

IVI CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO
São Paulo, dezembro de 2006

**LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA- DIREITO
URBANÍSTICO E AMBIENTAL NA PAUTA DA REGULARIZAÇÃO
FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL NO BRASIL**

Tema:

Revisão da Lei Federal do Parcelamento do Solo / Regularização Fundiária e
eficácia dos novos instrumentos

Autor:

Marcelo Silva da Fonseca
Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro / Secretaria Municipal de Urbanismo/
5ª Gerência de Planos Locais
Rua 1, nº 253, Argeu Fazendinha, Serra Grande, Niterói, RJ. CEP 24.342-270
Tels.s: 21-2609-2992 Cel.: 21- 9446-1197 Fax.: 21-3701-2292
E-mail.: marcelofonseca@rio.rj.gov.br / marcelosfonseca@ig.com.br

LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA- DIREITO URBANÍSTICO E AMBIENTAL NA PAUTA DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA SUSTENTÁVEL NO BRASIL

Marcelo Silva da Fonseca¹

Resumo

Historicamente, reconhecemos que as políticas públicas que tratam da questão da moradia social, bem como os investimentos públicos realizados, ao longo das últimas décadas, em seus diversos momentos, foram insuficientes para o atendimento da demanda e das necessidades habitacionais básicas de boa parte da população, principalmente dos segmentos de mais baixa renda, não sendo também promotoras do controle do crescimento dos assentamentos informais nas cidades brasileiras.

Há uma incapacidade estrutural e administrativa na produção universal das infra-estruturas urbanas, habitação e serviços, num momento em que se discute a responsabilidade pública pelo bem-estar social. O agravante seria a política e a crise fiscal, o aumento da demanda por investimentos sociais e a incapacidade real de atendimento do estado.

O surgimento de assentamentos populares e aglomerados habitacionais nas grandes cidades é um dos reflexos da desigualdade da população no acesso aos bens básicos necessários ao desenvolvimento social e econômico, onde se inclui o direito à moradia. A informalidade na ocupação e construção é relacionada também à incapacidade de atendimento oficial mediante ao dinamismo imposto por um mercado que exclui do consumo formal boa parte da população. Ao mesmo tempo, há um sistema informal, atuando junto ao oficial, que atende, em parte, às necessidades da população excluída.

O recente processo de verticalização nos assentamentos informais traz novos questionamentos sobre a manutenção sustentável e/ ou a erradicação parcial ou total dessas áreas nas cidades, com a emergência da definição de parâmetros específicos para regularização ou não do seu espaço construído e a elaboração de normas de uso e controle do adensamento populacional e edílico. Paralelamente, vimos a cidade incorporar em sua paisagem a ocupação desses assentamentos, muitas vezes, como resultado de graves conflitos ambientais.

O presente trabalho tem o objetivo de apontar algumas questões relativas às políticas públicas que tratam da questão do reconhecimento dos assentamentos informais, especialmente no marco de discussão e aprovação da legislação federal brasileira- Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que inclui a pauta da Regularização Fundiária Sustentável no Brasil.

¹ Arquiteto e Urbanista (1989); Mestre em Planejamento Urbano e Regional (1996); Arquiteto da Secretaria Municipal de Urbanismo da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

Introdução

É de conhecimento que as taxas de urbanização do Brasil são crescentes: hoje, 82% do total da população brasileira são moradores das áreas urbanas, o que corresponde a cerca de 135 milhões de pessoas. Não é novidade que, nas últimas décadas, houve um maior crescimento e consolidação dos aglomerados informais-favelas, mocambos, invasões, loteamentos clandestinos e irregulares², nas grandes cidades. Não é também recente, a definição de políticas e ações públicas voltadas à erradicação, à tolerância, ao controle, à regulamentação e à integração desses espaços urbanos à cidade formal consolidada. O fenômeno dos assentamentos é, ainda hoje, objeto de discussão entre os diversos segmentos da sociedade, entre as instituições governamentais, a comunidade acadêmica, os movimentos organizados e a população em geral.

Podemos relacionar os processos de segregação sócio-espacial ao ordenamento territorial, como um dos principais modeladores da paisagem urbana. A ocupação das áreas de risco, ambientalmente fragilizadas, localizadas nas encostas, morros e faixas marginais de proteção dos corpos hídricos, é potencialmente, a indutora da redução dos índices aceitáveis de habitabilidade urbana, o que afeta tanto as populações de menor quanto aquelas de maior renda. A ilegalidade, o desrespeito às normas urbanísticas e edilícias formais, não é restrita aos mais pobres, atinge, em menor número, as demais classes sociais.

A ausência de uma legislação específica para o uso e ocupação do solo nas áreas dos assentamentos informais, para o controle dos adensamentos edilícios e populacionais, conferem às grandes cidades brasileiras, principalmente aquelas situadas nas regiões metropolitanas, uma paisagem peculiar, onde coexistem padrões e tipologias semelhantes de habitação popular, característicos de uma produção informal, auto-construída e sem suporte de uma infra-estrutura urbanística básica. Paralelamente, são inócuas as ações e investimentos públicos realizados, quando não possibilitam a manutenção de índices e indicadores favoráveis de habitabilidade, acessibilidade e integração viária.

A terra urbana, matéria prima para a produção imobiliária, é tanto mais cara quanto mais dotada de investimentos públicos e privados. Ao incorporar valores

² Definimos loteamentos irregulares os que passaram por um processo de aprovação pela administração municipal, porém não foram atendidas uma ou mais etapas da implantação, o que impossibilita por meios legais a sua regularização. Clandestinos são aqueles parcelamentos que sequer tiveram seus projetos aprovados. A tipologia dos lotes e a ocupação não definem, necessariamente, a clandestinidade ou a irregularidade do assentamento.

locacionais, há imediatamente, uma pré-seleção dos indivíduos que podem ou não se apropriar e consumir o solo urbano.

O recente processo de verticalização das edificações nos assentamentos informais, a partir das possibilidades construtivas pela utilização das lajes de cobertura, como solo portante, e os acréscimos resultantes da ampliação do número de famílias e indivíduos moradores desses locais, trazem novos questionamentos sobre a manutenção sustentável e/ ou a erradicação parcial ou total dessas áreas nas cidades. Há emergência da definição de parâmetros específicos para regularização fundiária e do espaço construído, e das normas de controle do adensamento populacional e edilício. Vimos as cidades incorporarem em sua paisagem os assentamentos informais, num modelo que se reproduz e se assemelha em suas características formais.

O presente estudo é uma breve apresentação da política pública de regularização e reconhecimento dos assentamentos informais, no contexto de elaboração, discussão e aprovação de uma legislação federal que contempla a problemática, tendo como objetivo promover o controle social sustentável dos adensamentos populares, ao incorporar conceitos de sustentabilidade ambiental para essas áreas.

Há a identificação da natureza do fenômeno da ilegalidade urbana, com a conseqüente determinação do papel e da responsabilidade do estado, como gestor e agente regulador, sobretudo por meio de programas de regularização urbanística e edilícia. Reconhece a participação do setor privado, como agente produtor e modelador do solo urbano e a participação da sociedade organizada.

Tem como pressuposto uma discussão abrangente sobre as relações entre o direito urbanístico e o de construir, o planejamento e a gestão ambiental, e sua interface com a produção da habitação nos assentamentos informais. São reconhecidas as novas tipologias e arranjos espaciais habitacionais, e a sua inadequação dos padrões e normas vigentes.

Citando Smolka (2004), há as seguintes hipóteses, a serem confirmadas: quais os mecanismos usados na produção dos espaços habitacionais irregulares, quais as relações com a ordem urbana (a esfera técnica do planejamento urbano e as leis) e com a gestão urbana (a esfera pública); quais as representações elaboradas pelos indivíduos / sociedade sobre as paisagens naturais das áreas que ocupam; a ética e a estética que orientam as decisões dos envolvidos no processo de produção ilegal dos espaços urbanos; e o papel dos planos diretores e mais recentemente, dos planos

estratégicos, no processo de incorporação do direito urbanístico à gestão urbana. São incluídos também, a dimensão da arquitetura habitacional, dos espaços construídos, das relações entre os processos construtivos e a apropriação social do espaço.

Justificativa e Relevância do Tema

Podemos considerar a temática desenvolvimento urbano associado à sustentabilidade ambiental como um discurso recente. As matrizes conceituais que incorporam as noções de meio ambiente, desenvolvimento e sustentabilidade são muitas vezes conflitantes, principalmente nos discursos relativos às políticas públicas³ e aos planos de desenvolvimento local e regional.

A idéia da sustentabilidade do fenômeno urbano surge da introdução de conceitos ambientais à gestão das cidades, num enfoque que destaca o impacto da deterioração ambiental sobre o bem-estar social das comunidades urbanas. O desenvolvimento urbano futuro estaria implicitamente relacionado aos custos sociais e econômicos (incluindo os ambientais) produzidos pelos atuais esquemas de urbanização, em que as vantagens oferecidas pelas economias de aglomeração são anuladas pelos efeitos de um crescimento ambientalmente distorcido (Quadri, G. in Neira, E., 1997: 135).

O atual estágio de crescimento e consolidação dos assentamentos informais nas médias e grandes cidades brasileiras- favelas, invasões, loteamentos irregulares e clandestinos, suscita uma nova reflexão sobre as possibilidades de reconhecimento dessas ocupações e a regulamentação e controle dos adensamentos populacionais, através de uma política de regularização fundiária, edilícia e urbanística.

³ O reconhecimento das políticas públicas às questões ambientais no Brasil se reporta ao final do século XIX, a partir da implantação de códigos e estatutos públicos. As primeiras instâncias voltadas a proteção ambiental datam de 1823, quando se institucionaliza a Secretaria para Assuntos Imperiais, acumulando atribuições nas áreas de saúde, saneamento, recursos florestais, conservação, serviços públicos, agricultura, mineração e lazer. Em 1828 entra em vigor o regimento dos municípios, dispondo de medidas para a proteção da saúde da população. Guimarães, R. *“Ecologia e política na formação social Brasileira, dados”*- Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 31, nº 2, 1988. Durante a década de 60 surgem instâncias estaduais, propondo legislações específicas relativas à proteção do meio ambiente natural e atribuições nas áreas de saúde e saneamento. Após a Conferência de Estocolmo (1972), cria-se a nível nacional, a Secretaria Especial de Meio Ambiente- SEMA, primeira agência a coordenar e normatizar o setor ambiental no país, pontuando sua atuação aos impactos da poluição. Porém, as medidas relativas à estratégias de conservação e preservação da base de recursos ambientais serão institucionalmente incorporadas somente em 1981, com a Lei nº 6.938, lançando as bases de uma Política Nacional de Meio Ambiente. Em meados da década de 80 entra em declínio o aparato estatal estruturado entre os anos 60 e 70. O fortalecimento das políticas nacionais do setor ambiental se dá com a criação em 1989 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis- IBAMA. Em 1990 é empossada a Secretaria do Meio Ambiente do Presidente da República, que posteriormente se transformará no Ministério de Meio Ambiente. (Vergara, R, 1995: 303)

A paisagem urbana das nossas vem sendo marcada pela apropriação e ocupação indevida das encostas e morros, e pela invasão e o parcelamento de grandes áreas, através de mecanismos informais, que perpassam ao planejamento e ao controle oficial das construções e do uso do solo. A ocupação de áreas de risco comprometem a sustentabilidade do ecossistema urbano e natural.

A tipologia habitacional desses assentamentos obedece às lógicas informais de apropriação do solo, à auto-construção e à inexistência de redes de infra-estrutura de saneamento ambiental- manejo de resíduos sólidos, drenagem, esgotamento e abastecimento de água. Reproduz-se moradias à margem de uma legislação de controle do espaço edificado, das possibilidades de ventilação e aeração, e da adequação à paisagem urbana.

O recente processo de verticalização das edificações em favelas é resultante do atual estágio de consolidação desses assentamentos nas cidades. Nas últimas décadas, a melhoria na infra-estrutura, a partir da política de investimentos públicos, possibilitou a ampliação do parque construído nessas áreas.

A pressão do mercado imobiliário informal atua nas duas direções: por uma, internamente ao núcleo existente, em função do adensamento da ocupação, quando o morador divide seu lote para comercializá-lo ou quando vende sua laje, para construção de uma nova unidade habitacional, e na outra, atuando na expansão física, ocupando as áreas vazias contíguas. Há também uma mobilidade interna, uma movimentação intra-favela. Em menor número, há a transferência de moradia da área favelada para o “asfalto”.

Na afirmação desses direitos é subentendido que a cidade à margem da lei é, em grande parte, fruto da própria legalidade, ao considerar como historicamente ocorreu a regulação da propriedade imobiliária e a organização do espaço urbano no Brasil. A legalidade e a ilegalidade são faces do mesmo processo de produção. A ilegalidade teria como origem as questões jurídicas, políticas, econômicas, ambientais, sociológicas e antropológicas.

O assentamento precário é a expressão material de um modo de sobrevivência em condições de escassez, possibilitado pela construção gradual das habitações em função da disponibilidade de terras e materiais de construção e da instalação posterior de serviços básicos mediante mecanismos coletivos de pressão. (Neira, E., 1997: 13).

A proliferação de favelas e loteamentos clandestinos e irregulares seria uma das conseqüências do processo de exclusão sócio-espacial, característico do crescimento urbano das cidades latino-americanas.

A informalidade da construção nos assentamentos é reflexo, dentre outros fatores, de uma legislação restritiva, excludente, contrária à implementação de empreendimentos habitacionais voltados às famílias de baixa renda. A normatização não atende às novas tipologias e os arranjos habitacionais necessários para a ocupação desses territórios, sendo inadequada aos condicionantes existentes, reais.

O modelo de urbanização criado pelos setores populares caracteriza-se pelo acesso à terra através da invasão pacífica ou de mecanismos irregulares, pelo parcelamento e construção por auto-gestão e pela complementação tardia de infraestrutura e serviços pela municipalidade. Esse modelo difere integralmente das normas estabelecidas para a cidade legal.

A persistência de normas pouco realistas acarreta um modelo de expansão urbana de densidades habitacionais muito baixas ou bastante elevadas sobre terrenos que se incorporam à área construída sem planificação alguma e a custos sociais cada vez maiores, o que dá ensejo à invasão do espaço público e à crescente segregação da cidade legal. O modelo ainda prevalece, conferindo às metrópoles latino-americanas um caráter especial, contraditório em face de normas mais estritas de qualidade ambiental. (Neira, E., 1997:14).

Para Jacobi, o processo de degradação sócio-ambiental que afeta todos os habitantes das metrópoles tem um impacto maior sobre os setores sócio-economicamente menos favorecidos e notoriamente, sobre os mais excluídos. Tal impacto está relacionado às condições de acesso aos serviços públicos e aos riscos ambientais resultantes das precárias condições de inserção no contexto urbano. (Jacobi, P. in Neira, E., 1997: 131).

A idéia da sustentabilidade do fenômeno urbano surge da introdução explícita de conceitos ambientais à gestão das cidades, num enfoque que destaca o impacto da deterioração ambiental sobre o bem-estar social das comunidades urbanas. Assim, o desenvolvimento urbano não poderá dissorciar-se no futuro dos custos sociais e econômicos (incluindo logicamente os ambientais) produzidos pelos atuais esquemas de urbanização, em que muitas das vantagens oferecidas pelas economias de aglomeração foram anuladas pelos efeitos de um crescimento ambientalmente distorcido. A sustentabilidade coloca novas formas de relação entre o desenvolvimento sócio-econômico, o crescimento urbano e a qualidade ambiental. A sustentabilidade coloca novas formas de relação entre o desenvolvimento sócio-econômico, o crescimento urbano e a qualidade ambiental (Neira, E., 1997: 145).

A noção de insustentabilidade estaria expressa na incapacidade das políticas públicas urbanas adaptarem a oferta de serviços urbanos a quantidade e a qualidade das demandas sociais, provocando um *“desequilíbrio entre as necessidades quotidianas da população e os meios de as satisfazer, entre a demanda por serviços urbanos e os investimentos em redes e infra-estrutura”* (Godard, 1996:31 in Acselrad, H., 1999:85).

Para Acselrad (1999), associar a noção de sustentabilidade a idéia de que existe uma forma social durável de apropriação e uso do meio ambiente, dada pela própria natureza das formações biofísicas, significa ignorar a diversidade de temas sociais de duração dos elementos da base material de desenvolvimento.

A cidades (e as metrópoles) são, efetivamente, *“produzidas e modeladas a cada momento como resultante da interação complexa de atores sociais concretos que exercem suas desiguais bases de poder em função de seus respectivos vetores de objetivos e interesses do estado, do mercado e da sociedade civil”*. (Rabirosa, M. in Neira, E., 1997: 116)

A legislação federal- Projeto de Lei nº 3057/2000

Com a formulação das diretrizes do desenvolvimento urbano, e o entendimento quanto à função social da propriedade urbana na promulgação da Constituição Federal do Brasil, no ano de 1988, e sua aplicação nas leis orgânicas municipais, juntamente com a introdução dos novos instrumentos urbanísticos, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade- Lei 10.257/ 2001, as áreas e os assentamentos favelizados são finalmente reconhecidos como local da moradia social. Destaca-se o papel dos municípios como agente da política de desenvolvimento urbano, ao serem responsáveis pela formulação dos planos diretores, dos regulamentos de uso e parcelamento do solo, além de gestor de um sistema de habitação local. As políticas públicas municipais passam a promover a inclusão e integração das favelas à cidade oficial, não havendo mais o risco das grandes remoções.

A definição das Áreas de Especial Interesse Social- as AEIS, nos Planos Diretores de diversas cidades brasileiras, inclui na pauta do planejamento, a definição de parâmetros especiais para a regularização fundiária e o cadastramento das edificações existentes, como uma prática de reconhecimento urbanístico e da produção edilícia. Pretende-se, com a medida, reconhecer o patrimônio construído, já consolidado, possibilitando a sua oficialização através de uma legislação flexível que

atenda à diversidade informal existente. A compreensão dos processos de modelação e ocupação dessas localidades, permite a definição de padrões específicos para a regulamentação, possibilitando a inclusão dessas edificações no cadastro imobiliário da cidade.

No âmbito das conquistas sociais, advindas da mobilização e da participação popular, destaca-se o reconhecimento dos direitos inerentes à melhoria das condições de vida da população pobre nas cidades, à moradia social, ao transporte público e ao saneamento básico e ambiental.

Encontra-se em votação pelo poder legislativo federal- Câmara de Deputados e Senado o Projeto de Lei de nº 3057/00- Lei de Responsabilidade Territorial Urbana, que inova ao tratar a questão do parcelamento do solo urbano, incorporando os conceitos de responsabilidade territorial urbana e regularização fundiária sustentável. O Projeto substitui a Lei de nº 6.766/79, em vigor, que trata da legislação federal referêcia para o parcelamento de terras urbanas nos municípios do Brasil⁴.

O PL 3057/00, em seu artigo 2º, indica a observância das diretrizes gerais da política urbana enumeradas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001- Estatuto da Cidade, nos seguintes princípios:

- I – função social da propriedade urbana e da cidade;
- II – garantia do direito à moradia e ao desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos;
- III – urbanismo como função pública e respeito à ordem urbanística;
- IV – prevalência do interesse público sobre o interesse privado;
- V – ocupação prioritária dos vazios urbanos;

⁴ A Lei 6766/79 estabelece regras para o parcelamento do solo para fins urbanos, tratando, dentre outros aspectos, dos requisitos urbanísticos para o loteamento, do projeto, da aprovação e registro do loteamento e dos contratos, determinando as sanções penais em caso de descumprimento de suas normas. O PL 3057/00 é bem mais abrangente, pois, além de dispor sobre os mesmos temas da Lei 6766, trata também da entrega das obras e da intervenção no empreendimento pelo poder público. Traz, ainda, um título dedicado à regularização fundiária sustentável das áreas urbanas e de seus procedimentos, aborda a legitimação da posse e define além das sanções penais, as administrativas e civis. Revoga a Lei 6766/79, a Lei nº 10932 de 3/8/04 (que modificou o art. 4º da Lei 6766/79) e o § 15 do art. 213 da Lei Nº 6015 de 31/12/73 - Lei de Registro Público. Em decorrência da amplitude de sua abrangência, o PL 3057/00 estabelece, logo no início, um extenso rol de definições e novos conceitos tais como: regularização fundiária sustentável, regularização de interesse social e de interesse específico; condomínio urbanístico; parcelamento integrado à edificação; condomínio urbanístico integrado à edificação; parcelamento de pequeno porte; licença integrada; gestão plena do Município; demarcação urbanística; legitimação da posse; etc. Os conceitos de loteamento e desmembramento permanecem iguais em ambas as normas. (Vide Art. 3º, incisos de I a XXX.)

VI – recuperação pelo Poder Público das mais-valias urbanas decorrentes de suas ações;

VII – acesso universal aos bens de uso comum do povo;

VIII – garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado como bem de uso comum do povo.

Altera, ainda, algumas legislações existentes⁵, dentre essas, o próprio Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) ao Introduzir nos instrumentos urbanísticos os seguintes institutos: demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e legitimação da posse; inclui como substituto processual na propositura de ação de usucapião especial urbana além da associação de moradores, o Município ou ente público a ele vinculado com atuação na área de desenvolvimento urbano; e, ainda, que o acréscimo ou a redução do potencial construtivo derivados da transferência do direito de construir deverão ser objeto de registro e averbação na matrícula do imóvel.

O PL traz um título dedicado à regularização fundiária sustentável das áreas urbanas, assim concebida como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, promovidas pelo Poder público por razões de interesse social ou interesse específico⁶, que visem adequar assentamentos informais preexistentes às conformações legais, 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.

A política de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais urbanos integra a ordem urbanística, visando à efetivação do direito social à moradia e do direito a cidades sustentáveis.

A Regularização Fundiária Sustentável tem com pauta, além das diretrizes gerais de política urbana previstas pelo Estatuto da Cidade- Lei nº 10.257, de 2001, dentre outras, a ampliação da terra urbanizada para parte da população de baixa

⁵ Lei de Registro Público (Lei nº 6015 de 31/12/1973); Código de Processo Civil (Lei nº 5869 de 11/01/1973); Decreto-Lei nº 3365 de 21 de junho de 1941 - (Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública.); Lei nº 6938 de 31 de agosto de 1981 (Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente); Lei nº 4771 de 15 de setembro de 1965 (Institui o Novo Código Florestal.); Lei nº 4380 de 21 de agosto de 1964 (Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social); Lei nº 8036 de 11 de maio de 1990 (Dispõe sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço).

⁶ Foi considerada regularização fundiária de interesse social a regularização de assentamentos informais ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que existem direitos reais legalmente constituídos ou por ação discricionária do poder público, quando se tratar de zona especial de interesse social (ZEIS). Foi considerada regularização fundiária de interesse específico a regularização fundiária de assentamentos informais na qual não se caracteriza o interesse social, constituindo ação discricionária do Poder Público.

renda; prioridade para a permanência da população na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada; observância das determinações do plano diretor; articulação com as políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo; controle, fiscalização e repressão, visando a evitar novas ocupações ilegais na área objeto de regularização; articulação com iniciativas públicas e privadas voltadas à integração social e à geração de emprego e renda; participação da população interessada, em todas as etapas do processo de regularização; estímulo à resolução extrajudicial de conflitos, e preferência de titulação para a mulher.

A regularização fundiária sustentável depende da análise dominial da área e de plano elaborado pelo titular da iniciativa, à exceção da iniciativa que envolva apenas a regularização jurídica da situação dominial, que deve definir, entre outros elementos, as áreas passíveis de consolidação e as parcelas a serem regularizadas ou, quando houver necessidade, relocadas; as vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras destinadas a uso público; as medidas para garantir a sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as formas de compensação, quando for o caso; as condições para garantir a segurança da população em relação a inundações, erosão e deslizamentos de encostas; a necessidade de adequação da infra-estrutura básica.

O plano de regularização pode definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos para as regularizações, incluindo, entre outros pontos, o tamanho dos lotes ou das unidades autônomas; o percentual de áreas destinadas ao uso público ou a uso comum dos condôminos; as faixas de Áreas de Proteção Permanente- APPs a serem respeitadas. Quando inseridas em área urbana consolidada, as iniciativas de regularização fundiária são consideradas empreendimentos de interesse social para efeito de autorização para supressão de vegetação em APP e em área de proteção de mananciais, desde que o plano de regularização fundiária implique em melhoria dos padrões de qualidade ambiental.

Considerações Finais

As formas de ocupação e uso do solo nas favelas, invasões, loteamentos irregulares e clandestinos, são semelhantes quanto às deficiências habitacionais, porém possuem características e especificidades locais, justificadas pela sua implantação e localização, em atendimento às possibilidades do assentamento, da infra-estrutura, da topografia e dos limites naturais e urbanísticos.

A polarização social urbana hoje cria um verdadeiro *apartheid*, que representa a maior das dificuldades para o desenvolvimento sustentável dentro das cidades. A perda do controle nas relações comunidade / meio ambiente é uma característica das modernas sociedades metropolitanas. Inclui-se também as recentes deflagrações do descontrole da ordem pública, personificadas no aumento da criminalidade e da violência urbana nas favelas.

As últimas pesquisas apontam um panorama desfavorável, indicando o aumento do número de moradores em favelas nos próximos dez anos. Hoje, o percentual de favelados nas grandes cidades brasileiras, está em torno de 20% do total da população. As expectativas são que 25% do total de moradores em cidades sejam favelados.

Reconhecemos que há uma evolução do pensamento acadêmico e da discussão política quanto ao destino desses assentamentos, particularmente relativo às questões ambientais. A legislação, com suas limitações e entraves, acompanha em parte, a problemática.

A definição de parâmetros únicos que possibilitem a adequação a uma norma fundiária e edilícia que atenda às especificidades locais, às necessidades das famílias, à manutenção e implantação da infra-estrutura urbanística de saneamento, do sistema viário e dos equipamentos de uso coletivo, considerando a diversidade das tipologias possíveis de serem implantadas, é um dificultador. A manutenção da qualidade e a sustentabilidade ambiental é o outro desafio.

Bibliografia

- . ABRAMO, Pedro- "A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana". Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1988 (Dissertação de Mestrado).
 - (org.) A CIDADE DA INFORMALIDADE- O DESAFIO DAS CIDADES LATINO AMERICANAS, Rio de Janeiro: FAPERJ, 2003.
- . ACSELRAD, Henri. "Discursos da Sustentabilidade Urbana", Rio de Janeiro: REVISTA BRASILEIRAS DE ESTUDOS URBANOS E REGIONAIS, N° 1, maio de 1999.
- . AZEVEDO, Eurico de Andrade- DIREITO DE PROPRIEDADE E PLANEJAMENTO URBANO, Rio de Janeiro: REVISTA SPAM, n°1, abril 1980.
- . BONDUKI, Nabil (org.). "Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras", São Paulo: STUDIO NOBEL, 1995.
- . CIDADE, Lúcia Cony F. "A questão ambiental urbana: perspectivas de análise", Brasília: ANPUR- ANAIS DO VI ENCONTRO NACIONAL, 1995.
- . CÓDIGO CIVIL BRASILEIRO- PARTE 3, 2002.
- . CÓDIGO DE OBRAS DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: GRÁFICA AURIVERDE, 1994.
- . CONGRESSO NACIONAL- PROJETO DE LEI N° 3027/2000- LEI DE RESPONSABILIDADE TERRITORIAL URBANA, 2006.
- . CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 1988.
- . CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 1990
- . COMISSÃO PRÓ- AGENDA 21- RIO. "Agenda 21 Global Nacional Local". Rio de Janeiro, 1999.
- . CARDOSO, Adauto L. e RIBEIRO, Luiz César Q.- DUALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO URBANA- O CASO DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1996.
- . FERNANDES, Edésio, ALFONSIN, Betânia (org.)- A LEI E A ILEGALIDADE NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO. Belo Horizonte: DEL REY, 2003.
 - "A Regularização de favelas no Brasil: o caso de Belo Horizonte", In DIREITO URBANÍSTICO, Belo Horizonte: DEL REY, 1998.
- . FONSECA, Marcelo S.- "Reestruturação e Segregação Espacial em Pendotiba: A Luta pelo Lugar na Cidade". Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1996 (Dissertação de Mestrado).
 - e outros. "Gestão Ambiental Integrada", Rio de Janeiro: ANAIS DO 6° CONGRESSO BRASILEIRO DE MEDICINA DA FAMÍLIA E COMUNIDADE / 6° CONGRESSO DE MEDICINA FAMILIAR- REGIÃO CONESUL, abril de 2004.
 - "Projeto de Desenvolvimento Comunitário no Morro do Palácio- Proposta para uma gestão ambiental a nível local", Belo Horizonte: ANAIS DO X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, maio de 2003.
 - "Preventório 21- Conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento local aplicados em Niterói, RJ", Rio de Janeiro: ANAIS DO IX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, maio de 2001.

- . GRAZIA, Grazia de (org.)- PLANO DIRETOR- INSTRUMENTO DE REFORMA URBANA, Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- . INSTITUTO PÓLIS (org.)- ESTATUTO DA CIDADE- GUIA PARA IMPLEMENTAÇÃO PELOS MUNICÍPIO E CIDADÃOS- LEI 10.257 DE 10/07/2001, Brasília, 2002.
 - REGULARIZAÇÃO DA TERRA E MORADIA-O que é e como implementar, São Paulo, 2002.
- . JACOBI, Pedro- MOVIMENTOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS, São Paulo, CORTEZ, 1989.
 - “Exclusão Urbana e Lutas pelo Direito à Moradia”, ESPAÇOS E DEBATES, São Paulo: NERU, out/dez 1982.
- . KOWARICK, Lúcio- A ESPOLIAÇÃO URBANA, Rio de Janeiro: PAZ E TERRA, 1983.
 - (org.) AS LUTAS SOCIAIS E A CIDADE, Rio de Janeiro: PAZ E TERRA, 1988.
 - CAPITALISMO E MARGINALIDADE NA AMÉRICA LATINA, Rio de Janeiro: PAZ E TERRA, 1985.
- . LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO, 1990.
- . LEI FEDERAL 6766\79- PARCELAMENTO DO SOLO URBANO.
- . LOJKINE, Jean- O ESTADO CAPITALISTA E A QUESTÃO URBANA, São Paulo, MARTINS FONTES, 1981.
- . MACHADO, Luís A.-SOLO URBANO, TÓPICOS SOBRE O USO DA TERRA. DEBATES URBANOS, nº 1, Rio de Janeiro: IUPERJ, ZAHAR, 1979.
- . MARQUES, Nilson- POSSE X PROPRIEDADE- A LUTA DE CLASSES NA QUESTÃO FUNDIÁRIA. Rio de Janeiro: FASE, 1988.
- . MARICATO, Ermínia- A PRODUÇÃO CAPITALISTA DA CASA (E DA CIDADE) NO BRASIL INDUSTRIAL, São Paulo: ED. VOZES, 1979.
- . MEIRELLES, Hely Lopes. DIREITO MUNICIPAL BRASILEIRO. São Paulo: RT, 1981.
- . NERI ALVA, Eduardo e outros. “Metrópoles (in)Sustentáveis”. Rio de Janeiro, 1997.
- . PACHECO, Regina S. e LEME, Maria Cristina S.- “A Questão Fundiária Imobiliária e os Serviços Urbanos- Conceitos e Referências Teóricas em Teses e Dissertações Recentes”. REVISTA ESPAÇO E DEBATES, São Paulo: NERU, 1989.
- . PERLMAN, Janice E.- O MITO DA MARGINALIDADE: FAVELAS E POLÍTICAS NO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro: PAZ E TERRA, 1977.
- . PLANO DIRETOR DECENAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 1993.
- . PINTO JUNIOR, Joaquim Modesto, FARIAS, Valdez Adriane. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: DIMENSÕES AMBIENTAL E TRABALHISTA, Brasília: NEAD, 2005.
- . PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / IBAM / BANCO MUNDIAL / FBCN. “Em Busca do Desenvolvimento Urbano Sustentável”, Rio de Janeiro: ANAIS DO SEMINÁRIO DEGRADAÇÃO AMBIENTAL E VULNERABILIDADE URBANA., 1993.

- DAS REMOÇÕES À CÉLULA URBANA- EVOLUÇÃO URBANO-SOCIAL DAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro: CADERNOS DE COMUNICAÇÃO, 2003.
- . RIBEIRO, Luís César Q. e AZEVEDO, Sérgio (org.)- A CRISE DA MORADIA NAS GRANDES CIDADES- DA QUESTÃO DA HABITAÇÃO À REFORMA URBANA- Rio de Janeiro, UFRJ, 1996.
- . RIBEIRO, Luís César Q. e LAGO, Luciana C.- “Crise e Mudanças nas Metrôpoles Brasileiras: a periferização em questão”. In LEAL, Maria do Carmo- SAÚDE, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, São Paulo: HUCITEC-ABRASCO, 1992.
- . ROLNIK, Raquel- A CIDADE E A LEI, São Paulo: STUDIO NOBEL E FAPESP, 1997.
 - “Law and urban change in Brazil in illegal cities- Law and urban change in developing countries”, Londres: ZED BOOKS, 1988.
- . SCOTTO, Gabriela e LIMONCIC, Flávio (orgs). “Conflitos Sócio-Ambientais no Brasil. O Caso do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, 1997.
- . SILVA, Canagé Vilhena- MANUAL DE LICENCIAMENTO PARA OBRAS (NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO). Rio de Janeiro, 1997.
 - A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E EDILÍCIA EM VIGOR NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO- URBANIDADE, CREA-RJ / CEARQ, Rio de Janeiro, 2004.
- . SMOLKA, Martim- “Para uma reflexão sobre o processo de estruturação interna das cidades brasileiras: o caso do Rio de Janeiro”- ESPAÇOS E DEBATES, São Paulo: NERU, 1987.
- . STEINBERGER, Marília. “A Relação Meio Ambiente- Meio Urbano: do Global para o Local”, Brasília: ANPUR- ANAIS DO VI ENCONTRO NACIONAL, 1995.
- . TANIGUCHI, Cássio. “O Modelo de Curitiba” Rio de Janeiro: SEMINÁRIO REGIONAL SOBRE GESTÃO AMBIENTAL URBANA, 1995.
- .TOPALOV, C.- LA URBANIZACION CAPITALISTA, México: EDICOL, 1979
 - LES PROMITEURS IMOBILIERS, Paris, 1974.
- . VALLA, Víctor V. (org.)- EDUCAÇÃO E FAVELA: POLÍTICAS PARA AS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO 1945-1985, Rio de Janeiro: VOZES, 1986.
- . VALLADARES, Lícia P.- PASSA-SE UMA CASA: ANÁLISE DO PROGRAMA DE REMOÇÃO DE FAVELAS DO RIO DE JANEIRO, Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1978.
 - (org.)- HABITAÇÃO EM QUESTÃO, Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1981.
 - “A Propósito da Urbanização de Favelas”, ESPAÇO E DEBATES, maio 1981.
 - (org.), REPENSANDO A HABITAÇÃO NO BRASIL, Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1983.
 - “Invasão de Terra no Rio de Janeiro: uma cronologia”, Águas de São Pedro: VII ENCONTRO ANPOCS, outubro 1983, mimeo.
 - “Políticas alternativas de habitação popular: um vôo sobre a literatura internacional”, ESPAÇOS E DEBATES, São Paulo: NERU, 1985.

- "Urbanização de Favelas", ESPAÇO E DEBATES, São Paulo: NERU, 1981.