas são fruto destas discussões, outras são de iniciativa própria.

parcelamento do solo urbano estivesse diretamente interligado com os mecanismos de uso e ocupação da cidade e de gestão democrática, de maneira a interagir na formação da cidade como um todo numa rede de relações. Sempre foi entendida como um ato unilateral dos proprietários de terra, que parcelavam independente da função social de sua propriedade e do processo de construção coletiva da cidade.

Assim, a proposição para uma nova legislação de parcelamento do solo e de regularização fundiária de áreas urbanas deveria ter como base o processo de planejamento urbano, vinculado aos Planos Diretores Municipais participativos, às diretrizes e aos instrumentos definidos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória nº2.220/01. É necessário que não só os novos parcelamentos, assim como o processo de regularização fundiária, estejam integrados aos Planos Diretores Municipais, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, no qual o projeto de cada cidade deverá estar definido por meio de uma equação própria.

A proposição do 4º Substitutivo foi estruturada em 04 Títulos. Pela primeira vez, os Títulos: de novos parcelamentos e de regularização fundiária foram organizados em único texto legal normatizando a produção da cidade e propondo normas, procedimentos e contrapartidas, no sentido de legalizar aquilo que é regularizável do enorme passivo sócio-ambiental, incorporando também os novos direitos à regularização. Anteriormente, a regularização fundiária estava somente no âmbito da ação discricionária do Poder Público, por meio geralmente de programas habitacionais pontuais e específicos. O 4º Substitutivo compreende e integra a dimensão urbanística - ambiental com a jurídica, de maneira que regularizar não seja nem só a legalização de domínios com títulos de propriedade e nem apenas obras de urbanização, mas sim o conjunto de ações que torne o “habitat” sustentável. A idéia mais abrangente desta proposição legal parece promissora, tornando o ciclo, até então, vicioso de produção da cidade e da irregularidade urbana, em um ciclo virtuoso da regularidade e da cidade legal.

Desta forma, a primeira questão a ser colocada ao se revisar essa Lei Federal é se a nova Lei irá favorecer e otimizar o processo de regularização fundiária para garantir o direito à moradia e o direito à cidade. Se irá propiciar que os processos e procedimentos de regularização fundiária sejam mais simplificados e menos burocráticos, não se arrastando por vários anos a custos altíssimos. Se irá proporcionar que as cooperativas habitacionais e os pequenos empreendedores entrem neste mercado, hoje reserva e monopólio das grandes empresas ou do Poder Público, quando se trata de parcelamento de baixa renda. Afinal, qual é o lugar desta nova Lei no jogo da cidade? Algumas respostas a essas perguntas precisam estar presentes no novo texto do Projeto de Lei. É preciso conhecer melhor e saber as regras desse jogo, para melhor jogá-lo, como nos ensinou Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1988), quando comparou a cidade a um jogo de cartas.

2. Antecedentes

Após 24 anos de vigência da Lei Federal nº6766/79 e apesar de modificações pontuais realizadas em 1999 pela Lei Federal nº 9.785/99, essa Lei continua desatualizada e são muitos os problemas já detectados. Exigências urbanísticas e obrigações demasiadas, implicando em altos preços de lotes que acabam por fomentar a informalidade, sobretudo, em áreas públicas e/ou em áreas de preservação ambiental.

A Lei em vigor também

não regula outras formas de parcelamento, além de loteamentos e desmembramentos, ignorando a prática crescente de condomínios urbanísticos no país. Hoje, a forma de parcelamento por meio de condomínios, também conhecidos popularmente como condomínios horizontais ou fechados, representa uma realidade sem regulação e parâmetros adequados ao desenvolvimento das cidades.

Outra ineficácia da Lei é a possibilidade de regularização de assentamentos informais. A Lei Federal nº 6766/79 sempre deixou a desejar, especialmente nos poucos artigos que tratam da regularização de parcelamentos irregulares. Na Lei Federal nº 9.785/99 foram aprovadas mudanças pontuais que modificaram algumas exigências urbanísticas para a aprovação de novos parcelamentos, introduzindo mecanismos visando facilitar o registro imobiliário dos projetos de regularização de parcelamentos. Na verdade, isto não foi suficiente e continua sendo um dos grandes obstáculos à regularização de favelas e assentamentos informais de baixa renda em todo o país. Para a regularização desses assentamentos, devem ser obedecidos parâmetros urbanísticos relativos às áreas públicas, faixas de preservação permanentes, entre outros, o que é impossível em decorrência da realidade das ocupações informais já consolidadas.

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

O Projeto de Lei nº 3.057/00, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, passou por um processo de discussão que levou ao apensamento de sete projetos de lei relacionados à matéria e à elaboração de 4 Substitutivos ao Projeto de Lei que reescreve a Lei Federal original nº 6766/79. Em 2002, a Comissão de Desenvolvimento Urbano (CDU) promoveu o primeiro ciclo de Audiências Públicas sobre o 1º Substitutivo ao Projeto de Lei. Em 2003, o relator Deputado Evilásio Farias, a pedido do Ministério das Cidades, convocou novo Ciclo de Audiências Públicas.

O processo de discussão se ampliou quando o Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), juntamente com o Deputado Evilásio Farias, implementou discussões com vários setores governamentais e não governamentais.

O relatório do Deputado Evilásio Farias encaminhando o 4º Substitutivo à CDU não foi a votação nessa Comissão. Em 2005, assumiu como relator o deputado Barbosa Neto, que vem prosseguindo com os trabalhos de revisão a partir do texto base - o 4º Substitutivo. O nosso desafio, portanto, como gestores públicos, é a partir do 4º Substitutivo, discutir e analisar esse importante marco legal, tendo em vista o processo de tramitação legislativa e a perspectiva do novo relator apresentar o 5º Substitutivo.

3. Competência Municipal e a Nova Forma de Gestão Urbana.

O conteúdo do Projeto de Lei nº 3.057/00 expresso no 4º Substitutivo é bastante complexo com interações e interferências cruciais para as cidades brasileiras, nas instâncias de poder federal, estaduais e municipais em todo o processo de planejamento e de gestão do território municipal.

Conforme a Constituição Federal vigente, no art. 21, inciso XX, compete à União instituir norma geral para o parcelamento do solo. Neste sentido, o texto do 4º Substitutivo apresenta-se, a princípio, como uma norma geral, com padrões básicos, únicos para todos os assentamentos em qualquer parte da cidade. Assim, tenta-se não entrar na armadilha de normas diferenciadas para os parcelamentos voltados para classes de renda média e alta e outras regras específicas, normalmente de segunda categoria, para os assentamentos mais pobres. Pretende-se uma norma geral com padrões básicos, assumindo que o mercado produzirá produtos diferenciados para os setores mais privilegiados. Estes padrões básicos devem por princípio garantir dignidade e urbanidade para toda a cidade.

Entretanto, como alerta, teremos que verificar se ao tratar os desiguais como iguais não estamos semeando mais desigualdades, conforme nos ensina Boaventura de Sousa Santos (2000). Este parece ser um equilíbrio muito delicado entre parâmetros urbanísticos, primordialmente técnicos e as realidades sócio-econômicas com tantas diversidades no país. Por outro lado, no Título da Regularização Fundiária do 4º Substitutivo este conceito é mais flexível e dialoga melhor com o passivo sócio-ambiental existente e com os direitos à regularização fundiária já constituídos, como os relativos à aplicação dos instrumentos de usucapião e concessão de uso para fins de moradia.

No Título da Regularização Fundiária os critérios de aprovação de projetos foram diferenciados. Os assentamentos informais de baixa renda deverão ser prioritariamente definidos como Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e com critérios de desenho urbano, a partir de um projeto de regularização e consolidação urbanístico-ambiental específico para cada assentamento. Já para regularização de parcelamentos de renda média e alta, estes deverão obedecer aos mesmos parâmetros e requisitos urbanísticos definidos no Título de novos parcelamentos e serão regularizados a partir da ação discricionária do poder público. A idéia é interessante, porque flexibiliza os parâmetros e os critérios de regularização para a população de baixa renda. Ao mesmo tempo, diferencia a regularização fundiária para as classes média e alta, aplicando os critérios urbanísticos e ambientais do Título dos Novos Parcelamentos. Este define parâmetros mais rígidos para as classes que têm melhores condições de inserção no mercado formal das cidades, para resolver a questão de moradia.

A nova possibilidade de gestão urbana proposta pelo 4º Substitutivo reafirma a competência conferida pela CF, nos termos do art.18, considerando o Município como ente da federação brasileira, com a competência para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, conforme o art.30 da CF².

No entanto, o 4º Substitutivo introduz um novo conceito de gestão urbana plena à semelhança do Sistema Único de Saúde (SUS) diferenciando os entes locais, pois o processo municipalista não leva em conta a dinâmica efetiva da produção do espaço, tratando igualmente municípios diferentes, como São Paulo e Quixeramobim (CE). Assim, os municípios com gestão plena poderão adotar parâmetros diferentes daqueles definidos nesse Projeto de Lei.

A proposição é de que o

²O Município tem competência constitucional para legislar e promover o adequado ordenamento territorial, planejamento, controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. A cooperação entre os entes federativos deve ocorrer conforme o princípio de subsidiariedade, ou seja, aquilo que pode ser feito no âmbito local não deve ser realizado no âmbito central.

Município, para ter gestão plena, reúna simultaneamente os seguintes requisitos:

- a) possua plano diretor de que trata o art.182, §1º, da CF, aprovado à luz do Estatuto da Cidade;
- b) disponha de entes colegiados de controle social nas áreas de política urbana e ambiental, ou participe de entes colegiados intermunicipais com as mesmas finalidades;
- c) disponha de órgãos executivos específicos nas áreas de política urbana e ambiental, ou participe de consórcios intermunicipais para o planejamento, a gestão e a fiscalização nas referidas áreas.

A proposta é fortalecer a autonomia municipal daqueles municípios que tenham a condição de exercê-la a partir de três fatores considerados como fundamentais. O primeiro é estimular os municípios para que tenham mecanismos de participação popular e controle social. A partir de uma participação ampla e democrática, na qual o conjunto de atores organizados que produzem a cidade serão capazes de dizer onde, quando e como as políticas voltadas ao parcelamento urbano e à regularização fundiária podem consolidar e/ou modificar os espaços das cidades. De fato, temos que investir nisto se quisermos consolidar com mudanças duradouras essa nova fórmula de projetar a cidade, definida no Estatuto da Cidade. A participação deve ser assimilada de forma permanente, incluindo também a substituição de procedimentos e de mecanismos de gestão urbana.

O segundo, que o Município possua ao mesmo tempo estrutura de licenciamento nas áreas de urbanismo e meio ambiente. Este é um ponto que tem sido um dos grandes obstáculos, tanto para aprovação de novos parcelamentos, como para regularização fundiária dos existentes. Em muitos municípios, um parcelamento urbano, para ser aprovado, leva mais de cinco anos, em função de procedimentos paralelos, muitas vezes demorados com licenciamento totalmente desintegrado.

E, por fim, como terceiro fator fundamental é que se estabeleça uma visão de planejamento, ordenamento e desenvolvimento territorial do **Município** por meio da lei municipal do plano diretor. É necessário que cada Município tenha um projeto de cidade e que os processos de parcelamento do solo urbano e de regularização fundiária estejam inseridos nesse projeto. As soluções pontuais são normalmente mecanismos que não consideram o todo e nem a perspectiva de futuro. A condição de obrigatoriedade de órgãos executivos nessas áreas, ou a participação de consórcios com a finalidade de parcelamento do solo urbano, demonstram um estímulo para aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão municipal.

Desta forma, os Municípios que tenham a condição plena de gestão urbana poderão aplicar outros critérios, além daqueles definidos na Lei Federal, não só reduzindo exigências como flexibilizando parâmetros urbanísticos e ambientais, diminuindo o tamanho do lote mínimo em ZEIS, simplificando o processo de licenciamento integrado urbanístico-ambiental. O único parâmetro urbanístico que não pode ser modificado é o percentual mínimo de 15% de doação de área pública. Entretanto, existe a necessidade de aprofundar a discussão sobre a redução da dimensão do lote mínimo para os municípios de gestão plena somente em ZEIS. Isto comparece como uma incoerência ao próprio conceito utilizado de gestão plena, ou seja, o Município, apesar de possuir a condição de gestão plena, não pode exercer completamente sua autonomia, definindo parâmetros urbanísticos e ambientais de acordo com sua realidade.

Apesar do conceito de gestão plena ser abrangente e fundamental no reconhecimento da competência municipal daqueles municípios que a exercem concretamente, este conceito foi pouco utilizado no 4º Substitutivo. E quando usado, foi de maneira confusa, como no licenciamento ambiental, ainda entendido de forma desintegrada do licenciamento urbanístico. Ao mesmo tempo, quando os municípios não possuem

gestão plena, o órgão Estadual responde pela licença ambiental. Esta exigência é ainda mais restritiva do que a legislação atual.

Entendemos que a Lei a ser proposta poderia definir a competência municipal no procedimento do Licenciamento urbanístico e ambiental de forma unificada, aplicando a legislação estadual ou federal vigente. Desta maneira, a Autoridade Licenciadora seria o ente da Administração Pública Municipal responsável pela concessão da licença em ato administrativo único, além de poder estabelecer as restrições de natureza urbanística e ambiental e poder, inclusive, de forma consultiva, contar com apoio de um colegiado nas decisões.

A proposição de um colegiado, com a participação de técnicos dos órgãos governamentais, de representantes dos serviços de registro cartorial e da sociedade civil constituiria no estabelecimento de uma nova arena coletiva. Além dessa arena institucional, que apoiaria a Autoridade Licenciadora Municipal, a proposta de comissões de representantes de compradores/moradores poderia se constituir em instância de controle social coletivo, ao invés do controle individual como é realizado hoje. Isto possibilitaria outras arenas e correlações de forças e certamente compartilharia melhor as responsabilidades e a fiscalização tanto em novos parcelamentos como na regularização fundiária.

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

Esta nova visão da autoridade licenciadora, exercendo a autonomia municipal com a constituição de novas arenas de discussões e negociações, parece ser um caminho para a simplificação de procedimentos e para a democratização da gestão urbana. Isto porque reconhece e fortalece a autonomia municipal, na medida em que descentraliza o licenciamento e compartilha decisões em âmbito municipal, procurando construir o consenso coletivamente.

4. Regularização Fundiária Sustentável Segundo Novos Princípios e Parâmetros

De acordo com o Estatuto da Cidade, a política urbana tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade. Para isso, estabelece no inciso XIV do art. 2º como uma de suas diretrizes a:

"regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais".

Pelo critério de inadequação fundiária utilizado pela fundação João Pinheiro³, foram identificados no Brasil cerca de

³ Traduzido pela "situação de famílias que possuem moradias próprias construídas em terrenos pertencentes a outrem (que não residem no domicílio)", reflexo da dificuldade em adquirir um lote próprio para construção da casa, que é viabilizado pela

2,2 milhões de domicílios urbanos inadequados, concentrados nas regiões metropolitanas - 55,1% do total. O Ministério das Cidades, em 2004, considerou no cálculo do universo da irregularidade fundiária no país, que os domicílios com atendimento precário de infra-estrutura básica (água e/ou esgoto), provavelmente encontram-se irregulares. Assim, pelos dados do IBGE, cerca de 2.000 municípios apresentam irregularidade - 26% das famílias no Brasil estão vivendo em áreas irregulares, sendo que 44% destas são de baixa renda. Apesar da expressividade dos números esses dados, no entanto, dão-nos um panorama geral da irregularidade, sem muita precisão e especificidades que a questão merece. De qualquer maneira, trata-se de um problema que atinge todo o país e reflete até hoje a falta de políticas públicas de regularização fundiária e habitacionais, principalmente, voltadas para a população de baixa renda.

Vale ressaltar que, em 2003, foi criado, pela primeira vez, no governo federal o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável - Papel Passado, coordenado pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades⁴. Este Programa, embora com orçamento reduzidíssimo e ações concretas ainda pouco expressivas diante do universo da irregularidade brasileira, já reflete em todas as suas ações o reconhecimento e a necessidade de disseminar uma nova mentalidade e cultura sobre a temática. Desde a criação do Programa Papel Passado foram realizados inúmeros seminários setoriais, regionais e um seminário internacional, no sentido de imprimir e fortalecer o reconhecimento dos novos instrumentos e de chamar a atenção para a regularização fundiária como ação capaz de promover a reforma urbana e a inclusão social.

A regularização fundiária pode proporcionar a inclusão sócio-econômica, na medida em que propicia a transformação da economia informal em economia legal, permitindo o acesso dos moradores ao crédito para melhoria de suas habitações, e, portanto permite aos cidadãos o acesso à moradia digna e à cidadania. Tornar a propriedade regularizada e registrada é importante para a inserção do morador na economia formal. E a legitimidade dos novos direitos junto aos operadores de crédito é fundamental para essa inserção, tornando possível que os novos títulos de propriedade possam ser considerados garantia de empréstimos, para, por exemplo, melhorias habitacionais, dispensando os seguros que tanto oneram os financiamentos.

A regularização fundiária, paralelamente, deve viabilizar a sustentabilidade da cidade porque poderá reduzir os passivos urbanísticos e ambientais, por meio de projetos que resultem na proteção e recuperação ambiental, com arborização, criação de parques, unidades de conservação e educação ambiental. Ao mesmo tempo, a inserção social dos habitantes deve ser articulada às políticas públicas, por meio da geração de emprego e renda, da participação social nos processos de gestão dessas áreas e de ações que assegurem a permanência dessa população, prevenindo, inclusive, a formação de novos assentamentos informais na cidade. Nesse sentido, é necessária a regularização fundiária sustentável com uma visão integrada, na qual a regularização jurídica seja combinada com a regularização

subdivisão de áreas. (Fundação João Pinheiro, 2003:53)

⁴ É secretária desde 2003 a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik e nesta condição coordena as ações de Regularização Fundiária no Ministério das Cidades. Foi diretor de Assuntos Fundiários Urbanos, em 2003, participando da elaboração e implantação inicial do Programa o jurista Edésio Fernandes, atualmente consultor da SNPU. Em 2004, esteve à frente da Diretoria o sociólogo Sérgio Andréa e em 2005, até a presente data o engenheiro civil Celso Carvalho.

urbanística-ambiental.

Neste

sentido, existe um salto qualitativo substancial no 4º Substitutivo, em relação à Lei Federal nº 6766/79, pois pela primeira vez a regularização fundiária de assentamentos informais é regulamentada em lei federal. Os princípios norteadores da regularização fundiária sustentável são assim definidos no 4º Substitutivo: obrigação do Poder Público no que se refere a assentamentos de baixa renda; ampliação do acesso à terra urbanizada; garantia de moradias com condições de habitabilidade; preferência de titulação para a mulher e desestímulo à retenção especulativa da terra urbana. Além disso, pressupõe a articulação da política de regularização fundiária com a ordem jurídico-urbanística consolidada em lei. O ponto crucial é que o 4º Substitutivo, propõe a transformação da posse em propriedade, possibilitando o acesso à moradia e a inclusão sócio-espacial de grande parcela de moradores, hoje marginalizados em ocupações informais.

Ressalta-se

que a regularização fundiária sustentável acontecerá em assentamentos informais - favelas e parcelamentos irregulares, a partir de duas hipóteses:

1ª - assentamentos em que o Poder Público tem a obrigação de promover a regularização para efetivação do direito social à moradia e à cidade e, em reconhecimento aos direitos reais legalmente constituídos em áreas ocupadas por população de baixa renda;

2ª - no sentido de evitar perdas ao desenvolvimento urbano e maiores custos sociais, o Poder Público, de acordo com o Plano Diretor Municipal e normas locais, poderá como uma ação discricionária promover a regularização fundiária sustentável.

No entanto, as hipóteses apresentadas deveriam ser melhor detalhadas de maneira a abranger todas as possíveis situações de irregularidade. Na 1ª hipótese que se refere à regularização de interesse social, existem duas situações distintas: onde há o direito adquirido e onde o poder público, por meio de uma ação discricionária, promove o reconhecimento do direito social à moradia. E na 2ª hipótese, não se trata de interesse social.

O 4º

Substitutivo define o que é a regularização fundiária sustentável e reconhece a realidade dos assentamentos informais (ocupações informais - favelas e parcelamentos irregulares), como resultado de um processo histórico de desenvolvimento desigual e excludente de nossas cidades. Estabelece também que "deve ser assegurada a ampla participação comunitária em todas as etapas do processo de regularização fundiária, como condição indispensável para sua validade, legitimidade e sustentabilidade social..." e condiciona essa participação à coordenação do Poder Público Municipal.

Entretanto,

ao ficar todo o processo de regularização fundiária centralizado no Poder Público Municipal, não se percebe a incapacidade já demonstrada deste ator em solucionar sozinho toda a complexidade da questão. Sabemos que muitos processos de regularização ocorrem, inclusive, à revelia do próprio Poder Público Municipal a partir de ações propostas por organizações não governamentais e definidos por sentenças judiciais em garantia aos direitos reais. Pelo mesmo motivo, a regularização fundiária não pode estar sempre condicionada à existência de projeto de consolidação urbanístico-ambiental e à prévia implantação de infra-estrutura básica. Por outro lado, quando não se tratar de interesse social, a regularização fundiária, para minimizar os impactos da ocupação, deveria estabelecer as contrapartidas. Isto poderia ser definido, por exemplo, no âmbito de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

Outra questão ainda sem o tratamento adequado, ao nosso ver, é sobre as ocupações informais em Áreas de Preservação Permanente (APP). O 4º Substitutivo parte da premissa do enorme passivo sócio-ambiental existente hoje no país e considera fundamental a sustentabilidade urbana, ambiental, econômica e social a partir de projetos de consolidação e regularização fundiária. Apesar dos critérios urbanístico-ambientais estarem vinculados ao projeto de consolidação e regularização urbanístico-ambiental, o licenciamento será realizado pelo órgão ambiental competente do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Esta arena de decisão centralizada apenas no órgão ambiental, reduz o foco do problema à questão ambiental e não considera o processo mais coletivo e abrangente construído, por exemplo, por meio do Plano Diretor Municipal.

É necessário lembrar também que hoje não podemos mais falar de regularização fundiária tão somente como sendo algo que se encontra no âmbito da ação discricionária do poder público, que faz quando quer, quando é pressionado ou quando tem algum compromisso. Existe juridicamente já constituído um direito subjetivo à regularização, em condições especificadas na legislação em vigor, mesmo contra a vontade do poder público. É importante salientar que a tolerância ao informal gerou direitos e neste sentido a regularização tem que ser melhor traduzida em: padrões técnicos, urbanísticos, ambientais e construtivos possíveis e não ideais.

Assim, o detalhamento exagerado do projeto de consolidação e regularização urbanística conforme encontramos no 4º Substitutivo, no âmbito do interesse social, pode não só negar os direitos reais já reconhecidos por lei, como jamais dar conta da enorme diversidade de padrões e realidades sócio-econômicas existentes no país. Assim, de fato ao invés de minimizar impactos ao meio ambiente, quando não regularizamos, só agravamos ainda mais este quadro da informalidade e degradação ambiental.

O 4º Substitutivo reafirma instrumentos de regularização fundiária, como a concessão especial de uso para fins de moradia, a concessão de direito real de uso, e cria a arrecadação urbanística e a legitimação de posse. Os dois primeiros foram referendados, pois já foram definidos na MP nº 2.220/01. No entanto, o 4º Substitutivo quando inclui a possibilidade de remoção de área ocupada, quando da implantação de projeto de urbanização, altera conquistas historicamente alcançadas na MP nº 2.220/01, o que significa um retrocesso ao reconhecimento dos direitos reais constituídos.

Foram propostos no 4º Substitutivo dois novos instrumentos de regularização fundiária. O primeiro é a arrecadação urbanística definida como "a sujeição temporária do imóvel ao Poder Público, com a finalidade de identificar seu ocupante e qualificar a natureza e o tempo de sua posse" (inciso XXIV do art. 2º). E o segundo, a legitimação de posse que ocorre quando o Poder Público confere o título ao ocupante do imóvel objeto da arrecadação, reconhecendo sua posse e o seu tempo de posse.

Pelo registro do título de legitimação de posse, o morador formaliza a propriedade do imóvel já constituído pela usucapião e adquire o direito real de posse, se não houver transcorrido o tempo para aquisição da propriedade pela usucapião. A partir do registro, esses títulos poderão ser dados como garantia real e transferidos *inter vivos* ou *causa mortis*, desde que permaneçam com a destinação de interesse público.

Esses dois novos instrumentos, apesar de merecerem melhor reflexão, agilizam os procedimentos de regularização fundiária, pois são expedidos pela administração pública municipal responsável pela regularização fundiária e possibilitam a solução de muitos casos em que o proprietário formal não se manifestou.

5. Lições e Conclusões

Muitos

são os avanços do 4º Substitutivo com relação à Lei Federal nº 6.766/79, ainda em vigor. Entretanto, ainda é necessária uma visão mais conceitual e sistêmica do projeto como um todo, integrando melhor as partes do texto legal, sem lógicas pontuais de interesse político ou de grupos determinados, que comprometem a integridade e camuflam os objetivos e as diretrizes inicialmente propostos. A inclusão do Título da Regularização Fundiária Sustentável merece destaque em uma norma geral, porque reconhece o passivo sócio-ambiental, propiciando a superação da dualidade entre a cidade formal e informal.

São

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

Para tanto,

é preciso que este Projeto de Lei nº 3.057/00 seja amplamente divulgado e discutido pelos diversos setores sociais, econômicos, políticos e institucionais interessados e envolvidos na questão. Acreditamos que ainda existe um longo caminho de discussões, no sentido de melhor estabelecer critérios urbanos ambientais e de tornar mais maduros os novos instrumentos, que visam o reconhecimento do direito à moradia com melhores condições de habitabilidade. A possibilidade de se fazer fóruns mais descentralizados pelo Brasil, fora do circuito da capital do país, poderia ajudar nesta difícil tarefa e incluir de maneira mais democrática os movimentos sociais e a diversidade da realidade brasileira.

Todos os parâmetros, critérios e condições propostos para a nova Lei deveriam não só levar à produção e oferta de lotes mais baratos, acessíveis e em número suficiente, mas produzir uma cidade boa de se viver. Uma cidade que seja ambientalmente sustentável para todos e para as futuras gerações. Essa, com certeza, será uma equação difícil e delicada porque, para tal, é imprescindível uma ação muito coordenada entre os critérios urbano-ambientais, contrapartidas, responsabilidades, garantias, gestão e condições de controle social do processo de parcelamento e regularização fundiária.

Seria interessante adotar como contrapartida, no caso de grandes e sofisticados parcelamentos, com menor densidade e lotes grandes, uma compensação na forma de doação de percentual da gleba para programas habitacionais de interesse social. A idéia, já adotada em outros países, é um instrumento de inclusão social, pois distribui melhor o bônus urbano com aqueles que precisam mais.

É ainda um

grande desafio encontrar um ponto preciso no que diz respeito à natureza dessa proposição de lei federal como norma geral, reconhecendo e respeitando a autonomia dos municípios. Estes devem regulamentar, por meio de leis próprias, as situações mais específicas, mas lembrando que as regras gerais fixadas pela lei federal tendem a ser as regras únicas para a enorme maioria dos municípios brasileiros. A questão consiste em regular mais - e melhor - os processos de produção do espaço urbano que precisam de regulação e da intervenção do Poder Público e, que por outro lado, o mercado imobiliário se ocupe dos processos afetos às classes mais favorecidas. A proposição seria de flexibilização de parâmetros, mas com compensações, contrapartidas e responsabilizações

compartilhadas/ penalidades. Entretanto, é importante que esteja claro no âmbito de todo o Projeto de Lei, o fortalecimento do Plano Diretor como instrumento básico e regulador de um projeto de cidade, no qual estarão inseridos os novos parcelamentos e a regularização fundiária, como parte de um processo coletivo de produção da cidade.

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

Neste sentido, os urbanistas, ambientalistas e gestores públicos têm uma importante tarefa. Conforme nos ensinou Santos⁵ a cidade é dinâmica, criada por um jogo de interesses e de conflitos. E, neste contexto, os “jogadores”, especialmente os profissionais habilitados e gestores públicos, ao levarem em conta a diversidade de interesses, devem funcionar como mediadores, fazendo assim com que a intervenção chegue o mais perto possível da materialização do projeto de cidade idealizado por todos. Também têm o papel fundamental de auxiliar a esclarecer as regras do jogo para aqueles que não as saibam.

As arenas existentes no 4º Substitutivo ainda são pouco abrangentes e praticamente restritas às esferas institucionais exercidas pelas Autoridades Licenciadoras Estadual ou Municipal. Possibilitar um espaço institucional centrado no Município, com ampla participação, seria importante para o exercício democrático e para agilizar o processo de licenciamento. Possibilitar outras arenas políticas e correlações de forças, por meio de uma Comissão de representantes nos moldes da associação do condomínio edilício. A constituição de uma associação de proprietários ou compradores de lotes, que fiscalizaria o cumprimento do cronograma de implantação de obras definido na aprovação do projeto de novos parcelamentos e regularização fundiária. Essa atribuição de fiscalização e monitoramento, até hoje a cargo apenas do Poder Público ou do indivíduo por meio de ações judiciais extremamente longas, passaria a ser compartilhada agora de maneira coletiva com aqueles diretamente interessados – os compradores. Essa idéia seria inovadora sendo, posteriormente, necessário todo um trabalho de divulgação, para que possa ser implementada diante da estrutura pouco ágil da maioria dos municípios.

É preciso também ressaltar que o impacto do parcelamento urbano, via de regra, é local, guardando as devidas exceções que estão definidas no 4º substitutivo. O licenciamento urbanístico e ambiental continua com uma proposta ambígua de integração. O processo para os municípios com gestão plena segundo o 4º Substitutivo deverá se dar de maneira integrada, a partir de uma autoridade municipal licenciadora, mas ainda correndo paralelamente como realidades distintas, o que poderá continuar dificultando o licenciamento dos novos parcelamentos e da regularização. Para os municípios sem gestão plena, esta condição tornou-se impossível. Ficou tudo centralizado nas mãos do Estado. Além de não avançar, ocorreu neste ponto um retrocesso.

As parcerias público-privadas foram uma temática timidamente trabalhada em todo o Projeto de Lei. Na

⁵SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. (1988). A cidade como um jogo de cartas. Ed. Rio de Janeiro.

verdade, é preciso compartilhar as responsabilidades do Poder Público com a iniciativa privada, no processo de parcelamento e de regularização fundiária. A possibilidade de co-responsabilidades, ampliando a atuação do setor privado, inclusive, na regularização fundiária deveria ser mais bem explorada, se quisermos transformar a realidade urbana atual da informalidade.

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

6. Referências Bibliográficas

BRASIL, Constituição Federal de 5 de outubro de 1988.

_____, Lei Federal Nº 6766/79 de 19 de dezembro de 1979.

_____, 4º Substitutivo ao Projeto de Lei nº 3.057, de 2000.

_____, Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade.

_____, Medida Provisória nº 2.220/01 de 04 de setembro de 2001.

Déficit habitacional no Brasil. (2003) Municípios selecionados e micro regiões geográficas. Secretaria da Habitação/Ministério das Cidades/Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.

FREITAG, Bárbara e ROUANET, Sérgio Paulo. (1993) (orgs.) In Sociologia: Habermas. Coleção Grandes Cientistas Sociais. São Paulo. Editora Ática.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos (1983). A cidade como um jogo de cartas. Niterói. Universidade Federal Fluminense: EDUFF, São Paulo. Projeto Editores.

SANTOS, Boaventura de Souza. (2000) Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade. São Paulo. Editora Cortez.

Planejamento territorial urbano e política fundiária. (2004). Ministério das Cidades. Brasília.