

**A Regularização Fundiária em Guarulhos e a
Produção de Habitação para a População de Baixa
Renda – soluções e dificuldades encontradas**

**3º Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico
Recife 27 a 29 de junho de 2004
Tema: Segurança na Posse e Direito à Moradia**

Ellade Imparato

A Regularização Fundiária em Guarulhos e a Produção de Habitação para a População de Baixa Renda – soluções e dificuldades encontradas

1. Primeiras Considerações

O fenômeno da urbanização brasileiro que ocorreu genericamente a partir de 1930, iniciou-se na cidade de São Paulo já nos anos 20 (Rolnik, 1997), em Guarulhos acentuou-se a partir dos anos 50.

De fato, a cidade que tinha 35,5 mil habitantes, em 1950, no início da construção da rodovia federal Presidente Dutra que corta a cidade, saltou para 100 mil, em 1960, com a obra concluída.

Em 1970, atingiu 240 mil habitantes e contava com a população de 532 mil, em 1980.

Finalmente, a população de 790 mil, em 1990, com o aeroporto já instalado, atingiu de 1.1 milhão habitantes, em 2000, quando foi verificado que sua população cresce a razão de 1,27% ao ano.

A urbanização de Guarulhos se deu pela abertura das rodovias que cruzam a cidade, por sua industrialização, pela instalação do aeroporto e pelo aumento dos valores dos terrenos na zona leste da capital. Caracterizou-se, também, pelo fato de que se em 1950 45% da população vivia em sua zona urbana, em 1990 essa porcentagem atingiu 98%.

Esse processo seguiu os padrões brasileiros, ou seja, uma urbanização desregrada com ocupação das periferias em ritmo acelerado sem a correspondente construção de infra-estrutura urbana.

Assim, Guarulhos que em 2000 acendeu a categoria de segunda cidade mais populosa no estado de São Paulo era naquele ano a quarta cidade brasileira em número de favelas.

A urbanização de Guarulhos produziu uma cidade onde a irregularidade é generalizada. Apesar da questão da irregularidade ser mais grave nas periferias, pela precariedade da infra-estrutura urbana, tampouco nas regiões centrais há regularidade no parcelamento do solo.

Desconheço, além dos 12 loteamentos que o Departamento de Assuntos Fundiários conseguiu regularizar¹ perante as autoridades estaduais e levar aos Cartórios de Registro de Imóveis, outros loteamentos em total regularidade com a legislação pátria.

¹ Todos esses 11 parcelamentos do solo encontram-se na área central da cidade, todos foram implantados antes do advento da Lei Federal 6.766/79, nenhum possui mais de 500 lotes e os proprietários são membros da exígua classe média local.

Em Guarulhos existem imóveis e lotes de terreno registrados. Todavia, dificilmente se encontrará o loteamento registrado e quando registrado, implantado de acordo com o plano original.

Ainda, a de ser esclarecida a precariedade sócio-econômica da população guarulhense. A renda familiar média varia entre 3 e 5 salários mínimos ao mês.² Desta forma, percebe-se que a grande massa da população guarulhense é composta de famílias abaixo do nível de pobreza.

Por outro lado, Guarulhos arrecada anualmente R\$ 13 bilhões de ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias). No entanto, seu orçamento anual não chega a R\$ 800 milhões. O orçamento da Secretaria Municipal de Habitação, na qual está inserido o Departamento de Assuntos Fundiários, é de R\$ 4 milhões para 2004.

Neste quadro, estudamos as formas que temos encontrado para fazer a regularização fundiária e dar segurança na posse para milhares de guarulhenses.

Antes de estudar a maneira como está sendo feita a regularização em Guarulhos apontamos algumas questões legais da regularização fundiária no Município.

Como a regularização fundiária é uma questão recorrente, assim é debatida *sine die* no Brasil porque a informalidade de nossos assentamentos humanos é a regra perpetuando a insegurança na posse e negando o direito à moradia concluímos este trabalho analisando as propostas conhecidas para alterar esse processo.

Após, chegamos a conclusões de métodos que deverão ser empregados para a construção de cidades sustentáveis e, desta forma, dar vida ao *Estatuto das Cidades*.

2. A Autonomia Municipal e a Região Metropolitana

Uma questão jurídica que nos parece fundamental a debate é a referente à autonomia municipal para Município inserido em região metropolitana, como Guarulhos.

Apesar dessa localização espacial ter infinitas implicações sobre os recursos hídricos, saneamento, transportes coletivos etc., aqui fazemos um corte epistemológico para examina-la no que concerne o parcelamento do solo.

O Município brasileiro foi reconhecido como ente federativo pela Constituição Federal de 1988. Desta forma, o Poder Constituinte outorgou-lhe autonomia (Meirelles, 2000). É uma entidade político-administrativa dotada de autonomia política, administrativa e financeira

Em suma, trata-se de pessoa jurídica de direito público interno, autônoma com as competências que lhe foram outorgadas pela Constituição

² Este dado foi revelado pelo Censo do IBGE de 2000. Todos os demais dados populacionais baseiam-se nos dados coletados por aquele Instituto em seus Censos coletados a cada década. O Município não coleta dados próprios.

Federal que lhe deu, entre outras, competência para “promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII).

Esta competência é reforçada mais adiante no capítulo de *Políticas Urbanas* que, em seu artigo 182, atribui ao poder público Municipal a competência para executar as políticas de desenvolvimento urbano através das diretrizes fixadas na lei do Plano Diretor. Lei esta municipal e obrigatória para os Municípios com mais de 20 mil habitantes.

O *Estatuto da Cidade* – Lei Federal 10.257/01 – ao regulamentar esse artigo - e o artigo 183 - da Constituição Federal estabeleceu “normas de ordem pública e interesse social”, ou seja, normas cogentes de eficácia imediata.

Na medida que são cogentes, as normas do *Estatuto* obrigam ao poder público Municipal a executar a política urbana de que tratou o artigo 182 da Constituição Federal objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante uma série de diretrizes gerais fixadas por seu artigo 2º.

Há diretrizes fixadas para a ordenação e controle do solo (inciso VI), determinação para a regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas pela população de baixa-renda (inciso XIV) e, também, aponta-se à simplificação da legislação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias para a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta de lotes e unidades habitacionais (inciso XV).

Assim, este ente federado, o Município, conforme o preceito do artigo 1º da Constituição Federal que, portanto, integra a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, juntamente com a União, Estados e Distrito Federal, e como aqueles é autônomo (art. 18) tem como obrigação precípua à execução da política urbana e com ela a construção de uma cidade sustentável.

Por outro lado, a Constituição Federal outorgou aos Estados a competência de instituir regiões metropolitanas, mediante lei complementar (art. 25, § 3º), para “integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum”.

Ocorre que a região metropolitana de São Paulo, integrada por 39 Municípios,³ fora criada durante a ditadura militar nos termos da Lei Complementar federal 14 de 1973.

Segundo aquela Lei Complementar legislação estadual deveria instituir um Conselho Deliberativo e outro Consultivo. O Conselho Deliberativo, que a partir da Lei Complementar federal 27 de 1975 passou a ser presidido pelo governador do Estado, seria composto por 5 membros nomeados pelo governador, 1 deles escolhido de lista tríplice dada pelo prefeito da capital, outro pelos Municípios integrantes da região metropolitana.

³ V. mapa anexo.

Esses Conselhos teriam a função de regulamentar os “projetos de interesse da região metropolitana” que seriam dentre outros aqueles concernentes ao “uso do solo metropolitano” (art. 5º, III).

Desconhecemos que estes Conselhos tenham jamais sido instituídos. De qualquer forma, essas Leis Complementares à Constituição Federal de 1969⁴ vigem desde a publicação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988 por meio do instituto da recepção.

Assim, na medida em que a região metropolitana de São Paulo foi objeto da Lei Complementar estadual 94 de 26 de maio de 1974, esta continua existindo, pois o artigo 25, § 3º dispõe sobre a criação de regiões metropolitanas através de lei complementar estadual, entendem os juristas que foi a criação dessa região metropolitana recepcionada apesar de nada constar sobre a Lei Complementar que a criou no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal vigente.⁵

Finalmente, mesmo se observarmos que na região metropolitana de São Paulo não existem os mecanismos hábeis para “a organização, o planejamento e a execução de serviços de interesse comum” as procuradorias jurídicas dos Municípios que a integram não têm ordem dos respectivos chefes dos Executivos Municipais para contestar a vigência da Lei Complementar estadual 94/74.

Há um movimento para que seja revisto o procedimento estadual no que tange a necessidade de anuência do Estado aos projetos de regularização fundiária. Assim, os Municípios de Diadema, Guarulhos, Mauá, Santo André e São Paulo procuram modificar a insólita exigência.

Paralelamente, estes Municípios querem que o Estado participe financeiramente nas obras de infra-estrutura necessárias à regularização. De fato, o Estado de São Paulo vive uma situação *sui generis*.

Por Lei Estadual 1% da arrecadação do ICMS no Estado é destinado à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbana – CDHU ligada à Secretaria de Estado da Habitação.

Isto significa que a CDHU tem orçamento anual destinado exclusivamente em programas habitacionais para faixa de renda de até 10 salários que gira em torno de R\$ 700 milhões, ou seja quase igual ao orçamento do Município de Guarulhos.

Voltando à legislação, a Lei 6.766/79, com a redação que foi dada pela Lei 9.785/99, dispõe em seu artigo 13, § único que os projetos de loteamento do solo urbano deverão receber anuência prévia da autoridade metropolitana, para os Municípios inseridos em regiões metropolitanas.

⁴ À época de sua outorga foi denominada de Emenda Constitucional n. 1, todavia como alterou completamente aquela outorgada em 1967, entendo com José Afonso da Silva, Paulo Bonavides e outros que se deva falar em Constituição de 1969.

⁵ *Mutatis mutandi*, vide a Súmula 496 do STF que considerou válidos Decretos-leis editados durante a égide da Constituição de 1967, porque mencionados expressamente pelo Ato de Disposições Transitórias em 1969.

Além de inexistir autoridade metropolitana no Estado de São Paulo, não existe exigência de anuência prévia para os projetos de regularização fundiária em decorrência da legislação federal que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

No entanto, há o Provimento 58 de 29 de novembro de 1989, da Corregedoria Geral de Justiça do Estado de São Paulo. Nos termos deste Provimento serão regularizados os loteamentos anteriores à vigência da Lei 6.766/79 quando requeridos pelos loteadores (item 153).

Nesta hipótese, como nos casos das regularizações requeridas pelas Prefeituras Municipais, ou diante de seu desinteresse pelos adquirentes, deverão seguir as regras do item 152.

Nos termos desse Provimento, a regularização que deverá necessariamente ter o aval do Juiz Corregedor do Cartório competente, em processo instruído com uma série de documentos, inclusive a anuência prévia da Secretaria de Habitação do Estado para os parcelamentos localizados em regiões metropolitanas (item 152.1, d).

Neste contexto, o gabinete da Secretaria de Estado da Habitação organizou um seminário para discussão com as Secretarias Municipais de Habitação das regiões metropolitanas a “regularização urbanística e fundiária de assentamentos e núcleos habitacionais irregulares e precários”.

O seminário se desenvolveu durante o dia 17 de dezembro de 2003, de manhã e à tarde, com acaloradas discussões, pouco consenso e com indicação de continuação do debate, inclusive com pedido de envio de propostas por escrito até o último dia 6 de janeiro.

No entanto, no dia 19 de dezembro foi publicado Decreto regulamentando a “regularização urbanística e fundiária de assentamentos e núcleos habitacionais irregulares e precários”, assinado, no dia anterior pelo Exm.o Sr. Dr. Governador do Estado de São Paulo.

Desta forma, todos os debates havidos ao longo do dia 17, não passaram de um jogo de cena, pois a proposta do Estado já estava fechada.

Assim, o Decreto 48.340, de 18 de dezembro de 2003, instituiu no âmbito da Secretaria de Estado da Habitação o programa estadual de regularização de núcleos habitacionais de interesse social, denominado *Pró-Lar Regularização*.

Através desse programa, a Secretaria de Estado da Habitação poderá celebrar convênios com os Municípios paulistas que constem de uma relação aprovada por despacho do governador.

Nos termos do Anexo ao Decreto foi concebido o instrumento-padrão ao qual os convênios deverão obedecer.

Através, deste instrumento-padrão dá-se ao Município obrigação de divulgar junto à população os núcleos beneficiados pelo programa, inclusive com a colocação de placas com modelo fornecido pela Secretaria estadual.

Todas as obras necessárias serão executadas às expensas do Município, que terá também o ônus de deixar espaço livre para a instalação de equipamentos estaduais ou municipais.

Finalmente, segundo o instrumento padrão, o Estado articulará a regularização dos assentamentos junto aos órgãos públicos e entidades estaduais.

Desta forma, o programa *Pró -Lar Regularização* não deverá ter muito sucesso na regularização dos loteamentos precários. Além disso, mesmo que este programa venha a ser um sucesso resolvendo a regularização dos loteamentos precários, haverá milhares de outros assentamentos irregulares que ficarão sem solução no Estado de São Paulo.

3. A Desafetação de Áreas no Estado de São Paulo

A Constituição Estadual através do inciso VII do artigo 180, veda a desafetação de áreas destinadas ao patrimônio público para uso comum do povo. A intenção do Legislador foi a de preservar estas áreas, especialmente contra sua transferência a grupos políticos e econômicos.

Ocorre que estas áreas destinadas ao patrimônio, pela aprovação de um parcelamento do solo, não recebem a implantação da benfeitoria a ela destinada. Assim, não se implantam parques, praças, vielas etc. e estas áreas ficam abandonadas.

Ainda, muitas vezes os projetos de parcelamento são aprovados, mas não são levados a registro. Logo, nestes casos, estas áreas não são incorporadas ao patrimônio público de direito. Outras vezes há registro do parcelamento, todavia há pendência de execução de obras, assim o loteamento e as áreas públicas ficam irregulares.

Enfim, são infinitas as hipóteses de irregularidade de parcelamento do solo. O que é certo é que, quando há destinação de áreas públicas, incorporadas ou não ao patrimônio, em ao menos 90% dos casos ficam abandonadas e acabam ocupadas.

É paradigmático o caso de Guarulhos. Do total de 365 favelas existentes, apenas 37 encontram-se sobre áreas particulares e 19 em áreas mistas.⁶ Sobre as ocupações em áreas públicas pendiam, em 2001, 180 ações de reintegração de posse.

Estas ações de reintegração de posse pendiam sobre algumas áreas que, em 1987, haviam sido desafetadas para que pudessem ser utilizadas para fins habitacionais, outras já haviam sido desocupadas e tinham de fato destinação de bem de uso comum.

Finalmente, sobre 118 áreas desafetadas pela Lei Municipal 5.473/2000 pendia ação direta de inconstitucionalidade, processo 073.156.0/0-

⁶ Estas são as favelas cadastradas na Secretaria de Habitação, conforme dados verificados em novembro de 2003. Sobre 13 favelas particulares há ações de reintegração de posse com cerca de 11 mil famílias, para as quais damos orientação jurídica visando a extinção da ação.

00 para a qual vigia liminar com efeito *ex-nunc* que suspendia a vigência da Lei Municipal.

Ocorreu que o Projeto de Lei Municipal foi alterado pela Câmara, através do substitutivo 01, que incluiu outras áreas além daquelas do Projeto de Lei enviado pelo Executivo. O Legislativo aprovou a Lei e enviou-a à sanção do Chefe do Executivo que deixou decorrer o prazo legal sem se manifestar.

Então, a Câmara Municipal promulgou e fez publicar a Lei. O Chefe do Executivo, em 2000,⁷ fez interpor a ação direta de inconstitucionalidade acima mencionada sob dois fundamentos, a saber: em preliminar, argüiu vício de iniciativa da Câmara para desafetar áreas e, no mérito, que a desafetação contrariava o inciso VII do artigo 180, da Constituição Estadual.

Proposta a ação direta de inconstitucionalidade, obtida a liminar, esta foi distribuída ao Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que, por votação unânime acompanhou o voto do relator Desembargador Paulo Shintate para rejeitar a matéria preliminar e julgar improcedente a ação, em 13 de junho de 2001.

Em síntese, o v. acórdão entendeu que o substitutivo não alterava na essência o Projeto do Executivo nem aumentava despesas, portanto inexistia vício de iniciativa, “nem invasão pelo Legislativo na área de competência privativa do Executivo”.

Por outra decidiu que o artigo 180, VII “por se tratar de norma estadual, não pode ser entendida como restritiva da autonomia Municipal assegurada pelo artigo 30 da Constituição Federal”.

Houve interposição de recurso especial pelo Ministério Público Estadual, que não foi recebido, como não foi o agravo de instrumento oposto contra aquela decisão.

Assim, houve transito em julgado do v. acórdão e os autos foram arquivados em 30 de abril de 2003. Ocorre que, as autoridades paulistas não reconhecem a autonomia municipal para a desafetação, o que compromete os processos de regularização fundiária e urbanística.

De qualquer forma, passamos a expor as dificuldades e os sucessos que o Município de Guarulhos tem logrado nesses processos de regularização.

4. A Regularização Fundiária em Guarulhos

Primeiramente, devemos ponderar que a regularização fundiária *stricto sensu* é distinta conforme a natureza jurídica do domínio que será transferido pela regularização, ou seja, os instrumentos jurídicos que podem ser empregados são diferentes se a área é pública ou privada.

A regularização fundiária nas áreas particulares também deve ter abordagem distinta considerando a causa do parcelamento do solo. Desta

⁷ O Chefe do Executivo era o Exm.o Sr. Jovino Candido, hoje deputado federal pelo PV.

forma, existem os parcelamentos irregulares e clandestinos com venda de lotes e as ocupações espontâneas.

Para as últimas deve ser considerado ainda se existe ação possessória ou petítoria contra ocupação o que, aliás, pode ocorrer nos casos dos loteamentos irregulares e clandestinos.

Enquanto, para a área pública dominial poderá ser utilizada para todos os fins, inclusive habitacionais, ou seja, a regularização fundiária de áreas pública depende apenas e tão somente de vontade política.

Normalmente, as ocupações com a formação de favelas não são absolutamente espontâneas. As grandes ocupações são capitaneadas por alguns indivíduos que possuem máquinas e mão-de-obra para desmatar e abrir viário e que vendem pedaços de terra a preços irrisórios.

Assim, com tantas nuances, subdivido este capítulo para mostrar como o Departamento de Assuntos Fundiários tem enfrentado cada uma dessas situações em Guarulhos.

4.1 - Os Loteamentos Irregulares e os Clandestinos

Em Guarulhos, tratamos como *irregulares* que foram em algum momento aprovados pela Municipalidade e por algum motivo não há registro no Serviço de Registro Imobiliário da totalidade ou de parte dos lotes. E, *clandestinos* como aqueles parcelamentos que implantados ou não pelo proprietário da terra tiveram seus lotes adquiridos.

O universo de loteamentos *irregulares* gira em torno de 350 parcelamentos, enquanto como *clandestinos* são tratados em torno de 150 loteamentos.

Independentemente de cada caso concreto de loteamento *irregular*, apenas para aqueles de menores dimensões e implantados antes da vigência da Lei Federal 6.766/79 temos obtido algum sucesso na regularização fundiária.

Desta forma, obtivemos aprovação da autoridade estadual em 12 loteamentos irregulares. Desses processos apenas 1 foi registrado. Os demais foram encaminhados ao juiz corregedor.

Por outro lado, não só por falta de dotação orçamentária para assumir estes loteamentos temos tido dificuldade em aplicar a Lei Federal 6.766/79.

Assim, passamos a relatar dois casos paradigmáticos de loteamentos onde a solução não está sendo encontrada nos termos daquela legislação federal para parcelamento do solo urbano.

Primeiramente, vamos expor o caso do *Jardim Miranda*. Este parcelamento foi aprovado pela Municipalidade em 1972, conforme solicitação de seu proprietário.

Com base no projeto aprovado, foram lançados pela Municipalidade os impostos individualizados e recebidas as áreas públicas, tombadas de ofício.

Os lotes foram todos vendidos, todavia o parcelamento nunca foi levado a registro.

Se mais não fosse, em novembro de 2001, transitou em julgado ação anulatória que anulou a Escritura Pública de Venda e Compra pela qual a antecessora do proprietário e loteador do *Jardim Miranda* havia adquirido a gleba.

Anulada a Escritura, a cadeia dominial foi rompida. O atual proprietário, por sua vez, após lutar 20 perante o Poder Judiciário para enfim obter a anulação quer receber pelos lotes inteiramente quitados pelos adquirentes perante o proprietário anterior.

Diante deste contexto, temos indicado aos adquirentes que ingressem com ações de usucapião para obterem o domínio de seus lotes.

Outro caso que vale a pena relatar é o do loteamento denominado *Jardim das Oliveiras I*, este um parcelamento clandestino.

Interessante notar que enquanto o *Jardim Miranda* localiza-se em área central dotada de infra-estrutura urbana, o *Jardim das Oliveiras I* situa-se em área afastada com infra-estrutura precária.

De fato, onde havia uma fazenda, o então proprietário parcelou, no final dos anos 60, a gleba em chácaras. Assim, surgiu a *Colônia Cumbica*.

Essas chácaras foram vendidas ao longo dos anos 70, sem que seus novos proprietários tenham dado a elas ocupação efetiva.

Nos anos 90, introduziu-se uma Cooperativa Habitacional na região que comprou, por Escritura Pública, direitos possessórios alegadamente vintenários.

Sobre essa posse supostamente legítima, a Cooperativa fez implantar três loteamentos em total desrespeito à ordem urbanística, que por recaírem sobre áreas de proprietários diferentes têm graus de dificuldades diversos.

Para o *Jardim das Oliveiras I* visando a regularização urbanística do local, foram notificados proprietário e parcelador para que apresentassem a documentação necessária à regularização do parcelamento.

Uma vez que as notificações não foram atendidas, após o envio ofícios ao Ministério Público e ao Juiz corregedor, os adquirentes de lotes foram cadastrados. Para este cadastramento foi montada uma operação de guerra.

De fato, houve necessidade de amplo reforço da guarda civil metropolitana para assegurar a segurança dos cadastradores que eram atemorizados por homens motorizados e fortemente armados ligados à Cooperativa.

Finalmente, concluído o cadastramento este foi enviado ao Serviço Imobiliário da circunscrição. Todavia, os adquirentes não puderam fazer os depósitos porque os contratos de promessa de venda e compra não foram feitos pelo proprietário do imóvel, como determina o Provimento 58/89 acima mencionado.

Ainda, esta área vive sob um *imbróglia* judicial iniciado em 1994 com a propositura pelo proprietário de ação reivindicatória contra representantes da Cooperativa. Há inúmeros apensos aos autos.

Há oposição, mandado de segurança e alguns Embargos de Terceiros, o último dos quais está aguardando distribuição para Câmara do 1º Tribunal de Alçada Cível há quase um ano.

Assim, não divisamos qualquer possibilidade de regularização desse parcelamento em curto espaço de tempo.

4.2 – A Regularização das Ocupações nas Áreas Públicas Municipais

Dentro do universo de 253 favelas em áreas públicas municipais, 65 haviam sido desafetadas pela Lei 3.283/87 e 118 pela Lei 5.473/00. Após a publicação do acórdão que indeferiu ação direta de inconstitucionalidade acima mencionada, iniciou-se o processo para regularizá-las.

Assim, as áreas foram classificadas para logo serem outorgados Termos Administrativos de Concessão de Direito Real de Uso para aquelas urbanizadas, em 2001.

Desta forma, os núcleos foram classificados em três níveis considerando as necessidades de execução de obras de infra-estrutura urbana e remoção/reassentamento de faixa *non-aedificandi*, deslizamento e outros riscos.

Há núcleos desafetados pela Lei 5.473/00 que não se encontram inteiramente inseridos em área pública municipal, que foram considerados como uma quarta categoria, para solução futura.

De fato, foram detectados 19 assentamentos em áreas mistas para os quais a solução fundiária há necessidade de propositura de ações discriminatórias, acordos com o Desenvolvimento Rodoviário S.A. - DERSA , entre outros.

Desta forma, mesmo antes do transito em julgado do acórdão que indeferiu a ação direta de inconstitucionalidade, conforme o acima mencionado foram entregues 1.310 Termos Administrativos de Concessão de Direito Real de Uso, em dezembro de 2001, beneficiando 14 núcleos.

Assim, sucessivamente, em 2002, foram outorgados 1.640 Termos Administrativos de Concessão de Direito Real de Uso, beneficiando 24 núcleos.

Ainda, em 2003, foi aprovada nova Lei de Desafetação pela Câmara de Vereadores, a Lei 5.965/03 que beneficiou 53 áreas. Naquele ano foram outorgados 1.379 Termos Administrativos em 19 assentamentos.

Este ano, foram outorgados 696 Termos Administrativos, em 13 diferentes núcleos. Estuda-se a desafetação de outras 29 novas áreas.

Desta forma, das 253 ocupações em áreas públicas, foram desafetadas 239 e outorgados 6.174 Termos Administrativos de Concessão de Direito Real de Uso e regularizados 70 assentamentos.

A concessão é outorgada por noventa anos preferencialmente à mulher. É outorgada para fins de moradia, reconhecido o direito de ser instalado pequeno negócio para sustento da família.

Ainda, as transmissões *intervivos* e *causa-mortis* são admitidas, desde que haja anuência da Secretaria de Habitação.

A regularização é feita no nível da Administração Municipal, com a participação das associações de moradores e dos movimentos de moradia. Assim, vistoriada e escolhida o núcleo desafetado apto a receber títulos de Concessão de Direito Real de Uso, é elaborado levantamento topográfico cadastral da área.

A partir do levantamento, é feito o cadastramento dos moradores. Com a descrição de cada lote e as qualificações dos moradores são lavrados os Termos Administrativos em duas vias. Colhidas as assinaturas, recolhido pelo/a Concessionário/a uma taxa os títulos são entregues.

As cópias retidas dos Termos Administrativos, juntamente com o levantamento da área, as taxas recolhidas e cópia dos Estatutos da Associação de Moradores formam um processo administrativo que é enviado à Secretaria de Assuntos Jurídicos para anotações nos livros próprios e devolvidos à Secretaria de Habitação onde ficam arquivados.

Há algumas questões que devem ser resolvidas. Primeiro, estamos trabalhando para possibilitar o reconhecimento oficial do viário existente nesses núcleos através de alteração da Legislação Municipal sobre o assunto.

Outra questão diz respeito à fixação do preço público que deverá ser pago pelos/as Concessionários/as. Até o momento não chegamos a um consenso dentro do governo de como deverá ser fixado este preço.

O fato é que se deve tomar muito cuidado para não onerar os/as beneficiários/as para evitar sua expulsão das áreas. De fato, como veremos a seguir, trata-se de população que tem dificuldade para pagar contas de água e luz.

Assim, enquanto não for elevado o nível sócio-econômico dessa população os subsídios públicos aos programas de assentamento devem continuar. É o que percebemos nos programas de construção de moradias.

5. – A oferta de moradias construídas

A oferta de moradia digna para a população de baixa-renda, considerada aquela com renda familiar mensal de até 6 salários mínimos, em Guarulhos, não é numericamente expressiva.

De fato, somente após a assinatura de convênio entre a Municipalidade e a Caixa Econômica Federal, em 2002, para a produção de unidades habitacionais pelo Programa de Arrendamento Residencial – PAR houve acréscimo da oferta.

Através desse Programa foram entregues 720 apartamentos, em 2003. Estão prontas 100 unidades habitacionais aguardando entrega.

Aqui vale uma observação. Apesar do Programa contemplar famílias com renda mensal entre 3 e 6 salários mínimos mensais, a Caixa Econômica Federal tem aceitado famílias com renda entre 5 e 6 salários.

Ainda, há outro corte que diz respeito à inscrição das famílias aceitas nos sistemas de proteção ao crédito. Desta forma, dos cadastros apresentados apenas 30% é aprovado.

Assim, não se sabe quando serão entregues para moradia as 1.316 unidades em execução ou as 540 unidades referentes a projetos em aprovação.

Neste período, entre os anos de 2001 e 2003, foram entregues 112 unidades em prédios de apartamentos localizados na *Vila Flórida*, em área nobre da cidade. Estes edifícios construídos através do programa federal *Habitar Brasil* foram executados para extinguir duas favelas que existiam no local.

Cada uma das unidades entregues na Vila Flórida custou em torno de R\$ 30.000,00 aos cofres públicos. Os 80 lotes embriões construídos pela Municipalidade, no Jardim Fátima, para abrigar as famílias que foram reassentadas para a construção do Trevo de Bonsucesso na rodovia Presidente Dutra, custou R\$ 12.000,00 ao erário municipal.

Através de Convênio firmado entre o Município e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado – CDHU foram assentadas em seus apartamentos em Conjuntos Habitacionais, 263 famílias que residiam sobre o viário da *Cidade Satélite Industrial de São Paulo em Cumbica*.

Finalmente, neste período foram finalizadas 23 residências construídas em mutirão assistido pelos técnicos da Municipalidade, localizadas em área pública municipal desafetada *no bairro dos Pimentas*.

Nesta última, além da assistência técnica para construção ou reforma das moradias, fornecimentos de plantas populares aprovadas foi implantada a infra-estrutura básica do local, com custos irrisórios para os cofres públicos municipais.

Dessa experiência percebemos que não houve transferência de beneficiários/as dos projetos implantados no *Jardim Fátima* e nos *Pimentas*, o mesmo não se verifica nos conjuntos residenciais implantados na *Vila Flórida* ou naqueles da CDHU.

De fato, para os conjuntos há muita rotatividade entre moradores. Os/As beneficiários/as reclamam do pagamento das contas de água e luz, e do valor do condomínio, em torno de R\$ 30,00 ao mês.

6. – A continua produção da ilegalidade urbana

Diante deste quadro, verifico que a produção de parcelamentos ilegais do solo urbano em Guarulhos continua com a expansão da mancha urbana na região da Serra da Mantiqueira.

A preocupação com a continua produção da ilegalidade urbana existe, todavia não existe a ênfase necessária à percepção do problema com a criação das alternativas viáveis.

Algumas alternativas apontadas pela literatura (Smolka, 2003) são fundamentais, apesar de nem sempre serem factíveis. Assim, o Conselho Regional de Corretores de Imóveis – CRECI atua quando existe venda de imóveis verificável a olho nu.

De fato, em Guarulhos temos visto que alguns escritórios de direito “especialistas” em direito imobiliário estão realizando a venda em parcelamentos clandestinos. O CRECI não tem poder para fechar esses escritórios.

A tributação não tem, até o momento, contribuído de forma efetiva para trazer o desejado desenvolvimento das terras urbanas ociosas. Em Guarulhos, com a aplicação da Emenda Constitucional ____, que permitiu a aplicação de IPTU progressivo no tempo, não trouxe o aumento de unidades habitacionais ou de lotes urbanizados.

Desta forma, além de procurar coibir usando o poder de polícia administrativo e todas as Instituições com poderes legais para auxiliar o Município nesta árdua tarefa, para coibir a eterna produção da ilegalidade urbana é necessário uma política pública que contemple os mecanismos necessários ao acesso à terra e à moradia para a maioria dos brasileiros.

A literatura aponta que há forte ligação entre a informalidade dos assentamentos urbanos e a pobreza. Não nos parece que a simples produção de assentos urbanos legais para todos extinguirá a pobreza. Ainda assim, é um caminho a ser perseguido.

Assim, entendemos que a futura política nacional de habitação deverá priorizar financiamentos à população organizada em cooperativas ou associações para que estas possam comprar a terra e urbanizá-la.

Por outro lado, no que tange a produção das moradias propriamente ditas que percebemos que a população de baixa-renda encontrou na auto-construção a única forma possível de moradia (v. Durand-Lasserve).

É verdade que a auto-construção representa mais uma apropriação da mais valia do capital sobre o trabalho (Oliveira, 2003). Não menos correta é a percepção que esta forma de aquisição de moradia foi a

fórmula que permitiu a expansão horizontal de nossas cidades, com a complacência do Estado.

No entanto, na medida em que se faz necessário reverter esse quadro para a construção de cidades sustentáveis com a produção de assentamentos regulares acessíveis à população de baixa-renda devemos monitorar a auto-construção com o fornecimento de plantas arquitetônicas e acompanhamento técnico, ou seja, utilizar o *mutirão assistido* em larga escala.

Percebemos que, desta forma, seria possível implantar assentamentos formais para a criação de cidades sustentáveis, atacar a pobreza urbana e melhorar a distribuição de renda no País.

7. Referências bibliográficas

Barrufini, José Tosetti: *Usucapião Constitucional Urbano e Rural*, São Paulo, Editora Atlas, 1997.

Ceneviva, Laura Lúcia e Silva, Helena Barreto, *in La Regularisation des Etablissements Irreguliers dans le Villes des Pays en Developpements*, coordenação de Alain Durand-Lasserve, apoio do Banco Mundial, seminário no México, 1993.

Cirne Lima, Ruy: *Pequena História Territorial do Brasil*, Brasília, DF, Escola de Administração Fazendária (ESAF), 1988.

Comparato, Fábio Konder: *Direitos e Deveres Fundamentais em Matéria de Propriedade in O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem* organizado por Alberto do Amaral Júnior e Cláudia Perrone-Moisés, São Paulo, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

Deák, Csaba: *O Processo de Urbanização no Brasil: Falas e Façanhas in O Processo de Urbanização no Brasil*, organizado por Csaba Deák e Sueli e Sueli Ramos Schiffer, São Paulo, Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

Faria, José Eduardo: *Direito e Economia na Democratização Brasileira*, São Paulo, Malheiros Editores, 1993.

Faria, José Eduardo: *O Brasil Pós-Constituinte*, Rio de Janeiro, Edições Graal Ltda., 1989.

Faria, José Eduardo: *Sociologia Jurídica - Crise do Direito e Práxis Política*, Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1984.

Fernandes, Edésio: *Direito e Urbanização no Brasil in Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 1998.

Fernandes, Edésio: *A Regularização de Favelas no Brasil: O Caso de Belo Horizonte in Direito Urbanístico*, Belo Horizonte, Livraria Del Rey Editora, 1998.

Fernandes, Edésio e Rolnik, Raquel: *Law and Urban Change in Brazil in Illegal Cities - Law and Urban Change in Developing Countries* editado por Edésio Fernandes e Ann Varley, Londres, Inglaterra, Zed Books Ltd., 1998.

Ferraz Júnior, Tércio Sampaio: *Introdução ao Estudo do Direito*, São Paulo, Editora Atlas SA, 1987.

Furtado, Celso: *Formação Econômica do Brasil*, São Paulo, Editora Nacional, 1975.

Gomes, Orlando: *A Crise do Direito*, São Paulo, Max Limonad - Editor de Livros de Direito, 1955.

Gomes, Orlando: *Direitos Reais*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 1980.

Grau, Eros Roberto: *A Constituinte e a Constituição que Teremos*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

Imparato, Ellade: *A relação entre parcelamento ilegal do solo urbano e a ausência de mapas cadastrais nos registros imobiliários brasileiros in A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano* coordenação de Edésio Fernandes e Betânia Afonsin, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2003.

Lacerda, M. Linhares de: *Tratado das Terras do Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Alba Ltda., 1960.

Kelsen, Hans: *Teoria Pura do Direito*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1979.

Maluf, Carlos Alberto Dabus: *Limitações ao Direito de Propriedade*, São Paulo, Editora Saraiva, 1997.

Margarido, Antônio Benedito: *Sobre a Aplicabilidade da Função Social da Propriedade*, São Paulo, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, tese de doutorado, 1991.

Marques, J. M. de Azevedo: *Bens Públicos*, São Paulo, Revista dos Tribunais nº 63, 1927.

Meirelles, Hely Lopes: *Direito Municipal Brasileiro*, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 2000.

Oliveira, Francisco de: *Crítica a Razão Dualista e O Ornitorrinco*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2003.

Pinho, Evangelina Bastos: *Regularização Fundiária em Favelas, in Direito Urbanístico - coordenação de Edésio Fernandes*, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 1998.

Nader, Natal: *Usucapião de Imóveis*, Rio de Janeiro, Editora Forense, 6ª Edição, 1998.

Nunes, Pedro: *Do Usucapião*, Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos SA, 1954.

Reale, Miguel: *Liberdade e Democracia*, São Paulo, Editora Saraiva, 1987.

Renner, Karl: *Gli Istituti de Diritto Privato e la loro Funzione Sociale*, Bolonha, Itália, Società Editrice il Mulino, 1981.

Rodotà, Stefano: *El Terrible Derecho - Estudios sobre la Propriedad Privada*, Madri, Editorial Civitas S.A., 1986.

Rodrigues, Sílvio: *Direito Civil, Direito das Coisas - Volume V*, São Paulo, Saraiva S. A. - Livreiros Editores, 10ª Edição, 1980.

Rolnik, Raquel: *A Cidade e a Lei*, São Paulo, Studio Nobel e Fapesp, 1997.

Rolnik, Raquel: *Para Além da Lei: Legislação Urbanística e Cidadania (São Paulo 1886-1936) in Direito Urbanístico - coordenação de Edésio Fernandes*, Belo Horizonte, Editora del Rey, 1998.

Saule Júnior, Nelson: *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

Saule Júnior, Néilson: *Usucapião Urbano*, Anais da XV Conferência Nacional da OAB.

Silva, José Afonso da: *Curso de Direito Constitucional Positivo*, São Paulo, Malheiros Editores, 1995.

Silva, José Afonso da: *Direito Urbanístico Brasileiro*, São Paulo, Malheiros Editores, 1995.

Soares, Orlando: *Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil*, Rio de Janeiro, Companhia Editora Forense, 1991.

Smolka, Martim O.: *Regularização da ocupação do solo urbano: a solução é parte do problema, o problema que é parte da Solução in A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano coordenação de Edésio Fernandes e Betânia Afonsin*, Belo Horizonte, Editora Del Rey, 2003.

Soto, Hernando de: *The Other Path - The Invisible Revolution in the Third World*, com colaboração do *Instituto Libertad y Democracia*, Nova Iorque, E.U.A., Haper & Row Publishers, 1989.

Taschener, Suzana Pasternak: *Compreendendo a Cidade Informal in Desafios da Cidade Informal*, Nairobi, Kenya, *United Center for Human Settlements*, 1996.

Vianna, Oliveira: *O Ocaso do Império*, Recife, Pernambuco, Fundação Joaquim Nabuco e Editora Massangana, 1990.

Warat, Luís Alberto: *Mitos e Teorias na Interpretação da Lei*, Porto Alegre, Editora Síntese Ltda., 1979.

Ensaios

Faria, José Eduardo: *O Judiciário e seus Dilemas in Revista do Advogado n° 56*, São Paulo, Associação dos Advogados de São Paulo, setembro, 1999.

Viana, Rui Geraldo Camargo: *Usucapião Popular Urbano*, São Paulo, Revista de Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (RJTJESP) n° 101, Editora Lex, 1986.

Werna, Edmundo: *Urban Management and Intra-Urban Differentials in São Paulo*, Londres, Inglaterra, *Elsevier Science Ltda., habitat Int.*, vol. 19, nº 1, 1995.