

A PRODUÇÃO CAPITALISTA DO SOLO URBANO E A AÇÃO DO ESTADO NA QUESTÃO DA HABITAÇÃO NO BRASIL

CAPITALIST PRODUCTION ON URBAL SOIL AND THE ACTION OF THE STATE

Velmani Oliveira

Mestre em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social pela Universidade Católica do Salvador – UCSAL

Graduada em Licenciatura em Geografia, com Especialização em Novas Metodologias Aplicadas á Educação.

velmani10@hotmail.com - velmani100@yahoo.com

RESUMO

O presente artigo tem como temática o processo de expansão urbana no Brasil e a ação do Estado na política habitacional, a parti da ótica do sistema Capitalista. As formas desordenadas de ocupação urbana para moradia, gerou espaços carentes de serviços públicos e equipamentos urbanos nas grandes e médias cidades de países emergentes. O artigo traz um repertório conceitual sobre a questão urbana na sociedade capitalista e segregação sócioespacial. Na segunda seção, traz uma abordagem teórica sobre a atuação do Estado no Brasil, planejamento urbano e habitação social, culminando nos avanços recentes da Constituição Federal (1988) e Estatuto da Cidade (2001). Por fim, registra o processo histórico de produção e de regularização dos loteamentos irregulares/ilegais no Brasil, particularmente, a partir dos novos marcos legais em âmbito federal. Busca-se, pois contribuir para compreensão dos avanços da política urbana no Brasil, essencialmente no que concerne à produção de habitação de interesse social e a regularização jurídica, com destaque para a institucionalização das ZEIS no Estatuto da Cidade (2001) e da inserção dos requisitos da regularização fundiária na Lei federal nº 11.977/2009.

Palavras-Chave: Cidade Capitalista. Política Urbana. Política Habitacional. Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.

ABSTRACT

The present article has as theme the process of urban expansion on Brazil and the action of the State on habitation policy, from the Capitalist system point of view. The unorganized forms of urban occupying for living generated spaces lacking of public services and urban equipment in large and medium sized cities of emerging countries. The article brings a conceptual directory about the urban issue on the capitalist society and socio-spatial segregation. The second section provides a theoretical approach to the role of the State in Brazil, urban planning and social housing, culminating in the recent advances of the Federal Constitution (1988) and the City Statute (2001). Finally, the historical records of production and regulation of irregular/illegal subdivisions in Brazil, particularly, out of the new legal framework at the federal level. The research, therefore, contributes to the comprehension of the advances in urban policy in Brazil, mainly in relation to the production of social housing and juridical regularization, with highlights on the institutionalization of ZEIS in the City Statute (2001) and the integration of land tenure regularization requirements at federal Law 11.977/2009.

Key-words: Capitalist City. Urban Policy. Habitation Policy. Special Zone of Social Interest – ZEIS.

INTRODUÇÃO

Quando se trata da produção e ocupação do solo urbano no sistema capitalista, em especial nos países de economia emergente como o Brasil, tem-se de imediato a ideia do desenvolvimento desordenado das grandes cidades, resultado do processo histórico de transformações sociais, políticas e econômicas.

De maneira geral, as contribuições teóricas sobre o processo da produção capitalista do solo urbano e da segregação socioespacial são unânimes ao expressarem os mecanismos que descrevem as cidades periféricas, como a má distribuição de renda e as formas perversas de apropriação e uso do solo urbano, tendo resultado na concentração de riquezas e no favorecimento de uma classe minoritária, em detrimento da maioria. Esta última, dentro das questões urbanas atuais, vem buscando soluções para seus problemas habitacionais em áreas distantes, especialmente deficientes de infraestrutura e de serviços urbanos.

Nesse contexto, o presente artigo visa a construção de um repertório conceitual, com base em autores de referência que tratam da questão urbana na sociedade capitalista, em especial às diversas formas de produção de moradia no Brasil.

O artigo está estruturado em três seções. A primeira traz uma abordagem teórica sobre território, cidade, Estado capitalista e segregação sócioespacial, com base em autores como Raffestin (1993); Santos (1997), Haesbaert (2002 e 2004); Lefebvre, (2001); Villaça (2007); Rolnik (1988) e Harvey (1980). A segunda trata da discussão acerca da atuação do Estado, enquanto um dos principais agentes que atuam na produção espaço urbano, exercendo uma dupla função de legitimação entre as classes sociais, por um lado, e de atuação em prol da acumulação do capital, por outro. Esta seção apresenta, ainda, de forma sucinta, a trajetória da atuação do Estado no Brasil, nas áreas de planejamento urbano e habitação social, culminando nos avanços que podem ser registrados recentemente, a partir da promulgação da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Cidade (2001).

A terceira seção tem como ênfase o processo histórico de produção e de regularização dos loteamentos irregulares/ilegais no Brasil, particularmente, a partir dos novos marcos legais em âmbito federal, com base em autores como Carlos (2008); Maricato (2002; 2010); Gazola (2008); Bonduki & Rolnik (1982); Santos (1981; 2001); Valladares (1981); Gordilho-Souza (2008); Lojkine (1981) e Silva (1989) Sob o aspecto legal serão abordadas as leis federais de parcelamento do solo – Lei nº. 601 de 1850; Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (atualizada pela Lei 9.785 de 19 de janeiro de 1999); o Projeto de Lei n. 3.057 (Lei de Responsabilidade Territorial) e a pela Lei federal n. 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV). Além disso, serão enfocados os parâmetros

estabelecidos pela Constituição Federal (1988); pelo Estatuto da Cidade (2001); e pela política de implantação/revisão dos planos diretores participativos.

Uma visão conceitual do território e da cidade no sistema capitalista

No contexto da produção do espaço urbano no sistema capitalista caracterizado pela produção da mais-valia urbana, acumulação de riqueza e divisão social do trabalho, e ainda pelo exercício do poder pelos principais agentes capitalistas (Estado, proprietários de terra, empresas imobiliárias), o território é conceituado como um espaço social, vivido e produzido na prática de interesses políticos (BEKCER, 1983).

O território é entendido como uma porção do espaço terrestre, identificada pela posse e domínio para a produção, reprodução e circulação de riqueza; porção territorial que exerce função econômica, social e política, que articulada, forma a cidade capitalista. Nessa concepção, o território é fruto das relações de poder, sendo resultante da luta de classes e pela posse da terra urbana. Em outras palavras, o território é o espaço apropriado pela sociedade, com suas respectivas funções, sendo determinado e controlado pelo Estado capitalista. (CORRÊA, 1995). Compreende também o conteúdo das práticas sociais, as quais geram inúmeras paisagens, sendo também, o marco histórico de uma sociedade num determinado tempo e espaço. (SANTOS, 1997).

Segundo Rafesttin (1993), o território é o lugar de todos os acontecimentos, quer humanos ou natural, é o palco das operações simbólicas. É nele que os agentes capitalistas projetam suas concepções do meio, dando sentido às ações do homem no espaço.

Haesbaert (1993) destaca as dimensões simbólicas e identitárias dos grupos sociais que ocupam o território, sendo o espaço construído por meio da troca de relações sociais, políticas, culturais e econômicas. Não se define somente nas relações de poder, mas também nas relações com os recursos naturais, na produção de bens sociais, humanos e afetivos.

Enquanto espaço de ação, o território expressa a convivência do indivíduo com outros homens, através da identidade e dos símbolos, construindo uma relação social coletiva. A formação de um território e sua representação social se dá por meio da comunicação, onde os indivíduos expressam suas intenções, além de reivindicarem por meio dos movimentos sociais, seus direitos em lei.

Nesta visão, a cidade nasce a partir da concepção do território, podendo ser conceituada como um espaço geográfico ocupado por um conjunto de pessoas, sobre os quais se manifestam as relações de sobrevivência, da produção e reprodução da força do trabalho, dos mecanismos sociais, políticos, econômicos, tornando-se um produto histórico do trabalho

humano. A descrição das diversas funções urbanas “[...] nasce num determinado momento da história da humanidade e se constitui ao longo de um processo histórico, assumindo formas e conteúdos diversos” (LEFEBVRE, 2001, p.12).

A cidade capitalista é o lugar produzido socialmente, tendo como pressuposto a propriedade privada do solo; é o lugar da luta de classes, das trocas de relações que se constrói ao longo do tempo. Não deixa de se constituir como um espaço do jogo de poder e de interesses, controlado por agentes, que a normatizam com suas respectivas funções, sendo a materialidade da divisão social do trabalho, pautada no processo de produção e reprodução do trabalho social.

A cidade enquanto lugar materializado é um espaço fragmentado, desigual, produzido por agentes sociais públicos e privados. A atuação destes agentes no espaço urbano resulta em uma formação espacial desigual. Desse modo, o espaço urbano é o resultado da acumulação de práticas de agentes, que, no decorrer do tempo, produz e consome espaço, sendo uma ação complexa, conforme a dinâmica da acumulação de capital e dos conflitos de classes que dela emergem. Nesse sentido, a cidade capitalista se configura a partir da disputa entre os agentes no controle do uso do solo urbano, configurando-se como o meio de produção, reprodução e circulação da mais-valia.

Destaca-se, que a organização socioespacial no sistema capitalista está, de um modo geral, à serviço dos anseios da classe dominante. Tal questão é evidenciada na forma de acesso aos serviços públicos de qualidade, que é diferenciada, a depender da renda do cidadão, com acesso diferenciado à moradia, alimentação, saúde e educação no espaço urbano. (CARLOS, 2008).

No contexto brasileiro, o espaço da moradia se apresenta como espaços desiguais e contraditórios, resultando na desigualdade social, consubstanciada, por um lado, nas favelas e nos loteamentos clandestinos e irregulares, com precárias condições de vida e acesso restrito aos serviços urbanos. Por outro lado, nos bairros suntuosos, estruturados e dotados de serviços públicos. Tem-se, desse modo, uma paisagem urbana hierarquizada a partir das classes sociais.

O espaço urbano produzido no sistema capitalista resultou historicamente em espaços segregados, ocorridos particularmente nas nações periféricas e emergentes, como o Brasil. Trata-se, pois de um espaço de jogo de interesses, numa dinâmica que envolve tempo, força do trabalho e conflitos entre as classes sociais.

Villaça (2007) afirma que a cidade capitalista é marcada por dois períodos históricos principais. O primeiro refere-se à cidade do início da era do capitalismo, correspondendo aos séculos XVII e XVIII, as quais sofreram uma forte intervenção do Estado na organização

sócioespacial. O segundo período, denominado de cidades “tipicamente capitalistas”, a partir do final do século XIX, está relacionado às novas nações capitalistas, a exemplo dos Estados Unidos e Canadá, onde a produção do espaço passou a se dar sob a égide do mercado, “[...] imperando basicamente nas transações imobiliárias, nos loteamentos e mais tarde no espaço urbano produzido sob o impacto do automóvel.” (VILLAÇA, 2007. p. 249).

Na atualidade, a cidade capitalista é o retrato de espaços fragmentados, os quais por meio do processo de urbanização, redesenham a paisagem urbana, principalmente no processo de expansão centro-periferia. A cidade se expande para áreas mais distantes do centro principal, e a periferia, descrita no passado como espaço da classe de baixa renda, passa a ser ocupada também pela classe de alto poder aquisitivo. Essa redefinição se enquadra não somente na questão da habitação, mas na esfera do consumo e do lazer, a exemplo dos shopping centers.

Nesta visão, registra-se um longo processo de organização e redefinição dos espaços sociais na cidade capitalista, se caracterizam como um território de disputas de classes de diferentes rendas, resultando nos diferentes acessos dos espaços que compõem a cidade. Assim, a ocupação do solo urbano se dá de modo diferenciado pelas diferentes classes de renda, no contexto da sociedade capitalista, tem como resultado final, a segregação sócioespacial.

Na lógica capitalista, os agentes da produção do espaço têm, na prática, mediante o valor de uso e o valor de troca, o controle do uso do solo urbano. A acumulação de riqueza e a exploração da força do trabalho estruturam uma sociedade de classe sobre a distribuição da renda mensal, resultando na segregação urbana. No sistema capitalista, o trabalhador é livre e detém sua força de trabalho, que é vendida, sendo o seu salário, a única forma de suprir suas necessidades vitais. Nestas circunstâncias, o trabalhador comum encontra-se excluído da maior parte das riquezas produzidas socialmente, sendo alienado e estranho aos meios e ao produto do seu próprio trabalho.

Na década 1970, os estudos sobre a segregação passam a ser baseados numa visão neo-marxista, tendo como ênfase as relações das classes sociais e o modo de produção capitalista do solo urbano. Castells (1983) descreve a segregação sócioespacial referente às classes sociais, conforme o nível social do indivíduo no urbano, e a segregação residencial na diferenciação do indivíduo no acesso à terra urbana, produzindo uma organização do espaço em zonas de forte homogeneização social interna, e com intensa disparidade social entre elas. Nesta circunstância, a produção capitalista da cidade gera a formação de bairros homogêneos, com identidades próprias, marcados pelo nível de renda dos seus residentes. Harvey (1980)

traz em sua obra *A justiça social e a cidade* um discurso teórico sobre o significado da segregação, argumentando que:

A diferenciação residencial deve ser interpretada em termos de reprodução das relações sociais dentro da sociedade capitalista;
As áreas residenciais fornecem meios distintos para a interpretação social, a partir da qual os indivíduos derivam seus valores, expectativas, hábitos de consumo, capacidade de se fazer valer e estado de consciência;
A diferenciação residencial significa acesso diferenciado a recursos escassos necessários para se adquirir oportunidades para ascensão social;
Segregação quer dizer, diferenciação residencial segundo grupos, significa diferencial de renda real – proximidade às facilidades da vida urbana como água, esgoto, melhores serviços educacionais, etc. (HARVEY, 1980).

A segregação sócioespacial se dá, pois em função de fatores econômicos, que distribuem a população no espaço urbano em nome da acumulação de capital, por meio da exploração da força do trabalho. As formas de acesso à moradia são interpretadas como uma chance desigual, movida pela força dos agentes para manter o controle e o poder de reprodução da mão de obra segregada dentro da cidade. (BOLLAFI, 1977). Nesse contexto se inserem os loteamentos ilegais e irregulares no Brasil, os quais de um modo geral concentra a população, na sua maioria de baixa renda, e estando, na maioria das vezes, localizados em áreas afastadas da moradia das classes de renda média e alta. Para Gordilho-Souza (2008), a segregação socioespacial separa ricos e pobres nos espaços sociais, sendo um fenômeno urbano perverso que envolve essencialmente a questão econômica, que contribui para o acesso informal da habitação, ampliando a exclusão social e os direitos de cidadania da grande parcela da população de baixa renda que compõem as grandes e médias cidades no Brasil.

O Estado capitalista como principal agente da produção do espaço urbano

Com o advento do capitalismo, a cidade se expande tendo como base a propriedade privada do solo, e passa a ser marcada predominantemente pelo valor de troca, em detrimento valor de uso, por meio da divisão social do trabalho e meios de produção.

Marx (2002) enfoca o Estado como um agente articulador dos processos políticos, econômicos e sociais. A forma exposta pela teoria marxista revela ser o Estado um condutor da força de trabalho, agindo também em todas as esferas da sociedade. Sua atuação não ocorre da mesma forma por estar interligado ao local de atuação e suas circunstâncias, podendo estar presente nos conflitos e alianças entre as classes na sociedade.

Dentre os principais agentes produtores do espaço – Estado e mercado – destaca-se o papel do Estado como agente capitalista e ordenador do espaço urbano, o qual utiliza de vários meios, como a legislação, tanto no nível federal, estadual como municipal para controlar a terra urbana. Corrêa (1989) afirma ser o Estado o maior consumidor do espaço urbano, e para tanto atua como:

[...] grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietários fundiários e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente regulador do uso e ocupação do solo dos chamados movimentos sociais urbanos. (CORRÊA, 1998, p.24)

Entretanto, é na elaboração de leis urbanísticas - a exemplo das leis de uso e ocupação do solo, das normas de zoneamento e do código de obras - e na oferta de serviços públicos (abastecimento de água, energia elétrica, esgotamento sanitário, saúde, etc.), que o Estado atua diretamente no espaço urbano, arquitetando a função social de cada pedaço da terra urbana. Diante deste fato, consegue ser alvo de reivindicações de determinadas camadas da sociedade.

Quanto a questão específica relativa ao acesso à moradia para a classe trabalhadora, o Estado, de um modo geral, no Brasil, é historicamente omissos aos problemas habitacionais. Ao mesmo tempo em que reconhece sua obrigação de oferecer moradia de qualidade à toda população carente, se mostra incapaz de oferecer e suprir esta necessidade, considerando ser a questão da moradia um problema que sempre existiu e se perpetuará, tendo em vista que a oferta e a qualidade dos serviços públicos e sociais envolve tempo, demanda, o desenvolvimento econômico do país, e, principalmente, o custo da oferta de moradias. Essas questões contribuem para que o Estado não ofereça habitação a todos que necessitam deste bem de valor elevado. (PAVIANI, 1996).

Bollafi (1977) esclarece que o Estado representa uma classe, e essa classe “[...] dominante é tão obrigada a inventar um problema que na lógica não existe, para depois dizer que vai resolvê-lo. Assim são formulados problemas falsos que não se pretende, não se espera e nem seria possível resolver” (BOLLAFI, p.12, 1977), uma vez que, o próprio sistema capitalista necessita de um conflito de classes dentro da cidade, a partir do acesso limitado aos bens de consumo pela classe de menor poder aquisitivo, para que assim haja, um controle do uso do solo urbano e uma acumulação de riqueza e circulação da mais-valia pela exploração da força do trabalho.

Desse modo, o Estado desempenha uma dupla função na sociedade, e ao mesmo tempo contraditória, ao estabelecer uma legitimação entre as classes sociais, e buscar atuar em nome da acumulação do capital, devendo também manter uma harmonia social.

O Estado também utiliza como mecanismo de ordenamento espacial na cidade capitalista, a cobrança diferencial de impostos, como o territorial e predial, atingindo diretamente o preço da terra e dos imóveis para compra e venda e locação, resultando em uma segregação social, pois como um bem de valor, a terra bem localizada e dotada de equipamentos sociais está à disposição da classe de maior poder aquisitivo, enquanto a classe de baixa renda fica sujeita a posse de terra urbana distante do centro urbano e dos serviços públicos.

Estado, planejamento urbano e habitação social no Brasil

A urbanização no Brasil, considerada como um processo tardio se intensificou na primeira metade do século XX. Até então o país era predominantemente rural, sendo precisamente a partir da década de 1950 que esse cenário foi se modificando, com a implantação das indústrias, ocasionando o êxodo rural. A partir da década de 1970, o país passou a ser considerado mais urbano que rural, em termos de concentração populacional.

Rolnik (1997) descreve que, mesmo com o planejamento urbano, metrópoles como Salvador, Belo Horizonte e Recife, permaneceram com seus dramas sociais. Neste ponto de análise, o planejamento urbano sofreu uma limitação, pois mesmo com os avanços que vem sendo registrados, este ainda não foi capaz de solucionar os problemas básicos que atingem a grande maioria da população das cidades. Segundo Kowarick (1979) o planejamento é compreendido como uma “uma intervenção que, a partir de um esforço coordenado, procura criar, elevar e alterar certos padrões de consumo ou produção”.

Leme (1999, p.21) identifica três períodos principais do processo de planejamento urbano no Brasil: o primeiro de 1895 a 1930; o segundo de 1930 a 1950 e o terceiro até 1964. No primeiro período, as primeiras intervenções urbanas se voltaram à questão da higiene pública. As intervenções foram realizadas em sua maioria por engenheiros sanitaristas que intencionavam modernizar e embelezar a cidade, e para isso, utilizaram como pretexto o saneamento urbano, como o controle das epidemias, que naquele momento provocou mortes de um número considerável de cidadãos. Destaca-se o Engenheiro Saturnino de Brito, que realizou planos de saneamento em várias cidades brasileiras.

Nesta época surge uma outra preocupação no que diz respeito à circulação urbana. Leme (1999, p.22) enfatiza que “[...] tratavam-se de transformar as estruturas urbanas herdadas de uma economia colonial em que a circulação se fazia mais como passagem entre as cidades e os centros produtores”. Iniciava-se, assim as intervenções de alargamento das ruas, modelo que se baseou no modelo das cidades européias, em destaque, a reforma de

Paris. Foram construídas novas vias, principalmente nas áreas centrais, que necessitaram se adequar aos novos meios de transporte, como o bonde. A autora afirma ainda que nesses projetos de melhoramento urbano “a ênfase central estava na técnica e a estética, presente em alguns projetos em particular naqueles realizados para as áreas centrais das cidades”. (LEME,1999, p.22).

O segundo período - 1930 a 1950 - conforme a autora, foi “[...] marcado pela elaboração de planos que têm por objeto o conjunto da área urbana na época”. (LEME, 1999, p.25). Neste período nasce o zoneamento como proposta de organização sócioespacial urbana, tendo sido implantado por órgãos voltados ao planejamento urbano nas principais cidades do Brasil.

O terceiro período - correspondente aos anos de 1950 a 1964 - é marcado pela implantação dos planos regionais “dando conta da nova realidade que se configura nesta época: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização, o aumento da área urbana e a conseqüente conurbação”. (LEME,1999, p.31). Com o golpe de Estado em 1964, e a instalação de um regime autoritário no país, o planejamento urbano se concretizou como uma das principais ações de governo, não em prol da melhoria da qualidade de vida da população, mas como instrumento de controle político e crescimento econômico.

Para ordenar e organizar melhor o crescimento e desenvolvimento urbano em consequência das migrações, principalmente resultado do êxodo rural, bem como, as dificuldades de administrar uma nação de maneira centralizada, em 1967 são criadas, com outorga da Constituição Brasileira, as regiões metropolitanas, que passaram a ser oficialmente instituídas em 1973. Nestas regiões, o governo federal criou metodologias de planejamento urbano expostas nos Planos de Desenvolvimento Integrado – PDIs, que decidiam, por meio de estudos técnicos, quais os municípios iriam pertencer à determinada região metropolitana, e sua cidade-pólo, isto é sua metrópole. Assim, foram instituídas as regiões metropolitanas de Curitiba, Porto Alegre, São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Belém, Fortaleza e do Rio de Janeiro. Este tipo de planejamento visava também o desenvolvimento socioeconômico e a divisão territorial dos municípios. Contudo por ter tido um caráter eminentemente técnico, não correspondeu ao contexto da realidade social, política, econômica dos municípios envolvidos.

Decorrido o período militar, e sob o contexto da democratização e do processo participativo, registram-se conquistas que envolveram, essencialmente, a participação da população, como o retorno das eleições diretas, mas principalmente o direito da população de participar da organização e ordenamento do uso solo urbano.

Na década de 1980, destaca-se, o Movimento pela Reforma Urbana, trazendo a discussão acerca da gestão municipal, do planejamento, da política urbana e do meio ambiente. Responsável pela elaboração da emenda popular ao projeto de Constituição, o MRU tinha como meta construir instrumentos de planejamento e gestão das cidades, fundamentado na função social da cidade e da propriedade. Esta emenda contou com cerca de 200.000 assinaturas, incorporando o capítulo da política urbana no texto constitucional. Entretanto só foram incorporados poucos princípios do Movimento pela Reforma Urbana, explicitados nos artigos 182 e 183 da Carta Magna.

O capítulo da política urbana da Constituição Federal (1988), nos artigos 182 e 183, definiu o Plano Diretor como um instrumento de planejamento, obrigatório para os municípios com mais de 20.000 habitantes, bem como a função social da cidade e da propriedade urbana, como forma de garantir o acesso a terra urbanizada, direito à moradia, à infraestrutura, lazer e ao saneamento básico. Esses artigos constitucionais foram regulamentados apenas em 2001, com a promulgação da lei do Estatuto da Cidade, concebido pelos integrantes do MRU, no contexto do Fórum Nacional pela Reforma Urbana. Regulamenta o princípio da função social da cidade e da propriedade, com base em uma gestão participativa e democrática. (RIBEIRO; CARDOSO, 2003).

Com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), o Plano Diretor Municipal foi regulamentado como um dos instrumentos de política urbana, a qual, conforme estabelecido no artigo 2º, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e da propriedade urbana. No artigo 40, parágrafo 4º, o Estatuto da Cidade instituiu o processo participativo na elaboração e implementação do Plano Diretor, que deverá ser realizado através de audiências públicas, debates, publicidade dos documentos e informações produzidas, e o acesso destes, tornando-se um instrumento básico da política e desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001).

Apesar desses avanços, no momento atual da história do planejamento urbano no Brasil, o que se constata, é uma mudança de forma e conteúdo, já que os grandes problemas urbanos persistem. Contudo, o Estatuto da Cidade vem se firmando, sendo de fundamental importância, principalmente quando incorporado na formulação do plano diretor de um município, sendo um importante instrumento de organização e racionalização do uso do solo urbano, por inserir o que antes não considerava, a realidade social, econômica e política de maneira particular das diversas cidades que compõem o cenário brasileiro. Desse modo, a incorporação desta lei na elaboração ou revisão dos respectivos planos diretores dos municípios, apresenta-se como desafio de modo a prevenir a segregação social e a intensiva atuação do mercado imobiliário.

Quanto à problemática habitacional no Brasil constata-se que a mesma está diretamente relacionada ao processo histórico relativo à falta de um planejamento urbano eficaz, advindo da omissão do Estado como ordenador do espaço urbano, deixando de lado as questões sociais.

Ao analisar a intervenção do Estado na questão da habitação no Brasil, Rodrigues (1988) afirma que, historicamente a ação do Estado vem se ampliando, na medida que são criados “um conjunto complexo de programas e de ações, desde a definição do valor do salário, à produção direta de habitações”, por intermédio de instituições, órgãos e mecanismos que pretendem, em última instância, diminuir o déficit habitacional do país (RODRIGUES, p.54, 1988).

Com a intensificação do processo de industrialização do Brasil, tem-se o aumento do processo de urbanização e, por conseguinte, do crescimento populacional, e do aumento dos problemas referentes à terra urbana. Com isso, o Estado passou a atuar diretamente em programas de financiamento e produção de moradia.

Segundo Villaça (2007), o Brasil é marcado por três momentos principais relacionados à política habitacional. O primeiro abrange o período de 1860 até a segunda década do século XX, no qual o Estado tinha como meta, controlar a produção da moradia para classe de baixa renda, além do controle das endemias urbanas e da instabilidade social provocada pela condição de submoradia. O segundo se deu entre as décadas de 1930 e 1960, quando o Estado utiliza o discurso da casa própria para atender a recém constituída classe do operariado urbano. Contudo, esta ideologia ainda não era predominante. O financiamento e estímulo às empresas para estas construírem habitações para os seus empregados são a marca do período, principalmente através dos Institutos de Aposentadoria e Caixas Econômicas (VILLAÇA, 2007).

O terceiro momento compreende os anos de 1960 até meados dos anos 1980, período marcado pela grande intervenção do Estado na economia, visando o desenvolvimento e a estabilização da economia do país por meio da contenção do salário, do controle da inflação e do estímulo ao financiamento da produção e modernização do sistema financeiro. Uma das metas principais foi a reforma das políticas habitacionais, tendo como intuito, estruturar as diferentes classes sociais para obtenção da habitação junto ao mercado, a partir de diferentes formas de financiamento.

Destaca-se, nesse período a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH), - Lei nº 4.380 de 21 de agosto de 1964 - em conjunto com o Sistema Financeiro de Habitação - (SFH). Segundo Villaça (1986), com base em análise realizada por estudiosos da política habitacional do Brasil pós- 1964, o BNH nunca apresentou o propósito de oferecer moradia, especialmente

para a população de baixa renda, mas sim fez uso deste bem tão necessário à sobrevivência humana para promover a acumulação de capital. Destaca-se que o número de habitações produzidas voltadas para o atendimento da demanda da classe de 01 a 03 salários mínimos foram desprezíveis na época. Estima-se que o BNH financiou cerca de 4,4 milhões de habitação, porém a maior parcela destas moradias foram destinadas às classe média e alta, com apenas 22% da produção de habitação para a classe de baixa renda. (AZEVEDO,1975).

Nesse sentido, o BNH não passava de uma instituição que objetivava desenvolver a economia do país, principalmente com investimentos no setor da construção civil, que absorveu, na época, uma grande massa de trabalhadores semi-especializada, e movimentou vários setores da economia, interligando a produção da casa própria com o setor imobiliário.

O BNH foi extinto em 1986, momento em que o Brasil enfrentou um processo de endividamento causado pelo governo militar, levando à falência do modelo de intervenção do Estado na economia. Apesar de sua extinção, é inegável que o BNH apresentou um papel importante na produção de habitação, como também um instrumento de controle da posse da terra e no próprio desenvolvimento nacional, mesmo representando o poder de uma classe autoritária e detentora do poder.

Após a extinção do BNH, a atuação efetiva do Estado na questão habitacional no Brasil, só foi retomada a partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades (2003) e da institucionalização da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades, dando suporte institucional à promoção de moradia digna à população de baixa renda. até então não priorizada nas políticas públicas..

A Política Nacional de Habitação tem como componentes fundamentais: a integração urbana de assentamentos precários (particularmente no que se refere ao acesso ao saneamento básico, à regularização fundiária e à moradia adequada); a produção de habitação; e a integração da política habitacional à política de desenvolvimento urbano. A PNH estabeleceu a implantação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), instituídos pela Lei Federal nº 11.124 de junho de 2005. A principal meta é implantar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna a população de baixa renda; reduzir o déficit habitacional, concentrado nas faixas de rendas de até 03 salários mínimos, bem como promover a regularização dos assentamentos precários.

A nova sistemática, de acordo com a Lei Federal nº. 11.124/05 prevê ainda a elaboração, pelos Estados e municípios, do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Trata-se de um conjunto de objetivos e metas, diretrizes e instrumentos de ação e intervenção para o setor de habitação, expressando o entendimento dos governos e da

sociedade civil para a elaboração da política habitacional. Devem prever ainda os recursos financeiros que devem ser mobilizados para o atendimento da demanda. Por fim, destaca-se ainda, a instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal, que objetiva oferecer moradia à população de baixo poder aquisitivo, viabilizando a promoção da titulação da propriedade, a destinação de recursos financeiros e a construção de moradias nos terrenos regularizados, vez que, o alto custo da terra urbana é um dos grandes limitadores das ações do PMCMV, principalmente no tocante às ações de regularização fundiária.

No caso do Estado da Bahia tem-se o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e de Regularização Fundiária (PLANEHAB), o qual tem como objetivo estabelecer princípios e diretrizes para a produção habitacional de interesse social, assegurando às famílias que recebem até três salários mínimos mensais, uma moradia digna. O Plano, que está sendo elaborado através de amplo processo participativo, conforme previsto pela Constituição de 1988 e Estatuto da Cidade, encontra-se em fase final, já tendo sido realizadas a consulta pública, mediante as oficinas e plenárias regionais. (SEDUR, 2012).

Os loteamentos irregulares e ilegais no Brasil: processo de produção e regularização

Logo no surgimento da civilização, a terra não possuía valor econômico, sendo considerada um bem de subsistência humana. A partir daí, estrutura-se uma intrínseca relação com o homem, pois é da terra que o mesmo retira seu alimento, sua moradia e as condições para reprodução de sua espécie. Com o decorrer do tempo, a terra passou a ser um bem cobiçado, disputado, e atualmente um instrumento de poder político na sociedade capitalista. (CARLOS, 2008). Nesse contexto, destaca-se, em particular, a terra urbana, condição essencial para o acesso à moradia. Maricato (2002) a define como

a terra servida por infraestrutura e serviços (rede de água, rede de esgotos, rede de drenagem, transporte, coleta de lixo, iluminação pública, além dos equipamentos de educação, saúde etc.). Ou seja, a produção da moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua. Há a necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de moradia em situação de grande aglomeração. (MARICATO, 2002, p. 119).

No Brasil, um dos marcos principais relativo à mudança da forma de apropriação e transmissão da terra refere-se à promulgação da Lei de Terras (Lei Federal nº. 601), em 1850,

dando início ao seu processo de mercantilização. (ROLNIK, 1997). A partir daí, a forma de apropriação da terra deixa de ser resultado de concessões e arrendamentos, para estar vinculada à propriedade, mediante a compra e venda de glebas e terrenos, desvinculando-se, desse modo, o direito de acesso à terra da sua condição de ocupação. Esse processo culminou, de um modo geral, em uma mudança significativa no modo de desenvolvimento das cidades, com ampla incorporação de terras públicas devolutas pelo setor privado, sendo determinante, posteriormente para o surgimento dos loteamentos e, juntamente com os mesmos, a figura dos empreendedores imobiliários no cenário da produção habitacional no Brasil.

A partir da década de 1940, com o incremento do processo de industrialização, tem-se a chegada de grandes contingentes populacionais, em sua maioria de menor renda, às cidades brasileiras de médio e grande porte, atraídos pelo aumento da oferta de emprego. Em consequência disso, tem-se o inchaço populacional das cidades, o que, aliado à falta de políticas públicas eficazes no setor de habitação, resultou em uma ocupação desordenada, e socioambientalmente inadequada.

Esse modelo de desenvolvimento urbano adotado no Brasil produziu, desse modo, cidades marcadas pelos assentamentos precários, caracterizados pela informalidade e ilegalidade fundiária e condições precárias de habitabilidade, principalmente quanto à falta de infraestrutura (transporte e saneamento básico) e aos equipamentos e serviços urbanos de saúde, educação, cultura e lazer. (MARICATO, 2010)

Tem-se, dessa forma, conforme já amplamente tratado, o surgimento das favelas e assentamentos precários, próximos às áreas centrais, e dos loteamentos voltados para a faixa de baixa renda – em sua maioria, implantados em áreas periféricas - estando, voltados, principalmente, para o atendimento da classe operária. No caso dos loteamentos, os moradores recém-chegados às cidades, atraídos pelo processo intensivo de industrialização, impossibilitados de adquirirem a moradia acabada, são levados a comprar os lotes, a preços mais baixos, e darem início ao longo processo de autoconstrução da casa.

O cenário urbano resultante, conforme Maricato (2010), pode ser traduzido em duas realidades, ou, dito de outro modo, em “duas cidades: a *cidade legal*, descrita pela implementação de parcelamentos oficiais (legalizados) localizados, em geral, em áreas mais centrais, destinados à moradia das classes média e alta, dotados de infraestrutura e equipamentos urbanos e a *cidade ilegal* descritas pelas favelas, e pelos loteamentos ilegais e irregulares.

Para efeito do presente artigo, serão considerados *loteamentos irregulares* aqueles cujos projetos foram elaborados segundo a legislação existente - tendo obtido os respectivos alvarás (licença de construção) junto à administração municipal – mas, que, entretanto, foram

implantados em desacordo ao projeto aprovado, não obtendo, dessa forma, o habite-se (licença para ocupação).

Os *loteamentos ilegais ou clandestinos*, por sua vez, são aqueles sobre o qual poder público municipal não tem conhecimento de sua existência, ou quando, levado a seu conhecimento, não adquire a aprovação, sendo consequência de indeferimento do pedido da solicitação na Prefeitura Municipal. (GAZOLA, 2008). Nesse sentido, o loteamento clandestino não se expressa como um território escondido na cidade, mas, um espaço longe das leis urbanísticas, ambiental, civil e registro. A ilegalidade pode estar associada ao descumprimento das normas urbanísticas (diretrizes de ocupação do solo, dimensão dos lotes, arruamento, áreas públicas e institucionais) bem como em relação à titulação da terra.

Esses loteamentos ilegais e irregulares se proliferaram no Brasil em decorrência da especulação imobiliária e da carência de oferta de habitação para as classes de menor renda, gerando graves problemas, principalmente em relação à falta de condições sanitárias necessárias à qualidade de vida cidadã; ao lançamento de esgotos nos rios ou mesmo a céu aberto; e a falta de rede de coleta de águas pluviais, colocando em risco a saúde da população. Revelam-se, desse modo, como uma das formas mais perversas de acesso à propriedade privada, cujos ocupantes, atraídos pelo baixo preço dos terrenos, passam a pressionar o poder público para a oferta de infraestrutura e equipamentos urbanos, como saneamento, pavimentação e energia elétrica.

O surgimento dos loteamentos destinados às faixas de renda mais baixas nas áreas periféricas caracterizou, desse modo, o processo de expansão urbana das cidades de médio e grande porte no Brasil, a partir da década de 1950, em decorrência, por um lado, da ação intensa dos empreendedores imobiliários com vistas ao atendimento da demanda, e, por outro, do preço reduzido dessas áreas.

Trata-se do processo de periferização¹, conforme definido por Bonduki & Rolnik (1982); Santos (1981); Valladares (1991), que predominou nas grandes cidades e capitais brasileiras, até a década de 1980. Para Bonduki & Rolnik (1982) a periferia, mais do que um simples lugar geográfico, trata-se das

(...) parcelas do território da cidade que tem baixa renda diferencial, pois assim esse conceito ganha maior precisão e vincula, concreta e

¹ Esse processo foi intensificado a partir de 1964, com a implantação dos conjuntos habitacionais destinados para a população de renda média, a partir da criação do BNH (Banco Nacional da Habitação). Muitas críticas já foram elaboradas no meio acadêmico, com relação, tanto à qualidade arquitetônica desses conjuntos - que resultaram em grandes aglomerados de unidades habitacionais, desprovidos, em sua maioria de equipamentos urbanos e de qualidade de vida - quanto à sua localização em áreas distantes dos centros urbanos, forçando a implantação de infraestrutura e valorizando as terras lindeiras.

objetivamente, a ocupação do território urbano à estratificação social. A renda diferencial é o componente da renda fundiária que se baseia nas diferenças entre as condições físicas e localizações dos terrenos e nos diferenciais de investimentos sobre eles, no seu entorno, aplicados. Este componente se soma à renda absoluta, que é, propriamente, a remuneração paga pela existência da propriedade privada (...) Apresentar baixa renda diferencial é o que define periferia, estando o terreno onde estiver no espaço urbano. Consequentemente, este será, por excelência, o local de habitação dos trabalhadores” (BONDUKI & ROLNIK, 1982 p. 147/8).

Nesse contexto, a ausência de uma legislação para o parcelamento urbano em âmbito federal, e na maioria dos municípios brasileiros, até a década de 1970, fazia com que os donos das glebas tivessem completa liberdade para a implantação do loteamento e a comercialização dos lotes, em sua maioria, mediante pagamento parcelado, por meio de contrato. Caso houvesse inadimplência, o comprador perdia todos os direitos sobre o terreno, inclusive a quantia paga. Essa situação veio se agravando, recaíndo, portanto, sobre o comprador do lote o principal ônus desse processo.

A regulamentação do processo de implantação dos loteamentos só veio a ser efetivada, em âmbito nacional, a partir do final da década de 1970, com a promulgação da Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (atualizada pela Lei 9.785 de 19 de janeiro de 1999). Esta lei surgiu, portanto, em decorrência do número significativo de ações, junto ao Ministério Público, dos moradores dos loteamentos irregulares, para fazerem valer os seus direitos. Há que se considerar também a “pressão” do próprio capital imobiliário, que se via prejudicado com o grau excessivo da concentração de terras pelo setor especulativo.

A lei 6.766/79 dispõe, no seu art. 2, que o parcelamento do solo urbano, poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento (observadas as disposições da referida lei e das legislações municipais e estaduais pertinentes), sendo proibida a venda de lotes sem registro no Cartório de Registro de Imóveis (art. 37). A referida lei define como loteamento (art. 2., parágrafo 1º) a “subdivisão da gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes”.²

Apesar das críticas formuladas à lei 6766/1979, principalmente no que se refere à indução da informalidade decorrente do aumento dos procedimentos burocráticos, a lei apresentou, à época, dois avanços importantes. Em primeiro lugar, a previsão de lotes de

² Segundo a lei 6766/79, o parcelamento refere-se à divisão de unidades territoriais para venda e compra de terrenos para setores comerciais, industriais, lazer e moradia, dotada de infraestrutura (abastecimento de água; esgoto sanitário; rede elétrica domiciliar e pública, telefonia etc.) e equipamentos urbanos (lazer, educação e saúde.).

dimensões menores de 125m², quando destinados à urbanização específica, contribuindo para as iniciativas municipais de regularização dos loteamentos.

Conforme estabelece o art. 4., inciso II, “os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes”. (g. n.).

Em segundo lugar, quanto à obrigatoriedade de destinação de 35% da área total da gleba a serem doados à administração municipal para implantação dos equipamentos de uso coletivo. Conforme art. 4., inciso IV, parágrafo 1º, “a percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial [...]” (g.n.). Neste caso, se não for possível a entrega das áreas públicas exigida por lei, ou o poder público poderá cobrar do loteador, em dobro, o valor das áreas faltantes (conforme Lei nº 6.766/79) ou exigir a entrega de áreas semelhantes no entorno do loteamento. (GAZOLA, 2008, p.164)

Após vinte anos de vigência, esta lei foi alterada, de modo pontual pela Lei nº 9.785 de 19 de janeiro de 1999. A partir desta, a definição de lote passa a estar associada à disponibilidade de infraestrutura, conforme disposto no artigo 2º, parágrafo 4º, que define lote como “o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe”.(g. n.).

No parágrafo 5º, tem-se a definição de infraestrutura básica é definida como “os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não”.³ Para os parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social, conforme art. 3, parágrafo 6º (lei nº 9.785/1999), fica estabelecido que a infraestrutura básica consistirá, no mínimo, de: I - vias de circulação; II - escoamento das águas pluviais; III - rede para o abastecimento de água potável; e IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar.

Em suma, a partir da promulgação da lei 6766/1979 (e a alteração da lei nº 9.785/1999), os municípios, passaram, por um lado, a dispor de uma normativa urbanística federal, que penaliza os empreendedores que não cumprem a lei, principalmente no que se

³ Este texto foi reformulado pela lei 11.445/2007 (Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico) para a seguinte redação: “A infraestrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação” (art. 55).

refere à implantação de infraestrutura. Buscou-se, desse modo, disciplinar a implantação dos loteamentos no Brasil, devendo esta normativa constituir-se como uma diretriz geral. Entretanto, a lei veio sendo utilizada, por muitos anos, como a única legislação relativa ao parcelamento do solo, pela maioria dos municípios brasileiros.

É importante, pois ressaltar a diferenciação entre os loteamentos ilegais e as favelas. Conforme exposto por Maricato (2010) o que define a favela é a completa ilegalidade da relação do morador com a terra. Tratam-se de áreas invadidas, diferentemente, portanto dos loteamentos ilegais onde o contrato de compra e venda é que garante algum direito ao morador do loteamento. (Maricato, 2010, p.2). Deve-se ressaltar que a ilegalidade, no caso das favelas, não é fruto de um confronto às leis urbanísticas, mas resultado da falta de opção e sobrevivência dessa população na cidade.

Em suma, esses loteamentos se caracterizam como uma forma de segregação socioespacial, por concentrarem classes sociais, na sua maioria de baixa renda, e por estarem localizados, na maioria das vezes, afastados das áreas de moradia das classes de renda média e alta. Desse modo, a ilegalidade na lei 6766/79 releva espaços com ocupação desordenada, de uma população que busca meios de sobrevivência, com condições de moradia precária, resultando em graves problemas, de ordem social e urbanística da cidade.

1.3.1. Os novos marcos legais para a regularização fundiária dos loteamentos

A lei 6766/1979 trouxe em seu conteúdo mecanismos visando a regularização dos loteamentos ilegais. Segundo a referida lei, aqueles loteamentos que não forem regularizados pelo loteador, poderão ser regularizados posteriormente pelo poder público municipal, que, prioritariamente, deverá requerer ao juiz que determine a averbação em cartório das vias públicas existentes há mais de 10 anos, como servidões públicas aparentes (GAZOLA, 2008). Após essa averbação, e mediante assessoramento aos particulares, as áreas privadas serão regularizadas mediante ações de usucapião. Os custos com a regularização, ainda segundo a referida lei, deverão ser cobrados do loteador, inclusive aqueles relativos à desapropriação de áreas para implantação de equipamentos públicos, sendo possível, inclusive, a adoção de medidas cautelares visando garantir o patrimônio necessário para o custeio das despesas.

A lei federal estabeleceu, ainda, outras ações que poderão ser adotadas pela administração pública municipal para regularização de loteamentos, compreendendo, inicialmente, a notificação do loteador, quanto à irregularidade e clandestinidade de sua

propriedade, bem como, aos adquirentes dos lotes, que deverão depositar em cartório as demais parcelas com vistas à adquirir as respectivas escrituras. Além disso, na lei 6766/1979, art. 22, prevê-se a notificação do Ministério Público acerca da situação de irregularidade do loteamento, pois se constitui em “crime contra a administração pública, assim como bloqueio de bens dos responsáveis para assegurar o custeio dos loteamentos”. (GAZOLA, 2008, p.166).

Na atualidade tem-se o processo de revisão/substituição da lei 6766/1979 no Brasil, desencadeado a partir de 2000, quando tem início a tramitação do projeto de lei n. 3.057, de iniciativa do legislativo. Denominada de *Lei de Responsabilidade Territorial*, tem com um dos objetivos principais atualizar o marco regulatório nacional referente ao parcelamento do solo urbano, compatibilizando-se, desse modo, à nova ordem urbanística, com base na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade (2001).

O projeto de lei apresenta três dimensões principais: *regras para novos parcelamentos* (articulação com os Planos Diretores; distribuição de responsabilidades; critérios para expansão urbana); *tratamento dos condomínios urbanísticos* e a *regularização fundiária*. Deve-se registrar que os itens referentes à regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados foram incorporados à Lei federal n. 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), conforme será exposto a seguir. Particularmente no que se refere ao parcelamento do solo, o projeto de lei prevê a modernização das regras, com destaque para a previsão do licenciamento urbanístico e ambiental integrado, para os municípios que dispõem de gestão plena⁴, consolidando, desse modo, o papel do município no ordenamento territorial.⁵

Ao longo desse período de doze anos, o projeto de lei tem passando por um processo intenso de discussão no Congresso Nacional e em seminários especializados⁶, envolvendo diferentes agentes técnicos e políticos das diversas instâncias de governo e da sociedade civil, abrangendo discussões de temas conflitantes, a partir dos diferentes interesses políticos e econômicos envolvidos.

Quanto à regularização urbanística e fundiária dos loteamentos e assentamentos precários no Brasil, esta se descreve como a intervenção pública com o objetivo de legalizar a

⁴ Municípios que disponham de Plano diretor; órgãos colegiados de controle social nas áreas urbana e ambiental (deliberativos); órgãos executivos nas áreas urbana e ambiental.

⁵ Prevê-se o licenciamento ambiental pelo poder público estadual para os seguintes casos de parcelamentos: maiores que 1 milhão m²; localizados em 2 ou mais municípios; com impactos ambientais supra locais; com risco para espécies ameaçadas; com supressão de vegetação no bioma Mata Atlântica.

⁶ Em 2008 foi realizado, em Brasília, o Seminário Nacional do projeto de lei n. 3.057/2000, promovido pelo Ministério das Cidades. (COSTA & PRIETO, 2009).

permanência da população em áreas que se encontram em desconformidade com a legislação, possibilitando o acesso à cidade universal e essencialmente aos direitos sociais, como a moradia digna. Abrange todo o território nacional, podendo ocorrer em áreas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que declarem interesse sobre os projetos de regularização fundiária de interesse social, limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada. (MARICATO, 2010).

Esta questão vem sendo retomada sob uma nova conjuntura político-institucional abrangendo a Constituição Federal (1988), o Estatuto da Cidade (2001) e a Lei federal n. 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV). A Constituição Federal (1988) fortaleceu o papel do município, estabelecendo no seu artigo 30, inciso VIII, que compete aos mesmos “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Trata-se, desse modo, de uma forma de controle do uso solo urbano, como também de apropriação das políticas públicas no que se refere à organização sócioespacial da cidade

Assim, o Estatuto da Cidade (2001) instituiu importantes instrumentos âmbito da regularização fundiária, que deverão ser considerados quando da elaboração e/ou revisão dos Planos Diretores Municipais, podendo-se citar a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para moradia; o usucapião especial em imóveis urbanos, e principalmente a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), de interesse do presente trabalho. Quanto à Lei federal n. 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV)⁷ trata-se do principal suporte legal para o tratamento das questões relacionadas à regularização fundiária, tendo avançado no estabelecimento de conceitos, tipologias e procedimentos, conforme será exposto no item a seguir.

Regularização fundiária e ZEIS (Zona Especial de Interesse Social)

A regularização fundiária constitui-se em um instrumento da política urbana, que possibilita o acesso à cidade universal e essencialmente aos direitos sociais, como a moradia digna. Abrange todo o território nacional, podendo ocorrer em áreas da União, Estados,

⁷ A instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal, conforme exposto anteriormente, objetiva oferecer moradia à população de baixo poder aquisitivo, viabilizando a promoção da titulação da propriedade e a destinação de recursos financeiros para a construção de moradias nos terrenos regularizados. Deve-se considerar que, o alto custo da terra urbana é um dos grandes limitadores das ações do PMCMV.

Distrito Federal e Municípios que declarem interesse sobre os projetos de regularização fundiária de interesse social, limitada à transferência de títulos fundiários, sobretudo os de propriedade privada. (MARICATO, 2010).

Um dos principais instrumentos relativo à regularização fundiária, previsto pelo Estatuto da Cidade (2001) e incorporado, em sua grande maioria aos planos diretores, refere-se às ZEIS (Zona Especial de Interesse Social); a concessão de direito real de uso; a concessão de uso especial para moradia; o usucapião especial em imóveis urbanos; dentre outros. Segundo Alfonsin (2007), as ZEIS são:

zonas urbanas específicas, que podem conter áreas públicas ou particulares ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse público de promover a urbanização e/ou regularização jurídica da posse da terra, para salvaguardar o direito à moradia. (ALFONSIN, 2002, p. 92).

Apesar da institucionalização deste instrumento, em âmbito federal, ocorrer apenas a partir da lei do Estatuto, a Zona Especial Interesse Social - ZEIS vem sendo utilizado no Brasil desde a década de 1980, por diversas administrações municipais. O termo teve origem na cidade de Recife (PE), na lei municipal de uso e ocupação do solo urbano (Lei Municipal nº 14/1983). Neste caso, foram delimitadas as áreas urbanas caracterizadas como assentamentos habitacionais espontâneos e consolidados, os quais foram submetidos a normas urbanísticas especiais de interesse social, com vistas à sua regularização jurídica e integração na estrutura urbana.

A partir da experiência de Recife, o instrumento da Zona Especial de Interesse Social passou a ser referência em todo o Brasil, com base na Lei Municipal nº 14.511 ou Lei dos PREZEIS (Planos de Regularização das ZEIS), relacionada à políticas de urbanização e regularização fundiária de favelas, com destaque especial à participação dos moradores, inspirando a aplicação em outros municípios com governos progressistas. Um dos principais aspectos inovadores do PREZEIS refere-se à criação de mecanismo de gestão das ZEIS, representada pelas Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMULs), compostas por representantes do poder público e das comunidades, responsáveis pela discussão e aprovação dos projetos de urbanização e regularização fundiária para as respectivas ZEIS.

Além da experiência de Recife/PE pode-se citar outras iniciativas importantes no Brasil, a exemplo do município de Salvador/BA. Neste caso, conforme exposto por Teixeira (2009) deve-se registrar que o município instituiu, ainda na década de 1980, o instrumento das Áreas de Proteção Sócio-Ecológica – APSEs, contidas na Lei Municipal de Ordenamento do

Uso e Ocupação do Solo - LOUOS (Lei nº. 3.377/84), que foi posteriormente incorporada ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PLANDURB (Lei Municipal nº. 3.525/85). Segundo a autora, estes tratavam-se de assentamentos consolidados de baixa renda, localizados em áreas centrais da cidade de Salvador, as quais valorizadas pelo processo de transformação urbana, ficaram suscetíveis à pressão do mercado imobiliário, induzindo ao processo de expulsão da população. No Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 2004, esse instrumento passou a ser denominado Área Especial de Interesse Social (AEIS), e, mais recentemente, no PDDU de 2008 (Lei n. 7.400/2008), receberam a denominação de ZEIS.

No que se refere à institucionalização em âmbito federal das ZEIS, além da sua previsão no Estatuto da Cidade (2001), destaca-se, recentemente, a aprovação da lei federal nº. 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida / PMCMV)⁸, reconhecida como um avanço para a política de regularização fundiária de assentamentos precários e para o marco regulatório das ZEIS. No Art. 4, inciso V da referida lei, fica estabelecida a definição de ZEIS como: “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

A Lei federal n. 11.977/2009 é, pois o principal suporte legal para o tratamento das questões relacionadas à regularização fundiária, tendo avançado no estabelecimento de conceitos, tipologias e procedimentos.

A lei estabelece ainda duas categorias de regularização fundiária (art. 47, incisos VII e VIII): a de interesse social e a de interesse específico (para a qual não está caracterizado o interesse social). A regularização fundiária de interesse social aplica-se aos assentamentos ocupados por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia. A regularização fundiária está prevista também na referida lei no artigos 50 a 52, abrangendo as áreas de interesse social: regularização de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos:

- a) em que tenham sido preenchidos os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;

⁸ A instituição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal, conforme exposto anteriormente, objetiva oferecer moradia à população de baixo poder aquisitivo, viabilizando a promoção da titulação da propriedade e a destinação de recursos financeiros para a construção de moradias nos terrenos regularizados. Deve-se considerar que, o alto custo da terra urbana é um dos grandes limitadores das ações do PMCMV.

- b) de imóveis situados em ZEIS; ou
- c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; De interesse específico: regularização fundiária na qual não está caracterizado o interesse social nos termos acima. (BRASI, 2009).

Desse modo, a Lei nº 11.977/2009 ao criar instrumentos e mecanismos específicos para a regularização fundiária de interesse social, objetiva facilitar e agilizar a concretização do direito à moradia por meio da demarcação urbanística; legitimação de posse; regularização fundiária em Áreas de Preservação Permanente – APP's; e estudo técnico para comprovar que a intervenção programada implicará na melhoria das condições ambientais relativamente à situação de ocupação irregular anterior.

A revisão e/ou elaboração dos Planos Diretores deve contemplar, portanto, as disposições contidas na Lei federal n. 11.977/2009, considerando-se que esta representou um avanço para os problemas e questões sobre a habitação, em destaque para as ocupações informais, vislumbrando-se a possibilidade da população de baixa renda conquistar o direito à moradia, bem como o acesso à posse da terra legalizada e urbanizada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como abordado na literatura deste trabalho dissertativo, a cidade do sistema capitalista, fruto de um processo político e econômico marcado por crises e superação na sua produção e reprodução do capital, gerou tipos de classe sociais, e estas sobre um acesso diferenciado dos espaços dentro da cidade.

Dessa maneira, as formas de uso e ocupação do solo urbano para moradia, está associada à habitação dotada de infraestrutura e serviços públicos e localização geográfica, um bem ao alcance de poucos que podem pagar por essa mercadoria. Diante disso, o modo diferenciado do acesso à terra urbanizada induz à presença de um cenário urbano presente nas grandes, médias e pequenas cidades brasileiras, paisagens urbanas que descrevem precárias moradias, descritas nas imensas favelas, cortiços e loteamentos irregulares ou mesmo ilegais. Todos esses cercados de pobreza, misérias, falta de saneamento básico, infraestrutura e serviços públicos.

O processo de expansão urbana e a ação do Estado na política habitacional no Brasil, em nome de uma economia clientelista, tornaram-se responsáveis pela desordenada ocupação humana para moradia, descrita em favelas e bairros que concentram população de baixo poder

aquisitivo. Muitos desses espaços, carentes de serviços públicos e equipamentos urbanos. Apesar desse retrato social que perpassa o território brasileiro há décadas, fruto do processo político histórico, observou-se nos últimos anos, grandes avanços na legislação brasileira, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (2001), os quais se voltam à implantação de um planejamento urbana mais eficaz, por meio do plano diretor municipal, instrumento eficaz para o controle e uso do solo urbano.

Em suma, pode-se registrar diante dessa abordagem teórico-conceitual, os avanços na política urbana no Brasil, particularmente no que se refere à habitação de interesse social e a regularização jurídica, com destaque especial para a institucionalização das ZEIS no Estatuto da Cidade (2001) e da inserção dos requisitos da regularização fundiária na Lei federal nº 11.977/2009. Esta última representou um avanço no intuito de reduzir os problemas relacionados à habitação social, em destaque para as ocupações informais e a possibilidade da população de baixa renda ter acesso ao direito à moradia, incluindo a posse da terra legalizada e urbanizada, contribuindo enfrentamento dos problemas habitacionais, resultantes, entre outros aspectos, de uma política de desenvolvimento econômico que gerou paisagens de pobreza, assentamentos irregulares e condições precárias de moradia.

Tem-se, desse modo, no Brasil um conjunto de dispositivos legais com vistas a sanar os problemas que afetam várias cidades brasileiras, vez que, morar irregularmente significa insegurança permanente e morar regularmente é transformar em realidade as perspectivas de vida de comunidades e famílias, a depender das gestões e seu compromisso no cumprimento das leis citadas no território urbano prevenindo as incidências dos problemas sociais e ambientais no espaço urbano.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. M. et. al. (Org.) **Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar**. São Paulo: Instituto Polis, 2002.

AZEVEDO, Sérgio de. **Política Habitacional para classe de baixa renda**. IUPERJ, dissertação de mestrado, 1975.

BEK CER, Berta. **O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo**. In: BECKER, Berta K.; COSTA, Rogério K.; SILVEIRA, Carmem B.; (orgs.) *Abordagens Políticas da Espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BOLAFFI, Gabriel. **Aspectos sociais e econômicos do Plano Nacional de Habitação**. In: *Estudos CEBRAP*, N°27, 1977.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. “Periferia da Grande São Paulo. Reprodução do espaço como expediente de reprodução da força de trabalho”. In. MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 2. ed., 1982, p. 117-154

BRASIL (Governo). **Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos**, 2007.

BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979. Parcelamento do solo urbano. Disponível em: <<http://www.lei.adv.br/6766-79.htm>>. Acesso em 21 de maio de 2011. Brasília, 1979.

BRASIL. **Lei n. 9.785 de 29 de janeiro de 1999**. Altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por utilidade pública) e as Leis nºs 6.015, de 31 de dezembro de 1973 (registros públicos) e 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (parcelamento do solo urbano).

BRASIL. **Lei n. 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. **Lei federal n. 11.977 de 07 de julho de 2009** (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.057, de 2000**. COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 3.057, DE 2000, DO Sr. BISPO WANDERVAL. 2007.

BRASIL. Lei nº. 10.257 de 10 de julho de 2001. **Estatuto da Cidade**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, 2001.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação e Secretaria Nacional de Programas Urbanos **Regularização Fundiária Urbana**: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009. Brasília, 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Guia para regulamentação e implementação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS em Vazios Urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades. 2009.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A cidade**. 8. ed. São Paulo: Contexto, 2008.

CÔRREA, Roberto Lobato. **Espaço: Um Conceito-Chave da Geografia.** In: Geografia: conceitos e temas. Organizado por. I. E. Castro, P.C. C. Gomes e R. L. Corrêa. Rio de Janeiro: Bertrand, 1995.

_____. **O que é espaço urbano?** São Paulo: Ática, 1998.

GAZOLA, Patricia Marques. **Concretização do direito à moradia: teoria e prática.** Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HARVEY, D. **A Justiça Social e a Cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HAESBAERT, Rogerio. **O mito da desterritorialização.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____, Lúcio. **Estratégias do Planejamento Social no Brasil.** São Paulo: CEBRAP caderno nº 2, 1979.

LEME, Maria Cristina (org.). **Urbanismo no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel / FUPAM/ FAU, 1999.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Conhecer para resolver a cidade ilegal.** São Paulo, 2010.

_____. **Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana.** 2º ed. Petrópolis: Editora Vozes, 2002.

MARX, Karl. **Manuscritos Econômico-Filosóficos.** São Paulo: Martin Claret, 2002.

PAVIANI, Aldo. **Brasília, moradia e exclusão.** Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia de poder.** São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lúcio (orgs.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática.** Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan, 2003

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1988.

_____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel/ Fapesb, 1997.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo: Contexto, 1998.

_____. Milton. **A natureza do espaço.** Técnica e tempo. Razão e emoção. 2. ed., São Paulo: Hucitec, 1997.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. “Velhas novidades nos modos de urbanização brasileiros”. In. VALLADARES, Licia do Prado. (Org.). **Habitação em questão.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

SEDUR realiza videoconferência de apresentação dos resultados e diretrizes para o Plano de Habitação. 08 de agosto de 2012. Disponível em: <http://planehab.blogspot.com.br/p/sobre-o-planehab.html>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.

SOUZA, Ângela Gordilho. **Limites do habitar**. Salvador: EDUFBA, 2008.

TEIXEIRA, Aparecida Netto. Estatuto da Cidade e ZEIS. **Bahia Análise & Dados**. Cidades: Gestão e Realidades Urbanas, v. 19, n. 3, p. 667-691, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2ªed. São Paulo: Studio Nobel, 2007.

_____. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

_____. Uma contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam /Edusp, 1999.

Recebido para publicação em 10/04/2013
Aceito para publicação em 28/07/2013