

A CIDADE ILEGAL E O ESTATUTO DA CIDADE: ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS INSTRUMENTOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

João Luiz Stefaniak¹
Jeaneth Nunes Stefaniak²

Resumo

Este artigo tem por objetivo realizar a análise dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade capazes de efetivar o direito fundamental à moradia para o contingente da população que habita a cidade ilegal, que se caracteriza pela existência de assentamentos urbanos decorrentes de ocupação de terrenos ociosos e não inseridos no mercado imobiliário formal. A existência desta cidade ilegal vai constituir o principal elemento da chamada questão urbana e a sua superação trata-se do objetivo central da reforma urbana no Brasil. O Estatuto da Cidade norma reguladora do capítulo da Política Urbana prevista na Constituição estabelece uma série de instrumentos que induzem a reforma urbana e o combate a cidade ilegal, pois vão incidir nos elementos centrais que caracterizam a ordem urbanística capitalista: a especulação imobiliária e a conseqüente proliferação de assentamentos informais. Neste aspecto ganha relevância os instrumentos de regularização fundiária. Através da utilização do método crítico dialético o presente artigo pretende demonstrar a contradição existente entre a norma estatuída e a ordem urbanística capitalista, que tem na mercantilização do solo urbano o seu fundamento.

Palavras-chaves: cidade ilegal; reforma urbana; Estatuto da Cidade; e regularização fundiária urbana.

1. INTRODUÇÃO

Trata-se de eufemismo a expressão “cidade informal” comumente utilizada para qualificar os assentamentos urbanos, tais como as favelas, constituídos a partir da ocupação de espaços ociosos públicos ou privados por parte da população pobre que não tem acesso a moradia por meio do mercado imobiliário. Segundo Maricato o termo correto para definir esta situação é ilegalidade, que “é, sem dúvida, um critério que permite a aplicação de conceitos como exclusão, segregação ou até mesmo “apartheid” social”.³

Efetivamente esta cidade ilegal decorre do processo de urbanização desigual e combinado e é sua principal característica, sendo que a ilegalidade em relação à propriedade

1 Graduado em Direito pela UEPG - Universidade Estadual de Ponta Grossa (1987). Especialista em Direito do Trabalho e Direito Processual do Trabalho pela UEPG (2009) e Mestre em Ciências Sociais Aplicadas da UEPG. Professor universitário e advogado atuando na área de Direito do Trabalho, Direito Sindical, Direito Ambiental e Direito Urbanístico.

2 Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas pela Universidade Estadual de Ponta Grossa (2002), doutoranda em Direito Econômico pela PUC-PR. Atualmente é professor assistente da Universidade Estadual de Ponta Grossa. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Civil, atuando principalmente nos seguintes temas: direito do trabalho, direito de propriedade e função social da propriedade.

3 MARICATO, E. Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Editora: Fundação Perseu Abramo. 2001. p.218.

da terra tem sido um dos principais agentes da segregação ambiental⁴ no Brasil, tanto no campo como nas áreas urbanas. Portanto, esta dualidade entre a cidade legal, formal ou regular, que consiste no espaço destinado as classes sociais que tem acesso a moradia através do mercado imobiliário e a cidade ilegal, informal ou irregular, constituída pelas favelas e outros “processos informais de desenvolvimento urbano”⁵, integra o objeto deste artigo, na medida que efetivamente esta no cerne da questão urbana brasileira, sendo o fator preponderante da ausência de efetividade do acesso de uma parcela considerável da população ao direito à moradia digna.

Maricato revela de forma contundente que historicamente a produção do ordenamento jurídico urbanístico somente emergiu quando se tornou “necessária a estruturação do mercado imobiliário urbano, de corte capitalista”. E acrescenta que:

Os códigos municipais de posturas, elaborados no final do século passado, tiveram um claro papel de subordinar certas áreas da cidade ao capital imobiliário, acarretando a expulsão da massa trabalhadora sobre o centro da cidade. A nova normatividade contribuiu para a ordenação do solo de uma parte da cidade, mas também vai contribuir para a segregação espacial⁶.

Portanto, a ordem jurídica urbanística brasileira foi construída com o objetivo de garantir o processo de acumulação do capital imobiliário, nisto nada se diferenciando do modelo adotado pelos países do capitalismo central. No entanto, o mercado imobiliário, em face das especificidades do desenvolvimento urbano do país, não deu conta de absorver a demanda de amplos setores da população, que foram excluídas do acesso a propriedade urbana e, conseqüentemente, do direito à moradia digna. Fernandes explica esta situação paradoxal onde a própria “ordem jurídica, ou seja, o conjunto de leis que define os padrões de legalidade possui um papel na produção e reprodução da informalidade urbana”:⁷

Por um lado, a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominantes dos direitos de propriedade, atuando de maneira individualista, sem preocupação coma função social da propriedade, prevista na Constituição, têm resultado em um padrão essencial e especulativo de crescimento urbano, que combina a segregação social, espacial e ambiental.

Por outro lado, a ausência de leis urbanísticas – ou sua existência baseada em critérios técnicos irrealis e sem considerar os impactos socioeconômicos das normas urbanísticas e regras de construção – tem tido um papel fundamental na consolidação da ilegalidade e segregação, alimentando as desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário.⁸

4 Ibid., p. 218.

5 FERNANDES, E. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002. p. 12.

6 MARICATO, E. op. cit.. p. 219.

7 FERNANDES, op. cit. p. 12.

8 Ibid., p. 13.

Este paradoxo entre a cidade legal e ilegalidade urbana, como informa Maricato, “não se trata de um ‘Estado paralelo’ ou de um universo partido”⁹. Esta relação entre o legal e o ilegal pode ser explicada pela subordinação do Estado à lógica do mercado imobiliário. Desta forma, verificamos que “é nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar.”¹⁰ Este contexto tem sido a tônica da prática política dominante, configurando-se na “moeda de troca nas contabilidades eleitorais, fonte de sustentação popular e governos”¹¹, sendo que esta relação política promiscua, implica em uma tolerância do Estado em relação a ilegalidade das favelas.

As favelas e outras formas de ocupações urbanas ilegais ocorrem nas beiras de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes e outros tipos de risco. São áreas de proteção ambiental, “onde a vigência de legislação de proteção e a ausência de fiscalização definem a desvalorização”¹² do ponto de vista do mercado imobiliário.

No entanto, a leniência estatal que fecha os olhos a ilegalidade das favelas não afasta a “falta de segurança da posse, vulnerabilidade política e baixa qualidade de vida”¹³ que resultam deste padrão excludente de desenvolvimento das áreas urbanas. Pois como explica Maricato, “quando a localização da terra ocupada por favelas é valorizada pelo mercado, a lei se impõe. Lei de mercado, e não norma jurídica determina o cumprimento da lei”¹⁴, sendo que nestes casos, via de regra, os moradores das áreas que passam ter algum valor de mercado, são desalojadas e empurradas para novas áreas, quase sempre, “ambientalmente frágeis, objeto de lei preservacionista”¹⁵ que impede a ocupação imobiliária formal.

Esta dualidade entre a cidade legal e cidade ilegal alimenta o clientelismo, que constitui poderosa engrenagem na reprodução desta lógica de urbanização excludente, uma vez que “a condição de ilegalidade e informalidade dos assentamentos populares os converte em reféns de ‘favores’ do poder público”.¹⁶ A prática política hegemônica, portanto, acaba reproduzindo a lógica de dominação imposta pela urbanização desigual e combinada:

9 MARICATO, E. op. cit. p. 218.

10 Ibid., p. 219.

11 BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 23

12 MARICATO, E. op. cit., p. 219.

13 FERNANDES, op. cit., p. 12.

14 MARICATO, E. op. cit., p. 226.

15 Ibid., p. 226

16 BRASIL. op. cit. p. 25.

A despeito de sua aparente irracionalidade urbanística, esta dinâmica tem alta rentabilidade política. Separando interlocutores, o poder público pode ser, ao mesmo tempo, “sócio” e negócios imobiliários rentáveis e estabelecer uma base política popular nos assentamentos.¹⁷.

Outro aspecto importante que decorre desta contradição entre a cidade legal e ilegal é que a precariedade das condições de habitabilidade nos assentamentos ilegais, sendo que grande parte destes moradores acabam incluídos nas estatísticas do déficit habitacional, considerando a metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro (FJP), que historicamente, vem realizando este importante levantamento estatístico.

Compreender o processo histórico-espacial do fenômeno da cidade ilegal se faz necessário para situar a dimensão da crise urbana no Brasil, uma vez que a questão da regularização fundiária destas áreas é cada vez mais suscitada, estando inclusive contemplada no ordenamento jurídico como diretriz do desenvolvimento urbano. A efetividade do direito à moradia passa necessariamente pelo processo de inclusão destes assentamentos ilegais dentro da ordem urbanística oficial.

2. FAVELA

O termo favela utilizado neste texto é abrangente e contempla diversas formas ilegais e irregulares de ocupação do solo urbano. Costa elenca diferentes formas de irregularidades: “Favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares e cortiços, que se configuram de maneiras distintas no país.”¹⁸

Historicamente, como informa Marins, a favela surge do “apelido que seria dado ao Morro da Providência pelas tropas vindas de Canudos em 1897, as quais estacionaram ali e acabaram denominando o local desse nome pela associação a plantas com favas”¹⁹, sendo que tal expressão acaba sendo adotada em todo o território brasileiro.

Do ponto de vista da amplitude geográfica da disseminação destes assentamentos ilegais, temos o levantamento efetuado por Bremaeker, a partir dos dados do IBGE de 2000:

Foram encontradas favelas em 27,6% dos municípios brasileiros. (...) Em 56,6% dos municípios com população entre 50 mil e 100 mil habitantes existem favelas, o mesmo acontecendo em 79,9% daqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e na totalidade dos municípios com população superior a 500 mil habitantes.²⁰

17 Ibid., p. 25.

18 FERNANDES, E. op. cit., p. 14.

19 MARINS, P. C. G. História da vida privada no Brasil 3. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. p. 136.

20 BREMAEKER, F. E. J. O papel do Município na política habitacional. Rio de Janeiro: IBAM, 2001. p.P. 7.

Silva, J. C. A. afirma que do ponto de vista jurídico a caracterização da favela se opera basicamente pelo fato de que os seus moradores “não tem qualquer título de posse ou propriedade”²¹, sendo que também cita a definição utilizada pelo IBGE a partir do censo de 1950, onde favela “é um setor especial do aglomerado urbano formado por pelo menos 50 domicílios, na sua maioria carentes de infra-estrutura e localizados em terrenos não pertencentes aos moradores”²². Portanto, sob o aspecto jurídico é a ausência de titulação do domínio ou da posse do imóvel que vai constituir o conceito legal de favela.

O fato mais importante é que a favela constitui no principal componente da cidade ilegal, sendo que a ela recai (ou deveria reair) a atenção das políticas públicas de regularização fundiária e urbanização. As favelas são o principal componente da questão urbana no Brasil e está no centro do debate acerca da reforma urbana, principalmente pelos setores populares comprometidos com a universalização do direito à moradia digna. Da mesma forma, o impacto ambiental decorrente da proliferação dos assentamentos ilegais, que ocorrem principalmente em áreas ambientalmente frágeis, repercute na efetivação para o conjunto da população do direito a cidade sustentável.

A urbanização desigual e combinada das cidades coloca em evidência a questão do acesso a moradia digna como uma das principais demandas sociais nos países periféricos. A questão urbana no Brasil está longe de ser resolvida, sendo que o déficit habitacional brasileiro e a existência de uma significativa parcela da população vivendo em favelas e outras formas de assentamentos ilegais estão no centro da chamada crise urbana. Neste contexto surge o debate sobre a necessidade da reforma urbana, bandeira levantada por uma parte importante do movimento social urbano.

3. REFORMA URBANA

3.1. Conceito de questão urbana

Como informa Souza “a expressão questão urbana tornou-se internacionalmente popular a partir da publicação da obra homônima de Manuel Castells, em 1972” que segundo o autor trata-se de uma “tentativa um tanto malograda de transpor para a análise dos problemas urbanos o estruturalismo marxista althusseriano”²³.

21 SILVA, J. C. A. Favelas e meio ambiente urbano. in: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 274.

22 Ibid., p. 276.

23 SOUZA, M. L. O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. p. 41

Tanto o termo cunhado como a obra homônima de Castells são alvo de inúmeras críticas, inclusive de autores marxistas, que apontam os limites da concepção estruturalista adotada, que envereda para uma perspectiva excessivamente economicista da análise da problemática urbana. Neste contexto destacamos a crítica formulada pelo sociólogo marxista Lojkin sobre “os impasses de uma análise estruturalista do Estado”²⁴ que ele encontra nas preposições de Castells.

No entanto, mesmo refutando uma leitura marxista da cidade, Souza reconhece a contribuição dos autores marxistas, na esteira da crítica da sociologia culturalista em geral em especial “daquilo que ficou conhecido como a Escola de Chicago”.²⁵

Ao encarar o espaço urbano como um produto social (ainda que, como no caso de Lefebvre e, de maneira distinta, também de outros autores, enquanto um produto cuja materialidade pode influenciar decisivamente os atores) e os “problemas urbanos” como relacionados com a dinâmica das relações de produção e estrutura de poder na sociedade capitalista, os autores marxistas inauguraram um novo capítulo na história dos estudos urbanos. Ao mesmo tempo em que valorizam a cidade como objeto de estudo, historicizaram os seus problemas, contrapondo-se ao darwinismo social dos sociólogos urbanos da Escola de Chicago – que reduzia os conflitos a uma competição interindividual nos marcos de uma sociedade sem luta de classes e em analogia com a “luta pela vida” do mundo natural – e ao idealismo da Sociologia culturalista.²⁶

Não tentando passar ao largo da polêmica neste artigo, o que se pretende aqui é resgatar a expressão “questão urbana”, na forma que foi cunhada por Castells, justamente nestes aspectos positivos realçados por Souza.

Ao afirmar-se a existência de uma, ou mesmo de várias abordagens da “questão urbana”, busca-se efetivamente situar a problemática urbana em um plano estrutural, ou seja, que busque os seus fundamentos nas relações de produção e nas estruturas de poder Estatal utilizadas para garantir a acumulação capitalista. Esta proposição se consubstancia no reconhecimento da existência da questão urbana na sociedade capitalista, se contrapõem aquelas que dão ênfase ao enfoque conjuntural do “problema urbano”, sendo que via de regra, tais análises tópicas e superficiais, têm a função ideológica de ocultar as relações econômicas estruturantes do sistema, bem como as contradições de classe que delas decorrem, numa tentativa de despolitizar o estudo da cidade através da aplicação de técnicas urbanísticas apresentadas como soluções aos dilemas do processo de urbanização.

24 LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 79.

25 SOUZA, M. L. op. cit., p. 43.

26 Ibid., p. 43-44.

3.2. Crítica ao urbanismo

O chamado “urbanismo” é alvo de críticas contundentes dos autores que reivindicam das análises estruturantes da questão urbana, sendo que neste cotejo destaca-se Lefebvre, que afirma que “o pensamento urbanístico, na ausência de um método apropriado (dialético), não pode dominar o duplo processo, altamente complexo e conflitual: industrialização-urbanização.”²⁷

Lefebvre também salienta o caráter ideológico do tecnicismo urbanista:

Enquanto representação, o urbanismo não passa de uma ideologia que se considera e se proclama “arte”, “técnica”, “ciência”, conforme os casos e as conjunturas. Essa ideologia acredita ser e se proclama clara; ela encerra o dissimulado, o não dito: o que ela encobre, o que contém, enquanto vontade tendendo para a eficácia.”²⁸ (...) “O urbanismo impede que o pensamento se torne reflexão sobre o possível, reflexão sobre o futuro. Ele o aprisiona numa situação em que três termos se enfrentam: a reflexão crítica, a ideologia reformista, a contestação “esquerdista”. Seria preciso sair dessa situação. Mas essa saída é por eles (o urbanismo e o urbanista) impedida.”²⁹

Para definir a categoria reforma urbana é fundamental compreender esta dualidade da forma de enfrentamento da problemática urbana, contrapondo de um lado a abordagem estrutural que reconhece a existência da questão urbana e aquela que busca soluções técnicas, pontuais ou conjunturais aos problemas da cidade, e que se expressa através do chamado urbanismo.

No entanto, antes de enveredar-se nesta tarefa, fundamental, que é a busca de uma precisa conceituação de reforma urbana, é importante salientar que o enfoque estrutural sobre a questão urbana prescinde também das análises conjunturais e até mesmo pontuais sobre a cidade capitalista.

A problematização do espaço urbano como espaço de reprodução das relações produtivas do sistema capitalista e a função do Estado enquanto garantidor do processo de acumulação do capital, inclusive imobiliário, implica em reconhecer a relevância do aspecto estrutural caracterizadores da cidade capitalista, sob pena de se abandonar o enfoque real da questão urbana e dar vazão a “ilusão urbanística” que menciona Lefebvre. Ocorre, porém, que os aspectos conjunturais decorrentes das contradições inerentes ao capitalismo causam uma fissura de dimensão considerável na estrutura econômica, que merecem, no mínimo, serem consideradas na análise da realidade urbana.

27 LEFEBVRE, H. A revolução urbana. Belo Horizonte: Ed. UFMG, p. 138.

28 Ibid., p. 143.

29 Ibid., p. 145.

Não se tem a ilusão de que arrefecer o caráter especulativo do mercado imobiliário poderia representar uma ruptura definitiva da estrutura econômica do sistema capitalista, mas é inegável o grande impacto das transformações conjunturais, sendo que Harvey, inclusive destaca a imbricação direta entre as crises cíclicas do sistema com o processo de urbanização capitalista:

Não sei quantas dessas 370 crises estão relacionadas com os mercados imobiliários, mas suponho que pelo menos a metade delas tem algum componente de investimento excessivo no mercado imobiliário. Ou seja, uma das coisas às quais devemos estar atentos é a relação entre urbanização, capital financeiro e formação de crises. [e continua discorrendo sobre a crise mais recente, de 2008] Nos Estados Unidos, acho que podemos de fato considerar esta como uma situação geral, uma vez que desde 1970 temos vivido o que chamamos de arrocho salarial, com o salário real permanecendo estacionário. Ao mesmo tempo, os financiadores emprestaram dinheiro para os incorporadores imobiliários para a construção de condomínios. Assim, a grande questão era: como as pessoas, cuja renda não está aumentando, pagam por esses imóveis? Bem, os financiadores diziam às pessoas que viviam sob esse arrocho salarial: “Contraíam dívidas!”. Logo, as despesas com moradia nos Estados Unidos aumentaram em cerca de três vezes, ao passo que os salários permaneceram congelados. O descompasso entre os dois cresceu continuamente. E, em certo sentido, o capital financeiro pôde atuar no cenário urbano tanto fornecendo moradias quanto estimulando demanda por elas, por meio de suas táticas de financiamento.³⁰

Esta argumentação tem como finalidade demonstrar que apesar da disjunção questão urbana e “problema urbano” - este último, no qual se debruça o tecnicismo urbanista - não existe contradição de fundo entre a análise estrutural da cidade e o enfoque conjuntural do fenômeno urbano, desde que se considerem os elementos estruturantes que sustentam o sistema como um todo.

O importante é afirmar sempre a dialética e a dialógica da relação reforma-revolução, na perspectiva de não alimentar as ilusões a idéia de transformações estruturais pelo acúmulo gradual de reformas pontuais. A reforma nos marcos da ordem legal e a revolução não são práticas ou métodos diferentes de desenvolvimento histórico e, sim “fatores diferentes na sociedade de classe, condicionados um ao outro e que se completam”.³¹

3.3. Conceito de reforma urbana

Feitas tais considerações a formulação de um conceito de reforma urbana esta relacionada à resolução da questão urbana através de medidas que afrontem a lógica de constituição e reprodução da cidade capitalista, devendo necessariamente estabelecer mecanismos que:

30 HARVEY, D. Wall Street e o direito à cidade. Le Monde Diplomatique: Março de 2009. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/david%20harvey.pdf>. Acesso 01 mar. 2011.

31 LUXEMBURGO, R. Reforma ou revolução. São Paulo: Expressão Popular, 1999. p. 96

- 1º) Combatam a mercantilização do solo urbano e o caráter especulativo do mercado imobiliário possibilitando o direito ao acesso a propriedade da terra urbana e a moradia digna;
- 2º) Promovam a democratização do planejamento e da gestão das cidades;
- 3º) Estabeleçam a sustentabilidade social e ecológica da cidade para as presentes e futuras gerações; e
- 4º) Garantam a segurança da posse, a regularização fundiária e a urbanização das áreas informais, promovendo o fim da segregação espacial das classes subalternas.

Segundo Souza, a idéia de reforma urbana contrapõe a concepção do que denomina “reforma urbanística”, pois aquela:

Diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mas preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social (ou, fantasiosamente, imaginando que uma remodelação espacial trará, por si só, “harmonia social), não obstante ela conter uma óbvia e essencial divisão espacial.³²

Importante enfatizar que tanto a reforma urbana tal “como sua irmã mais famosa”, a reforma agrária são “conduzidas dentro dos marcos gerais do modelo social capitalista”³³. No entanto, como afirma Fernandes, a reforma urbana em um país fora da órbita das potências capitalistas centrais, trata-se de uma verdadeira “revolução dentro da ordem” capitalista, e “possui consequências socializadoras de importância estratégica”³⁴

O termo “revolução urbana” está relacionado à obra homônima de Lefebvre. Para o filósofo das cidades por revolução urbana compreende a tese da transformação da sociedade industrial na sociedade urbana onde:

O conjunto das transformações que a sociedade contemporânea atravessa para passar do período em que predominam as questões de crescimento e de industrialização (modelo, planificação, programação) ao período no qual a problemática urbana prevalecerá decisivamente, em que a busca de soluções e das modalidades próprias à sociedade urbana passará ao primeiro plano o processo de transição entre a sociedade industrial capitalista para a sociedade urbana.³⁵

É necessário reconhecer as atuais transformações do sistema capitalista vão no sentido de confirmar as teses formuladas por Lefebvre. As análises da sociedade industrial que caracterizou as primeiras etapas do capitalismo não subsistem à compreensão do

32 SOUZA, M. L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004. p. 158.

33 Ibid. p. 158

34 FERNANDES, F. O que é revolução? 1981. In: Clássicos sobre a revolução brasileira. São Paulo: Expressão Popular, 2000. p. 60.

35 LEFEBVRE, H. op. cit., p. 145.

desenvolvimento urbano e da produção capitalista do espaço. A própria idéia de cidade capitalista se renova uma vez que:

A reestruturação produtiva imposta pela dinâmica do capital implantou uma base técnica que viabilizou a intensificação do caráter cooperativo alienado do processo de produção, com a fabrilização de cidades e regiões, transformadas em cidades-fábricas, viabilizando a apropriação de tempo de trabalho de seres humanos, independentemente de estarem ou não dentro dos muros da fábrica, agora mais enxuta.³⁶

O presente artigo não pretende abordar as transformações atinentes à intensificação do processo de urbanização que implicaria na provável confirmação da tese, sustentada enquanto tendência por Lefebvre, da transformação da sociedade industrial em uma sociedade distinta (pode-se denominá-la urbana, pós-industrial, ou pós-moderna, de acordo com os diversos autores que se debruçam sobre o tema). Na realidade o objeto deste estudo enfoca especificamente o processo de segregação urbana decorrente da mercantilização da propriedade do solo nas cidades, embora reconheça a tendência de que a cidade paulatinamente, como a intensa evolução tecnológica dos últimos períodos, se incorpora cada vez às condições gerais do processo de produção social. Os instrumentos urbanos, enfatizados pelos economistas clássicos como simples meio físico onde se instalavam as máquinas, equipamentos e ferramentas que compunham o conjunto produtivo, bem como vias de circulação dos insumos e mercadorias produzidas, se incorporam aos elementos que compõe dos meios de produção capitalista. E este processo não se trata de meras modificações de layout, e de novas técnicas de gerenciamento e gestão produtiva, e sim em um novo modelo de apropriação capitalista do espaço urbano, que se expressa de forma no conceito de “fabrilização da cidade” citada por Ferrarri.

Portanto, a percepção de que vivemos um período de grandes transformações estruturais do sistema capitalista esta presente nas análises aqui realizadas, e com certeza vão balizar as conclusões finais, sendo que neste contexto a compreensão exata da dimensão e extensão das reformas urbanas na perspectiva até aqui exposta é fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa.

3.4. Reforma burguesa da cidade

Feitas tais considerações e retornando na análise da reforma urbana, é necessário constatar que até o início dos anos 60, prevalece a idéia de “reforma urbanística” como descrita anteriormente, sendo que “a expressão reforma urbana comumente recobriu, até a

36 FERRARI, T.. Fabrilização da cidade e ideologia da circulação. São Paulo: Coletivo Editorial, 2008. p. 36.

década de 80, intervenções estatais autoritárias de conteúdo anti-popular, como a Reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902-1906).”³⁷

Nomeado prefeito do Rio de Janeiro pelo presidente Rodrigues Alves em 1906, Francisco Pereira Passos, ao lado de Lauro Müller, Paulo de Frontin e Francisco Bicalho, promoveu a partir de 1906, uma grande reforma urbanística na cidade, com o objetivo de transformá-la numa capital nos moldes franceses. Em quatro anos Pereira Passos transformou a aparência da cidade: aos cortiços (locais serviam de moradia para aqueles que não seriam benquistos na "cidade higienizada") e às ruas estreitas e escuras, sobrevieram grandes bulevares, com imponentes edifícios, dignos de representar a capital federal.

A Reforma Passos por sua vez foi inspirada na Reforma Haussmann, a grande primeira reforma urbanística da era capitalista. Georges-Eugène Haussmann, nomeado prefeito de Paris por Napoleão III foi o grande remodelador de Paris, cuidando do planejamento da cidade durante 17 anos, com a colaboração de arquitetos e engenheiros renomados de Paris na época. Haussmann planejou uma nova cidade. Para isto, Hausmann demoliu as antigas ruas, pequenos comércios e moradias da cidade e criou uma capital ordenada sobre a geometria de grandes avenidas e bulevares, uma nova disposição que também iria colaborar com o fim dos levantes populares, as barricadas de Paris.

Engels ressalta a importância de Haussmann, que tornou paradigmática a sua reforma capitalista da cidade:

Por «Haussmann» entendo não apenas a maneira especificamente bonapartista do Haussmann parisiense de abrir ruas compridas, direitas e largas pelo meio dos apertados bairros operários e de guarnecê-las de ambos os lados com grandes edifícios de luxo, com o que se pretendia não só atingir a finalidade estratégica de dificultar a luta nas barricadas mas também formar um proletariado da construção civil especificamente bonapartista e dependente do governo e transformar a cidade numa pura cidade de luxo. Por «Haussmann» entendo também a prática generalizada de abrir brechas nos bairros operários, especialmente nos de localização central nas nossas grandes cidades, quer essa prática seja seguida por considerações de saúde pública e de embelezamento ou devido à procura de grandes áreas comerciais centralmente localizadas ou por necessidades do trânsito, tais como vias-férreas, ruas, etc. O resultado é em toda a parte o mesmo, por mais diverso que seja o pretexto: as vielas e becos mais escandalosos desaparecem ante grande autoglorificação da burguesia por esse êxito imediato, mas ressuscitam logo de novo em qualquer lugar e frequentemente na vizinhança imediata.³⁸

37 SOUZA, M. L. op. cit., 2004, p. 158.

38 ENGELS, F. Para a questão da habitação. Disponível em: <<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm>. Acesso: 13 nov. 2011.

3.5. Reforma urbana no Brasil

Em contraposição a concepção burguesa de reforma urbanística a idéia de reforma urbana vai se consolidar no Brasil a partir da abertura política iniciada no final dos anos 70 e ganha grande impulso com a eleição indireta do primeiro presidente civil desde o golpe militar de 1964 e a elaboração de uma nova Constituição para o país, representou um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana.

As iniciativas neste setor, até então, tais como o Projeto de Reforma Agrária elaborada pelo presidente João Goulart (1961-1964), estavam centradas na questão da habitação, sendo que:

Com a urbanização do país (que passa a um terço da população urbana em 1950 para dois terços em 1980) e o crescimento dos problemas e dos conflitos urbanos, o caldo de cultura favorável a uma maior visibilidade da bandeira da reforma urbana, em seu sentido emancipatório, foi-se formando.³⁹

Represados pelo enrijecimento repressivo do regime militar, principalmente após 1968, os setores da sociedade vinculados a bandeira da reforma urbana a partir do processo de redemocratização, se a recompõe em um plano qualitativo superior, incorporando novas questões e perspectiva para além da moradia, embora esta mantivesse sua centralidade. “A bandeira da reforma urbana tornara-se diversificada, acompanhado as mutações por que passara o Brasil, o qual apresentava, então muito mais urbanizado e complexo”,⁴⁰ sendo que neste período é constituído o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

A mobilização em torno da elaboração de emendas populares apresentadas ao Congresso Constituinte de 1988 teve como um dos protagonistas o MNRU, agora engrossado com a incorporação tanto de entidades de bairro como entidades profissionais e acadêmicas, que apresentou emenda subscrita por 130 mil eleitores. Apesar das modificações sofridas durante o debate e as votações ocorridas no Congresso Constituinte, que suprimiram parte do conteúdo original, a emenda elaborada pelo MNRU resultou nos artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 1988, que vieram a compor o Capítulo II da Ordem Econômica e Financeira da República Federativa do Brasil, intitulado “Da Política Urbana”.

Apesar de não ser utilizado o termo “reforma urbana”, como no capítulo seguinte da Constituição de 1988, intitulado “Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária”, o

39 SOUZA, M. L. op. cit. 2004. p. 157.

40 Ibid., p. 157-158.

legislador constitucional manteve da emenda popular original os instrumentos criados para penalizar o do proprietário que não atenda a função social da propriedade o solo urbano, ou seja: o parcelamento ou edificação compulsório; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo; e ao final, após a aplicação sucessiva dos instrumentos anteriores, a perda da propriedade, através da desapropriação do imóvel, não com pagamento prévio em dinheiro, mas mediante títulos da dívida pública. Ficou ainda estabelecido que as políticas de desenvolvimento urbano devem atender a função social da cidade e também foi criado instrumento de regularização fundiária urbana que passou a ser denominado usucapião especial de imóvel urbano na literatura jurídica.

Em uma análise preliminar do conteúdo normativo podemos afirmar que foram inseridos no ordenamento jurídico constitucional brasileiro princípios (função social da cidade e função social da propriedade urbana), instrumentos jurídicos (parcelamento e edificação compulsórios, IPTU progressivo, desapropriação por interesse público e usucapião especial de imóvel urbano) e de planejamento estratégico (plano diretor) que se efetivamente transformados em políticas públicas concretas poderiam induzir a uma reforma urbana que, em uma interpretação teleológica da norma, seria imprescindível para a garantia do bem-estar de todos os habitantes da cidade. Desta forma a reforma urbana integraria o conjunto de políticas urbanas necessárias para resolver a questão urbana.

4. ESTATUTO DA CIDADE

4.1. Regulamentação da política urbanística

Após mais de doze anos de aprovado o capítulo que definiu os parâmetros constitucionais da política nacional de desenvolvimento urbano na Constituição de 1988, em um debate que contou com a “participação de diversos atores sociais como o Fórum Nacional de Reforma Urbana, instituições de classe com o IAB, os Governos Municipais e agentes privados representantes do setor imobiliário”⁴¹, no dia 18 de junho de 2001, foi aprovado o Estatuto da Cidade.

O Capítulo II do título da atual Constituição que disciplina a ordem econômica e financeira brasileira representou um avanço incomparável no ordenamento jurídico urbanístico, pois vai construir um determinado arcabouço de institutos jurídicos que permitiriam vislumbrar a transformação do marcos do desenvolvimento urbano até então predominante em nossa sociedade.

41 IROLNIAK, R; SAULE JUNIOR, N. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92> Acesso: 23 jul. 2011.

O artigo 182 da Constituição de 1988 vincula o desenvolvimento urbano e regional do país ao cumprimento da função social da cidade, e também, inaugurasse na legislação constitucional brasileira a utilização da expressão “função social da propriedade urbana”, sendo que a definição dos critérios para seu cumprimento seria estabelecida no plano diretor, atribuindo o texto constitucional uma competência significativamente importante ao Município. O próprio plano diretor passa a constituir instrumento de desenvolvimento e expansão urbana obrigatório nos municípios com população maior que vinte mil habitantes. A propriedade ociosa e subutilizada passou a ser combatida no plano da legislação urbanística instituindo-se os instrumentos da edificação e parcelamento compulsório, a tributação progressiva de caráter extra-fiscal e nova uma nova modalidade de desapropriação de interesse social, todos com a clara finalidade de desestimular a especulação imobiliária.

Já o artigo seguinte, de número 183, também inovador, cria um importante instrumento específico de regularização fundiária urbana, a chamada usucapião especial urbana, sendo que até então o instituto da usucapião previsto na legislação civil tinha a natureza de forma de aquisição originária da propriedade, e o seu caráter social de mecanismo de regularização fundiária era apenas previsto para atender a demanda existente no setor agrário.

No entanto, a maioria deste conjunto de instrumentos jurídicos que aplicados de forma sistemática pelo Poder Público municipal, poderiam alavancar a transformação da ordem urbanística em nosso país, com exceção da usucapião especial urbana, de aplicação imediata, ficaram aguardando a aprovação de lei complementar federal, que somente ocorreu com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Portanto, o Estatuto da Cidade inaugura no ordenamento legal brasileiro a efetividade do direito à cidade sustentável, que até então guardava o caráter meramente programático, sendo que as experiências pontuais e isoladas de diversos municípios de buscar a aplicação dos instrumentos de desenvolvimento urbano previsto no texto constitucional esbarraram em decisões judiciais que entendiam pela exigência da lei regulamentadoras destas ferramentas para a sua aplicabilidade na gestão urbana.

4.2. Definição das diretrizes gerais da política urbana

A competência legislativa federal prevista no texto constitucional é restrita a definição das diretrizes mais gerais acerca da política urbana, uma vez que a competência material e da legislação específica, que deverá ser norteadada pelo plano diretor é do Município.

Portanto, a principal função do Estatuto da Cidade é estabelecer o as linhas mestras e as regras jurídicas mais gerais da política urbana de caráter nacional e que possam ser aplicadas uniformemente por todos os entes públicos, não podendo violar a autonomia dos Municípios e, também dos Estados, que tem competência material e legislativa sobre questões relacionadas ao desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas. Conforme entendimento esposado por Meirelles “o que se reconhece à União é a possibilidade de estabelecer normas gerais de Urbanismo, vale dizer, imposições de caráter genérico e de aplicação indiscriminada em todo o território nacional.”⁴²

Porém, uma vez que o conteúdo da legislação complementar ou ordinária que estabelece as diretrizes gerais de competência da União respeita a autonomia dos demais entes federativos, ao se restringir aos critérios de generalidade e uniformidade acima referidos, estas se impõe de forma obrigatória a todos os Municípios brasileiros. Este é o entendimento de Saule Junior:

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade, como normas gerais de direito urbanístico, são direcionadas para a atuação da União Estados e Municípios. No entanto, por ser o Município o ente federativo com maior competência e responsabilidade em promover a política urbana, estas diretrizes são definidoras de sua atenção na promoção dessa política. Por serem normas que determinam condutas de forma genérica para todos os Municípios – pois são voltadas para todo o território nacional – os limites estabelecidos não significam de maneira alguma uma lesão à autonomia local. Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica.⁴³

As diretrizes gerais da política urbana previstas no Estatuto da Cidade tem por esboço fundamental os princípios constitucionais previstos nos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, sendo que o § único do seu artigo primeiro dispõe que este diploma legal “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.”⁴⁴ Assim, as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade são balizadas pelos princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade urbana, princípio do acesso justiça e a regularização fundiária, do direito a sustentabilidade ambiental e bem estar social, da gestão democrática e participativa do Estado, do princípio da igualdade e ao princípio fundante da ordem jurídica e social da república, o da dignidade humana.

42 MEIRELLES, H. L. Direito Municipal brasileiro. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1993. p. 388.

43 ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. op. cit..

44 BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002. p. 258.

Dentre as diretrizes, merecem destaque aquelas que relacionadas ao direito à cidade sustentável e a sustentabilidade das cidades. Primeiramente ressalta-se o caráter sócio-ambiental dado ao conceito de cidade sustentável, previsto no inciso I, que representa um importante avanço qualitativo à definição de sustentabilidade ambiental ao abarcar a efetividade da função social da cidade, além da contribuição da ampliação do conceito de meio ambiental incorporando ao meio ambiente natural, compreensão original da legislação ambiental brasileira, o meio ambiente artificial e cultural, conforme estabelece o inciso XII.

Também as diretrizes vão nortear o combate à especulação imobiliária, como faz referência aquela que estabelece regras de ordenação e controle do solo urbano, buscando evitar a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização.

E no que concerne a gestão democrática da cidade, merece ser ressaltado que apesar do caráter público das normas urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade, o que implica na centralidade do Estado na efetivação das políticas urbanas, conforme enunciado do parágrafo único do seu artigo primeiro, ao relacionar as diretrizes destas políticas, no artigo segundo, se enfatiza a participação da sociedade, tanto através da população em geral como as empresas privadas.

4.3. O Estatuto da Cidade e o direito à moradia digna

O direito à moradia inicialmente aparece no Estatuto da Cidade como um dos elementos sócio-ambientais constitutivos do conceito de cidade sustentável, conforme estabelece o inciso primeiro do seu segundo artigo, e do ponto de vista textual a questão do acesso à moradia não integra nenhum dispositivo específico deste diploma legal, bem como inexistem instrumentos previstos que diretamente impliquem na execução de programas habitacionais que busca suprir o déficit habitacional dos municípios.

Esta situação decorre principalmente do fato de que, do ponto de vista da legislação constitucional a política habitacional está descolada da política urbana. Como já enfatizado, enquanto a competência de execução das políticas de desenvolvimento urbano é do Município, conforme prevê o artigo 182 da Constituição de 1988, no que concerne a competência específica da política habitacional, segundo o artigo 22, inciso IX, é comum dos entes federativos, sendo que neste aspecto, a prevalência dos programas patrocinados pela União, quase sempre dissonante com as diretrizes previstas no Estatuto da Cidade, o que implica em uma divergência concreta entre a política de desenvolvimento urbano e a política

habitacional, em especial no que concerne a oferta de moradias para as populações de baixa renda.

Portanto, a análise da questão da moradia tendo por enfoque as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, não pode ser contemplada sob a ótica da mera construção de novas unidades habitacionais para suprir o déficit habitacional, pois, a política habitacional brasileira foi centrada, especialmente a partir de 1964, na atuação do governo federal, através de programas de financiamento de aquisição da casa própria, na grande maioria dos casos provenientes do mercado imobiliário.

Assim, o acesso à moradia digna, a luz do Estatuto da Cidade, deve ser compreendida sob dois aspectos que vão atacar diretamente as causas do desenvolvimento urbano excludente: o mercado imobiliário especulativo e a regularização fundiária urbana.

Em relação à primeira questão, o combate a especulação imobiliária, o Estatuto da Cidade regulamentou os três instrumentos já previstos no texto constitucional, e que, aplicados de forma efetiva, podem resultar em um arrefecimento da gana especulativa que caracteriza o mercado imobiliário, ou seja: a edificação ou parcelamento compulsório; o IPTU progressivo; e a desapropriação urbana para fins de interesse social.

Em relação à regularização fundiária a legislação urbanística estabeleceu vários instrumentos. A própria Constituição de 1988 criou a usucapião especial urbana no seu artigo 183, que constituiu um importante avanço, mas que tem alcance limitado, pois é voltado a atender as demandas individuais da população, sendo que por este fator, acabou por ter uma aplicação muito restrita, diante da enorme demanda que compreende os assentamentos ilegais existentes em todo o território nacional. O Estatuto da Cidade vai disciplinar o instrumento da usucapião coletiva de imóvel urbano, que permite a busca de uma solução coletiva, para a demanda de regularização fundiária da população de baixa renda que ocupa terrenos privados. Em relação aos assentamentos ilegais existentes em imóveis urbanos com mais de cinco anos até junho de 2001, a Medida Provisória 2.220 de 2001, criou o instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia, sendo que os assentamentos que foram constituídos posteriormente ainda podem se utilizar da concessão de direito real de uso previsto no Decreto-lei n. 271/1967, embora que neste caso, fica vedada a outorga graciosa do direito a utilização do imóvel de domínio público.

4.4. O combate a especulação imobiliária

A especulação é a razão de ser do mercado imobiliário urbano. Diferentemente da propriedade fundiária rural, o solo urbano em si não se trata de instrumento de produção de

mercadorias e, portanto não constitui fonte primária de acumulação e riqueza para o capital. Quando muito a propriedade urbana pode ser considerada o substrato físico onde se instala e se deposita as máquinas, equipamentos, a matéria prima e os trabalhadores, o conjunto de elementos que compõe os meios de produção, integrando desta forma, o patrimônio da empresa capitalista. Lojkine, citando uma passagem de “O Capital” de Marx, afirma que o valor do solo urbano é reduzido a duas funções: “a de instrumento de produção (minas, quedas d’água, terreno agrícola) e o de simples suporte passivo de meios de produção (usina), de circulação (armazém, bancos) ou de consumo (moradias, etc.)”⁴⁵

A imbricação da renda fundiária urbana com a especulação imobiliária pode ser explicada a partir de duas características inerentes ao desenvolvimento urbano capitalista. A primeira delas é a segregação espacial que atua como um fator apreciativo/depreciativo do solo urbano, uma vez que as áreas destinadas à ocupação das classes sociais mais abastadas naturalmente sofrem uma grande valorização do preço de mercado, independentemente da sua localização, pois mesmo os terrenos localizados em bairros mais afastados do centro da cidade são mais valorizados, desde que sua destinação seja para a construção de moradias para os ricos. Tal contexto está nitidamente presente na proliferação dos chamados “condomínios fechados” que Souza define como “territorialização de autoproteção das camadas mais privilegiadas”⁴⁶. Cada vez mais as corporações imobiliárias investem neste tipo de empreendimento, sendo que a procura intensa de terrenos apropriados, implica na sobrevalorização imobiliária dos mesmos com o conseqüente aumento dos preços de imóveis que outrora localizados em áreas menos nobres das cidades e que passam a ser cobiçados na medida em que possam ser transformados em condomínios fechados.

Já o reverso da influência da segregação espacial no mercado imobiliário é a proximidade dos imóveis com as áreas destinadas a população pobre, que inversamente representa um fator de depreciação do preço dos terrenos. Inclusive é facilmente perceptível que os terrenos localizados vizinhos a denominada cidade ilegal, constituída principalmente por favelas e cortiços, são geralmente alvo de um ataque especulativo adverso, pois mesmo se geograficamente bem localizados, passam a ser desvalorizados no mercado imobiliário em decorrência da sua socialmente inconveniente vizinhança.

A segunda característica é o papel ativo do Estado no processo de acumulação do capital imobiliário, explicitada por Correia:

45 LOJKINE, J. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1997. p. 185.

46 SOUZA, M. L. Fobópole: o medo generalizado e militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008. p. 73.

A atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações.⁴⁷

O Estado capitalista adota critérios discriminatórios no incremento de equipamentos e instrumentos urbanísticos, que levam em conta os padrões de desenvolvimento urbano estabelecido através do planejamento urbanístico, que reproduzem de forma explícita o processo de segregação espacial anteriormente referido. Segundo Correia o desempenho estatal “espacialmente desigual enquanto provedor de serviços públicos, especialmente aqueles que servem à população”⁴⁸ é marcado pelos “conflitos de interesses dos diferentes membros da sociedade de classe, bem como das alianças entre eles. Tende a privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder.”⁴⁹

Um exemplo, onde o Estado cumpre o duplo papel de reproduzir a segregação espacial inerente à cidade capitalista e ao mesmo tempo de incrementar os ganhos especulativos dos capitalistas imobiliários é a própria política habitacional voltada à classe trabalhadora. A lógica é a construção de conjuntos habitacionais localizados nas periferias das cidades, sem a instalação dos equipamentos urbanísticos minimamente necessários para o conforto das pessoas ali habitam, e que passam a reivindicar do Poder Público para obter, na maioria das vezes através do clientelismo político, a instalação destes extensores urbanos. Ao atender estas reivindicações o Estado por sua vez acaba por beneficiar diretamente as áreas vazias, localizadas no itinerário entre a região central e as novas regiões suburbanas da cidade, cujos proprietários, via de regra, pertencem àqueles segmentos da classe dominante instalados no poder municipal.

A definição de políticas públicas prioritárias e a própria possibilidade de legislar sobre a matéria urbanística de forma a privilegiar o mercado imobiliário não são estratégias específicas de eventual governo, que ocupa o aparelho do Estado. O importante é salientar que a construção desta ordem urbana capitalista, que permite a existência de grandes vazios urbanos - áreas destinadas exclusivamente para a especulação e o incremento da renda imobiliária - decorre diretamente e é uma das características essenciais da ação do Estado no desenvolvimento da cidade do capital e somente pode ser confrontado pelo enfrentamento concreto dos movimentos sociais urbanos e outras organizações das classes subalternas.

47 CORREIA. R. L. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 2003. p. 26

48 Ibid., p. 25

49 Ibid., p. 26

Somente neste cenário a aplicação da trinca de instrumentos destinados ao desenvolvimento urbano da cidade sustentável regulamentada no Estatuto da Cidade: o parcelamento ou edificação e construção compulsório do solo urbano, o IPTU progressivo e a desapropriação para fins de interesse social, poderia representar um significativo abalo a índole especulativa do mercado imobiliário.

Através de lei ordinária municipal o proprietário de área urbana não edificada, não utilizada ou subutilizada pode de forma compulsória ser induzido a edificar ou utilizar e parcelar os terrenos de maior dimensão. Desta forma aos proprietários de imóveis ou residências vazias seria dado um prazo de no máximo três anos para cumprirem a função social de suas propriedades. Dentro deste prazo, não cumprindo o proprietário a obrigação de edificar, utilizar ou parcelar a sua área, observadas as condições estabelecidas na lei, o Município poderá aplicar o IPTU progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota por cinco anos consecutivos, sendo que no final poderá ser aplicada a alíquota máxima de quinze por cento do valor venal do imóvel. Decorridos os cinco anos de cobrança do IPTU sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com o pagamento em títulos de dívida pública.

A aplicação efetiva destes instrumentos certamente diminuiria a prática especulativa que consiste na constituição de uma reserva de áreas urbanas vazias, que não são disponibilizadas no mercado imobiliário, aguardando uma maior valorização, o que ocorre ou pelo incremento do preço de venda no próprio mercado imobiliário ou pela implantação de equipamentos urbanos pelo Poder Público, que venham valorizá-las. Inviabilizando-se esta prática especulativa a oferta de imóveis iria aumentar de forma que parte da população atualmente excluída do mercado poderia ter acesso ao financiamento imobiliário em virtude da diminuição do valor de venda. Por outro lado, o próprio Estado teria melhores condições para aquisição de imóveis destinados a construção de moradias destinadas às populações de baixa renda, sendo que as cidades viveriam um período de aumento da densidade populacional decorrente de uma internalização do crescimento urbano, o que representaria uma significativa economia nos gastos públicos destinados ao financiamento dos extensores urbanos.

Desta forma, apesar de não ser possível anular totalmente o caráter especulativo do mercado imobiliário capitalista, pois como afirmado anteriormente é da sua própria essência, a aplicação efetiva dos instrumentos urbanísticos, poderia atenuar seus aspectos mais nocivos

e perversos, ou seja, de impedir que significativa parcela da população tenha acesso à propriedade do solo urbano, e por conseqüência ao direito de moradia digna.

4.5. A regularização fundiária urbana

Antes de discorrer sobre o tema devemos estabelecer a clara e precisa diferenciação entre regularização fundiária e urbanização de áreas informais. Vamos estabelecer para fins deste estudo que o termo regularização fundiária se refere “exclusivamente às políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente”, sendo que a urbanização dos assentamentos urbanos informais seria o termo utilizado para definir a “implementação de infra-estrutura urbana e prestação de serviços públicos”⁵⁰ nestas áreas. São termos que tratam de forma distinta, um sob o prisma jurídico e o outro do ponto de vista urbanístico, o mesmo problema social.

Apesar de considerar a validade da ressalva de Fernandes de que “os programas de regularização devem objetivar a integração dos assentamentos informais ao conjunto da cidade, e não apenas o reconhecimento da segurança individual da posse”⁵¹ dos moradores da cidade ilegal, entende-se que a urbanização das favelas e demais áreas informais prescindem da regularização fundiária, justamente pela importância que ocupa a segurança jurídica da posse da terra na sociedade capitalista. Não existe a contradição entre a busca da segurança jurídica da posse das áreas ilegais ocupadas pela população mais pobre da justa demanda pelas condições mínimas de infra-estrutura que vão configurar o direito à moradia digna. Neste sentido ressalta-se a lição de Souza:

Regularizar fundiariamente e dotar de infra-estrutura favelas e loteamentos irregulares são coisas essenciais para resgatar a dignidade e a auto-estima dos pobres urbanos, desde que isso seja realizado de modo sério, transparente, participativo e tecnicamente correto.⁵²

E como afirma Maricato “o direito à cidade para todos passa tanto pelo acesso à urbanização como pelo acesso à condição habitacional legal”⁵³, sendo que esta pesquisa enfatiza justamente o segundo aspecto.

Feitas tais considerações, primeiramente é importante salientar que a cidade ilegal, constituída pelas favelas e outros assentamentos irregulares, que dominam o cenário urbano das grandes cidades brasileiras, é fundada do ponto de vista jurídico na relação de posse.

50 FERNANDES, E. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002. p. 15.

51 Ibid., p. 15.

52 SOUZA, M. L. op. cit., 2004. p. 294.

53 MARICATO, E. op. cit., p. 229.

Dentro das tipologias próprias do direito civil a posse, está situado no âmbito do direito real ou direito das coisas, denominação utilizada pelo ordenamento jurídico, que “regula o poder dos homens sobre os bens e os modos de sua utilização econômica”⁵⁴. Portanto a posse é ladeada pelo instituto jurídico da propriedade que “está na base de sustentação de um dos pilares do sistema jurídico espelhado no Direito Civil tradicional”⁵⁵. Na verdade o instituto da propriedade está no epicentro do ordenamento jurídico capitalista, sendo que as demais categorias jurídicas nele gravitam.

Estes institutos jurídicos, a posse e a propriedade, podem ser diferenciadas pelo fato de que o último é concebido como uma “noção” ou “idéia”, que segundo Coelho “antecede em muito a mais embrionária forma e organização social”⁵⁶, e a primeira é definida como uma relação de fato, onde o possuidor exerce de forma plena ou não, alguns dos poderes inerentes ao proprietário. Portanto, a propriedade é uma categoria jurídica abstrata enquanto a posse pressupõe uma relação real e concreta entre o possuidor e o objeto que deve ser corpóreo, pois juridicamente não se admite a posse de bem imaterial. No caso da propriedade imobiliária, esta abstração jurídica é levada a termo através de um título de propriedade, chancelado pelo Estado e que independe totalmente da posse direta do proprietário sobre o imóvel.

Quanto à natureza jurídica, uma vez que o ordenamento jurídico brasileiro agasalha a chamada Teoria Objetiva da posse, formulada pelo jurista alemão Rudolf Von Ihering, a posse e a propriedade tem os mesmo status de direito, por se tratar ambos de “interesses juridicamente protegidos”⁵⁷. No entanto, esta igualdade de tratamento é meramente conceitual e situa-se apenas no campo do discurso jurídico hegemônico.

Segundo Gomes “o direito real de propriedade é o mais amplo dos direitos reais”⁵⁸. Propriedade é domínio. É o pleno poder do sujeito sobre determinado bem. Mas do que isso, esta relação de domínio não envolve apenas o vínculo entre o objeto e o seu proprietário, mas também a relação deste com outros sujeitos. Uma relação que no sistema capitalista envolve proprietários e não-proprietários e, como esclarece Stefaniak, “numa dimensão que se configura a partir da idéia de classe social.”⁵⁹ E acrescenta, em abordagem histórica da categoria jurídica da propriedade:

54 GOMES, O. Direitos Reais. Rio de Janeiro: Forense, 2008. p. 7.

55 Ibid., p. 2

56 COELHO, F. U. Curso de direito civil, v. 4. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 56.

57 IHERING, R. V. Teoria simplificada da posse. Campinas: Russell, 2009. p. 38.

58 GOMES, op. cit., p. 109.

59 STEFANIAK, J. N. Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST. Ponta Grossa: UEPG, 2003. p. 38.

A compreensão de que a idéia de direito de propriedade e a de classe social estão intimamente ligadas como construção jurídica é essencial para se analisar o conceito de propriedade. Isso nos permite falar da propriedade como um instituto, fruto da mistificação dos pensadores ligados às classes dominantes, que tentavam com suas teorias justificar a exclusão da classe dos não proprietários.⁶⁰

A propriedade na ordem jurídica brasileira “tem sido constitucionalmente protegida como direito fundamental desde a Constituição do Império”⁶¹ até os tempos hodiernos. Já a posse é tutelada no atual texto constitucional brasileiro apenas quanto requisito para a aquisição da propriedade pelo instituto da usucapião. A propriedade encabeça o rol dos direitos reais do artigo 1.225 do Código Civil de 2002, e a posse sequer está nele listada. A própria prática judiciária escancara esta diferenciação, pois nas chamadas ações possessórias, instrumentos criados para a tutela jurisdicional da posse, ao se deparar com o título de propriedade o juiz tende quase sempre a presumir a posse do bem, enquanto que o possuidor sem título deve justificar a sua posse através de audiência específica prevista no rito processual especial dos interditos possessórios.

Estes são apenas alguns dos argumentos que demonstram claramente a segurança jurídica do instituto da propriedade e, em contrapartida, a insegurança existente em relação à posse. Contextualizada no âmbito de uma sociedade de classes, esta situação é extremamente dramática considerando o imenso contingente de possuidores moradores da cidade ilegal, e a total inclinação da ordem jurídica estatal de proteger os proprietários fundiários, que integram em sua maioria a classe hegemônica dos proprietários dos meios de produção.

Neste contexto, de dar segurança jurídica a posse das áreas ocupadas por favelas e outros assentamentos informais, é que emerge a função social da regularização fundiária. E o Estatuto da Cidade é prodigioso, pois além de incluir em suas diretrizes a regularização fundiária de imóveis urbanos ocupados pela população espacialmente excluída da chamada cidade legal, estabelece instrumentos destinados a este fim: a usucapião especial urbano, a usucapião coletiva e a concessão de uso especial para fins de moradia.

Conforme afirma Fachin a “usucapião concretiza a função social da posse à medida que penaliza o proprietário que não cumpre a função social da sua propriedade”⁶². A usucapião especial urbana, conforme já frisado anteriormente, previsto no artigo 183 da Constituição de 1988 e regulamentado no artigo 10 do Estatuto da Cidade, tem a extensão de

60 Ibid., p. 39.

61 COELHO, F. U. op. cit. p. 58.

62 FACHIN, L. E. A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião rural. Porto Alegre: Fabris, 1988., p. 97.

sua aplicação limitada, pois atinge a posse individualizada, sendo que em face da dimensão demográfica da cidade ilegal torna-se pouco viável a sua utilização em larga escala.

A grande novidade do Estatuto da Cidade, em relação a regularização fundiária, é sem dúvida a usucapião coletiva, prevista nos seus artigos 11 a 14. Stefaniak consegue sintetizar este instrumento de forma clara:

A usucapião é forma de aquisição originária da propriedade, permitindo que o possuidor de área particular, que cumpriu requisitos estabelecidos por lei, tais como posse mansa, pacífica, sem oposição e com a intenção de obter domínio, que também não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, que ainda utilize a área para sua moradia ou de sua família, requeira em juízo, após 5 anos a declaração de propriedade, cuja sentença será levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis, transformando os assentamentos irregulares em assentamentos legais, permitindo que seus moradores, possa numa etapa posterior, organizados, exigir do poder público, ações no sentido de disponibilizar equipamentos urbanos para atendimento desta população.⁶³

Outro aspecto importante deste instrumento introduzido pelo Estatuto da Cidade é que a partir da composses originária do assentamento ilegal, a lei permite a substituição processual dos ocupantes por associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, resultando após a declaração de propriedade a constituição de condomínio, que somente poderá ser extinto após a execução de urbanização do assentamento agora legalizado. Tal situação reforça os laços de unidade na comunidade regularizada e dificulta o ingresso das frações ideais que cabem a cada um dos moradores dentro do mercado imobiliário formal, o que por sua vez evita o desvirtuamento deste instituto.

“Na medida em que é vedada a aquisição do domínio pleno sobre as terras públicas através de usucapião”, conforme estabelece o parágrafo terceiro do artigo 183 da Constituição de 1988, “a concessão de direito especial de uso para fins de moradia é o instrumento hábil para a regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa-renda.”⁶⁴

O Estatuto da Cidade buscou regulamentar o direito a concessão de uso estabelecida no parágrafo primeiro de artigo 183 da Constituição de 1988, sendo que este instrumento tem natureza jurídica distinta da concessão de direito real de uso, instituto previsto no Decreto-lei n. 271/1967. Este trata-se de um ato discricionário do proprietário, que quando utilizado pelo Poder Público para concessão de terrenos de seu domínio se reveste de caráter oneroso e resolúvel. A sua utilização nas concessões destinadas à habitação popular passou a ser

63 STEFANIAK, J. N. A busca da cidadania através do acesso à moradia. In: Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. Campinas: Russel, 2010. p. 157

64 BRASIL. Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002, p. 174.

intensificada a partir da aprovação da Lei 8.666/93, que dispensou a necessidade de avaliação e concorrência pública da área concedida, embora mantivesse a exigência de autorização legislativa. Já a concessão de uso especial para fins de moradia, tanto na forma individual como a coletiva, tem a natureza jurídica de um direito subjetivo do ocupante de áreas públicas e independe da iniciativa do Poder Público.

Por força do veto presidencial aos arts. 15 a 20 do Estatuto da Cidade, a regulamentação da concessão de uso especial para fins de moradia foi objeto da Medida Provisória n. 2.220/200, sendo que os requisitos para a sua concessão são idênticos aos ocupantes de áreas públicas é a mesma da usucapião especial urbana e da usucapião urbana coletiva. No entanto, em relação a concessão o ocupante não adquire o domínio do imóvel ocupado e sim o direito de uso do mesmo para fins de moradia. A concessão de uso especial é resolúvel nos casos em que o concessionário dar ao imóvel destinação diversa de moradia para si ou para sua família e se adquirir propriedade ou a concessão de outro imóvel. A Medida Provisória n. 2.220/2001 limitou a aplicação da concessão de uso especial para imóveis públicos ocupados por cinco anos ininterruptos até 30 de junho de 2001.

A inclusão destes instrumentos de regularização fundiária no ordenamento jurídico brasileiro tornou possível vislumbrar a desconstrução da cidade ilegal. Com certeza a mera regularização fundiária dos assentamentos informais existentes em todo território não significa a efetividade do direito à moradia digna, muito menos do direito a cidade sustentável. Porém, pela primeira vez o Estado brasileiro tem ao seu dispor os mecanismos necessários para resgatar parcialmente a dignidade de ampla parcela da população brasileira que ocupam ilegalmente as suas moradias.

Além dos instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade, a Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, representa um novo marco normativo que permite aos municípios solucionar os problemas socioambientais resultantes das ocupações irregulares. No seu artigo 46 esta lei define regularização fundiária que “consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado”.⁶⁵

A referida lei inova ao estabelecer a figura da demarcação urbanística, definido legalmente como procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da

65 BRASIL. Lei nº 11.977/2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm>. Acesso: 25 jul 2011.

regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses. A partir da iniciativa dos próprios beneficiários individual ou coletivamente, através de cooperativas habitacionais, associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária, ou do próprio Poder Público, a regularização fundiária através de demarcação urbanística permite a legitimação de posse, conferindo-se ao beneficiário título de reconhecimento de posse de imóvel objeto de demarcação urbanística, com a identificação do ocupante e do tempo e natureza da posse.

O parcelamento oriundo da demarcação urbanística será levado ao registro de imóveis, sendo que o detentor do título de legitimação de posse, após 5 (cinco) anos de seu registro, poderá requerer diretamente ao oficial de registro de imóveis a conversão desse título em registro de propriedade, tendo em vista sua aquisição por usucapião, nos termos do artigo 183 da Constituição Federal.

A Lei n. 11.977/2009 estabelece duas espécies de regularização fundiária: de interesse social, aplicada em assentamentos urbanos irregulares ocupados por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada pacificamente por mais de cinco anos, de imóveis situados em Zonas Especiais de Interesse social, ou áreas de domínio público declaradas de interesse para implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social; de interesse específico, nos casos em que não se verificam os requisitos para a regularização fundiária por interesse social.

A regularização fundiária urbana prevista na Lei 11.977/2009 permite uma maior agilidade procedimental, uma vez que não ocorrendo a impugnação por parte dos proprietários das áreas regularizadas, todo o processo se resolve na via administrativa, evitando-se desta forma a sempre morosa intervenção do Poder Judiciário.

5. CONCLUSÃO

A cidade ilegal é fruto do processo de urbanização desigual e combinado dos países periféricos do capitalismo. No Brasil, em decorrência da enorme dimensão sócio-econômica deste fenômeno, a existência da cidade ilegal é o principal ingrediente da chamada questão urbana. Por esta mesma razão integra com destaque a pauta da reforma urbana, que busca uma mudança estrutural da ordem urbanística capitalista.

O Estatuto da Cidade, lei complementar que regula o capítulo que trata da Política Urbana da Constituição Federal, apesar de não estabelecer normas relacionadas diretamente ao questão habitacional, inclui em seu texto um conjunto de instrumentos capazes de induzir a reforma da estrutura fundiária urbana brasileira, pois ataca aspectos essenciais da cidade capitalista: a especulação imobiliária e a proliferação dos assentamentos informais nas grandes cidades, principal componente da cidade ilegal.

Neste contexto a partir da participação efetiva da sociedade, pressionando os governos para que tornem efetivos estes instrumentos já inseridos no ordenamento jurídico do Estado brasileiro, através das políticas públicas de desenvolvimento, se pode vislumbrar a constituição de uma nova ordem urbanística.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002.

_____. **Lei nº 11.977/2009.** Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm Acesso: 25 - jul - 2011.

BREMAEKER, F. E. J. O papel do Município na política habitacional. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

CORREIA, R. L. O espaço urbano. São Paulo: Ática, 2003.

ENGELS, F. Para a questão da habitação. Disponível em:
<http://www.marxists.org/portugues/marx/1873/habita/index.htm> Acesso: 13 nov. 2011.

FACHIN, L. E. A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião rural. Porto Alegre: Fabris, 1988.

FERNANDES, E. A produção socioeconômica, política e jurídica da informalidade urbana. In: Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar. Brasília: Gráfica da Caixa. 2002.

FERNANDES, F. O que é revolução? 1981. In: Clássicos sobre a revolução brasileira. São Paulo: Expressão Popular, 2000. P. 60.

FERRARI, T.. Fabricalização da cidade e ideologia da circulação. São Paulo: Coletivo Editorial, 2008.

GOMES, O. Direitos Reais. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

HARVEY, D. Wall Street e o direito à cidade. Le Monde Diplomatique: Março de 2009. Disponível em:
<http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/david%20harvey.pdf>. Acesso 01 mar. 2011.

- IHERING, R. V. **Teoria simplificada da posse**. Campinas: Russell, 2009.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.
- LOJKINE, J. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.
- LUXEMBURGO, R. **Reforma ou revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 1999.
- MARICATO, E. **Metrópole periférica, desigualdade social e meio ambiente**. In: O desafio da sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil. São Paulo: Editora: Fundação Perseu Abramo. 2001.
- MARINS, P. C. G. **História da vida privada no Brasil 3**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.
- MEIRELLES, H. L. **Direito Municipal brasileiro**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1993.
- ROLNIK, R; SAULE JUNIOR, N. **Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana**. Disponível em: <http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=92>
Acesso: 23 jul. 2011.
- SILVA, J. C. A. **Favelas e meio ambiente urbano**. in: Direito urbanístico e ambiental. Belo Horizonte: Fórum, 2007.
- SOUZA, M. L. **Fobópole: o medo generalizado e militarização da questão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.
- _____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- _____. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- STEFANIAK, J. N. **A busca da cidadania através do acesso à moradia**. In: Espaços e suas ocupações: debates sobre a moradia e a propriedade no Brasil contemporâneo. Campinas: Russel, 2010.
- _____. **Propriedade e função social: perspectivas do ordenamento jurídico e do MST**. Ponta Grossa: UEPG, 2003.