

OBSTÁCULOS ENCONTRADOS NO DESENVOLVIMENTO E CONCLUSÃO DOS PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE FAVELAS NO BRASIL: O CASO DE PIRACICABA- SP (1991-2004) ¹

Silvia Maria M. Funes: Engenheira Civil pela EEP- Escola de Engenharia de Piracicaba (1991), Especialista em Desenho e Gestão do Território Municipal pela FAU- PUCC (1998), Mestre em Engenharia Urbana pelo DECIV- Departamento de Engenharia Civil da UFSCAR (2005), atua profissionalmente na EMDHAP- Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba, e-mail: sfunes@bol.com.br

Professores Orientadores da Dissertação de Mestrado:

Carolina Maria Pozzi de Castro: Arquiteta e Urbanista pela FAUS (1975), Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP (1999), Professora do Departamento de Engenharia Civil da UFSCAR, e-mail: ccastro@power.ufscar.br

Ioshiaqui Shimbo: Engenheiro Elétrico pela USP (1975), Doutor em Educação pela UNICAMP (1992), Professor do Departamento de Engenharia Civil da UFSCAR, e-mail: shimbo@power.ufscar.br

Resumo

O presente artigo tem como parâmetro a problemática existente para o desenvolvimento e conclusão dos processos de regularização fundiária de favelas no Brasil, enfocando principalmente os aspectos jurídicos das intervenções relacionados à questão da posse ou propriedade da terra aos seus ocupantes. Para tanto, apresentamos o marco jurídico-urbanístico-institucional, destacando as atuais legislações, os instrumentos de intervenções e o Ministério das Cidades. Como objeto específico de estudo optamos pela cidade de Piracicaba-SP, verificando as evidências ocorridas nos processos de regularização fundiária de 3 núcleos de favelas e que levaram a não-conclusão dos mesmos, analisando em cada um deles as legislações, as instituições, o processo de descontinuidade administrativa, os recursos financeiros e a participação popular. Ao final são apresentadas considerações sobre o porquê dos entraves existentes para conclusão dos processos de regularização fundiária de favelas.

Palavras-chaves: regularização; fundiária; favelas; posse; obstáculos; Piracicaba

ABSTRACT

The present article treats the issue of the development and conclusion of the processes involving the land regularization of shantytowns in Brazil, focusing the juridical issues of the interventions, which are related to the land possession or occupancy by the residents. In order to reach that objective, we present the institutional-urbanistic-juridical landmark, highlighting the present legislation, the instruments of intervention, and City of Ministry. The town of Piracicaba – state of São Paulo, Brazil – is brought as the specific object treated in this study, where we examine what happened in the legal processes of land regularization of three shantytown points that were not able to reach a conclusion. This work is mainly based on the analyses of the legislation, institutions, change of government, financial resources and popular participation. In the end, we present the considerations and some systems, the conflicts to the conclusion of the processes of land regularization of shantytowns.

Keywords: regularization; land; shantytowns; occupancy; obstacles; Piracicaba

1. Introdução

Dados divulgados no documento: “O desafio das favelas - Relatório global sobre moradia humana”, elaborado pelo Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN- HABITAT), mostram que aproximadamente um bilhão de pessoas no mundo viviam em favelas e assentamentos subnormais em 2001. A publicação acrescenta que esse número poderá dobrar até 2030 se os governos não combaterem o problema e que o Brasil é o mais atingido entre os países latino-americanos. O relatório define favela como “o conjunto de habitações precariamente construídas, que abrigam moradias em excesso, não tem saneamento básico e não possuem títulos de posse ou de propriedade regularizados.”

Legislações excludentes, mercado imobiliário restrito e especulativo, descaso dos governantes em relação à produção habitacional popular são fatores que contribuíram para a urbanização periférica com proliferações de ocupações espontâneas no Brasil durante todo século XX.

A segregação espacial, que levou os pobres a morarem nos piores locais das cidades é um dos principais agentes da exclusão social e da degradação ambiental e traz consigo uma lista interminável de problemas, como saneamento deficiente, drenagem inexistente, difícil acesso aos serviços de saúde, educação e lazer, falta de endereço formal e insegurança tanto em relação a posse ou propriedade como em relação à estrutura da moradia.

Conforme pesquisa realizada pelo IBGE em 2001, sobre informações básicas municipais, 23% das cidades brasileiras têm favelas ou moradias precárias. A proporção sobe para 80% nas cidades de 100 mil a 500 mil habitantes, e para 100% nas com mais de 500 mil. Várias pesquisas mostram que principalmente nas metrópoles a população favelada chega a mais de 20% da população total.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério das Cidades, em dezembro de 2004, o déficit habitacional atual é da ordem de 7,2 milhões de moradias.

Diante desse quadro, e devido as reivindicações populares, o poder público federal, estadual e municipal vem reconhecendo cada vez mais o problema e tem procurado intervir de maneira a minimizar os conflitos existentes em relação a essa ilegalidade. Atualmente a regularização fundiária faz parte da questão central dos governos, principalmente os municipais.

De acordo com Betânia de Moraes Alfonsin (1997, p. 24);

Regularização Fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Desde a década de 1980, pioneiros nos programas de regularização fundiária no Brasil, destacam-se os municípios de Belo Horizonte e Recife, que serviram de modelo aos programas municipais elaborados na década de 1990, como Diadema e Santo André. Porém, os resultados em relação à demanda ainda são insatisfatórios.

Como a maioria das cidades médias e grandes do Brasil, Piracicaba não foge à regra; sua economia cresceu apoiada no consumo de uma força de trabalho superabundante, favorecendo o desemprego, os empregos sazonais e os baixos salários. Essa população, geralmente, foi impedida do acesso aos bens e serviços da cidade, como saneamento básico e condições dignas de habitação, formando assim as favelas.

Para análise empírica destacamos os processos de regularização fundiária de 03 (tres) núcleos de favelas na cidade de Piracicaba, cada qual com suas especificidades, verificando quais os obstáculos encontrados no desenvolvimento e conclusão destes. Pretende-se com a referida pesquisa contribuir para elaboração de diretrizes que subsidiem o aprimoramento dos programas de regularização, tanto em Piracicaba, como em outros municípios, já que existem similaridades entre estes processos.²

2. Novo Marco Jurídico- Urbanístico- Institucional

2.1. Principais Leis Urbanísticas

Desde o final do século passado, vários avanços em relação à questão da ilegalidade urbana vêm surgindo, dentre os quais a participação da população na cobrança de seus direitos, a elaboração de programas de regularização fundiária, a aprovação e implementação de novas legislações e de instrumentos que visam buscar a função social da propriedade.

Conforme Edésio Fernandes (2004), a lei 6766/79, juntamente com o Capítulo Constitucional sobre Política Urbana e atualmente o Estatuto da Cidade compõem o “tripé” das principais leis urbanísticas do país.

Nesse sentido a Lei nº 6766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, trouxe em seu artigo 4º a figura da urbanização específica para promoção de regularização de assentamentos informais, no qual muitos municípios se apoiaram para elaboração de seus programas de regularização fundiária.

Em 1999, a Lei nº 6.766/79 sofreu alterações e avanços significativos, através da Lei nº 9785/99, principalmente instrumentalizando a autonomia legislativa dos municípios para promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social e para regularização de assentamentos informais. Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, o PL nº 3057/00 que pretende alterar a Lei nº 6.766, e tem como um de seus principais objetivos a regularização fundiária.

Embora o princípio da função social da propriedade tenha se repetido desde as primeiras Constituições, somente a partir de 1970, devido ao crescimento das desigualdades sociais e às pressões populares por reforma urbana, é que esse conceito passou a ser tratado com maior relevância.

Em 1988, representando uma vitória alcançada pela luta do povo, principalmente através do Movimento pela Reforma Urbana, foi inserido na Constituição Federal um capítulo específico sobre política urbana, composto pelos artigos 182 e 183. Embora não tenha definido parâmetros objetivos para a sua aplicação, esse capítulo trouxe conceitos como a função social da propriedade, o usucapião especial urbano, a desapropriação por títulos da dívida pública, a concessão de uso e outros.

O artigo 5º da CF-88 trouxe a garantia do direito à propriedade, porém determina que esta deva atender a sua função social. Outro avanço refere-se à autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesses locais, no qual a habitação e conseqüentemente a regularização fundiária se inserem. Outro avanço refere-se à autonomia municipal para legislar sobre assuntos de interesses locais, conforme prevê o artigo 30. Liana P. Mattos (2002, p. 89), coloca que:

Cabe ao governo municipal promover o controle jurídico do processo de desenvolvimento urbano através da formulação de políticas de ordenamento territorial, nas quais os interesses individuais dos proprietários necessariamente coexistem com outros interesses sociais, culturais e ambientais de outros grupos e da cidade como um todo.

Em 2000, através da Emenda Constitucional nº 26, a moradia foi inserida no rol dos direitos sociais, ao lado da saúde e educação.

Embora tenha sido incluído na Constituição Federal de 1988 o capítulo sobre Política Urbana, Saule Jr., in Ermínia Maricato (2001, p.101) coloca que a vitória não foi completa, pois segundo alguns entendimentos jurídicos, havia a necessidade de regulamentação deste.

Assim, em 1990, o Projeto de Lei nº 5.788/90, visava a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, que após mais de 10 (dez) anos foi aprovado resultando na Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade. Logo em seu parágrafo único do Capítulo I, o Estatuto da Cidade 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 de seus cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental. Traz como uma das diretrizes da política urbana a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, ampliando as possibilidades de regularização das posses urbanas.

Na ocasião da aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, os artigos de 15 a 20, que tratavam do instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, foram vetados. Porém, em razão do compromisso assumido publicamente, o Presidente da República, editou a Medida Provisória nº 2.220/01, que dispõe sobre o referido instrumento, com algumas reformulações no texto como a restrição da extensão do direito à Concessão até 30 de Junho de 2001 e a disciplina de forma diferenciada de aplicação por categorias de áreas públicas.

2.1.1. Principais Instrumentos Atuais de Regularização Fundiária

a) Instrumento Urbanístico- ZEIS: Zonas Especiais de Interesse Social

As ZEIS são um importante instrumento de regularização fundiária integrante do zoneamento municipal. É um instituto da política urbana municipal que reconhece a diversidade das ocupações existentes na cidade e visa legalizar através de normas específicas as áreas ocupadas por população de baixa renda, que devido à necessidade de moradia, se instalou num espaço que ela mesma zoneou, e que gerou um conflito entre a cidade legal e a cidade real. As ZEIS protegem a população moradora destes locais da especulação imobiliária, e permitem que a regularização urbana ocorra paralelamente à regularização jurídica do assentamento, propiciando direitos e deveres aos cidadãos.

As ZEIS também podem ser utilizadas para promoção de empreendimentos habitacionais de interesses sociais.

b) Instrumento Jurídico-CUEFM: Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia

Até a promulgação do Estatuto da Cidade o instrumento mais utilizado para regularização fundiária de favelas em áreas públicas era a Concessão de Direito Real de Uso-CDRU. Após, foi introduzido a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia-CUEFM, que passa a ser um direito subjetivo do ocupante, ou seja, o Poder Público tem a obrigação de conceder o título aos ocupantes de assentamentos irregulares situados em áreas públicas, ou em alguns casos, como por exemplo, em áreas de preservação permanente, transferi-los para outro local. A referida concessão é gratuita, a área concedida não pode ser superior a 250 m² e pode ser individual ou coletiva.³ Sendo um direito subjetivo, ou seja, um direito real oponível a terceiros pode ser adquirido por via administrativa ou judicial.

Assim, é importante que o poder público municipal realize um trabalho sério, elaborando planos e projetos que visem a melhoria da qualidade urbana e habitacional destas áreas, juntamente com a regularização jurídica. Se o poder público não intervir no prazo legal, a concessão poderá ser outorgada judicialmente e pode-se perder a chance de propiciar intervenções significativas que visem a melhoria dos núcleos e conseqüentemente de todo território municipal.

A maioria das ocupações por favelas se dá em áreas públicas da categoria de bem de uso comum do povo e áreas de preservação permanente, onde a referida Medida Provisória faculta ao poder público assegurar o exercício do direito à posse em outro local, reafirmando o direito subjetivo da posse e a autonomia municipal trazida com a Constituição Federal de 1988. Assim, a permanência da população ocupante destes locais, ou sua remoção, será determinada pela correlação de forças dos vários atores como Administração Pública Municipal, Câmara de Vereadores, Ministério Público, Movimentos de Moradia e Movimentos Ambientais, em cada contexto local, e a análise de vários aspectos sobre a conveniência ou não da regularização no próprio local. Será necessário, além de aspectos técnicos, jurídicos, sociais, ambientais e políticos, também o bom senso para resolução desses conflitos.

Em especial no Estado de São Paulo, a Constituição Estadual de 1989, determina que as áreas destinadas a equipamentos comunitários e sistemas de lazer de loteamentos não poderão ter sua destinação alterada. Com relação à questão alguns juristas são de pareceres que essas ocupações com mais de 20 (vinte) anos já não tem mais a sua destinação original, além da idéia do direito subjetivo à posse ser superior à faculdade do poder público. Outra discussão, principalmente em conjunto com ambientalistas, coloca a necessidade de remoção ou de desafetação dessas áreas, inclusive com compensação de áreas verdes. Porém, a matéria é muito recente, contendo poucas decisões jurídicas sobre o assunto e ainda em casos isolados.

Prevendo a melhoria nas condições de habitabilidade desses núcleos, o artigo 48 do Estatuto da Cidade, estabelece que os títulos de concessões devam ser aceitos por instituições bancárias para fins de créditos de financiamentos habitacionais.

2.2. O Ministério das Cidades

Com mais de 80% da população brasileira vivendo em cidades, tornou-se visível a necessidade de uma instância administrativa qualificada capaz de formular e implementar a política urbana nacional e setorial, levando-se em conta as diferentes realidades regionais do nosso país, articulando os diferentes agentes, instâncias e níveis de governo para implementação de uma estratégia nacional visando o equacionamento dos problemas urbanos existentes.

Nesse sentido, em janeiro de 2003, foi criado o Ministério das Cidades, subdividido em 04 (quatro) Secretarias Nacionais: Secretaria Nacional de Habitação, Secretaria Nacional de Saneamento Básico e Ambiental, Secretaria Nacional de Trânsito e Transportes Urbanos e Secretaria Nacional de Programas Urbanos.

Em julho de 2003 o Ministério das Cidades, através da Secretaria de Programas Urbanos, lançou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável em Áreas Urbanas – O Papel Passado – que reconhece a dimensão, a gravidade e as implicações dos processos de desenvolvimento urbano informal e cria condições jurídicas, financeiras, urbanísticas e administrativo-institucionais para que os governos municipais e estaduais possam formular e implementar seus programas de regularização.

Atualmente esse é o Ministério mais cobiçado pelos partidos aliados do governo. É o maior gestor de obras e ações que afetam diretamente o cotidiano das pessoas em qualquer

cidade do país. Até o mês de novembro de 2004, foram liberados R\$ 467 milhões de emendas parlamentares, o que representa 85% das emendas liberadas, perdendo apenas para o Ministério do Turismo. Suas ações já atendem cerca de 90% dos municípios.⁴

3. O Caso de Piracicaba

Piracicaba é uma cidade de porte médio, situada no interior do Estado de São Paulo e possui uma população de 328.312 habitantes.⁵ Tem como principal influência em sua economia a cana-de-açúcar e seus derivados, que apresenta como característica a sazonalidade da produção e conseqüentemente do emprego da mão-de-obra.

Nos anos de 1970, principalmente devido à conjuntura econômica da época, aliada à implantação do Distrito Industrial UNILESTE no município, além do fenômeno do êxodo rural, milhares de pessoas migraram para Piracicaba, ocasionando um rápido crescimento urbano, porém com reflexos negativos na qualidade de vida da população, em especial no que se refere à questão da habitação. Nessa época surgiram as primeiras favelas no município, como opção de moradia, principalmente em função do empobrecimento da população e à falta de produção de habitação para população de baixa renda. Na década de 1980 e em menor proporção em 1990, além do adensamento dos núcleos de favelas existentes, surgiram vários outros.

3.1. Trajetória das ações municipais em favelas

Como ocorrido em vários municípios brasileiros, também em Piracicaba na década de 1980, iniciou-se a remoção de alguns núcleos de favelas. Porém, houve um forte movimento de resistência e pressão da ASFAP-Associação dos Favelados de Piracicaba, para permanência e regularização dos núcleos no próprio local ocupado.⁶

No final dos anos de 1980, início de 1990 praticamente todas as favelas de Piracicaba passaram por intervenções físicas, através de execução de infra-estruturas pelo poder público, reconhecendo assim, o ilegal. Porém, a questão jurídica, que diz respeito à posse ou propriedade da área aos seus ocupantes, tão reivindicada pelos moradores não foi resolvida.

Em 1989, o Poder Executivo Municipal, juntamente com a ASFAP elaborou um projeto de lei que dispunha sobre o uso real da terra. Esse projeto foi julgado inconstitucional pela Comissão de Justiça da Câmara de Vereadores, com base no artigo 180 da Constituição do Estado de São Paulo.⁷

No ano de 1990, através da Lei Municipal nº 3238 foi criada a EMDHAP-Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba, que tem entre os seus objetivos a execução da política habitacional do município contribuindo para o desfavelamento.

Durante a década de 1990 foram removidas aproximadamente 1500 famílias para loteamentos ou conjuntos habitacionais viabilizados principalmente por meio de parcerias entre o governo municipal e o federal através dos programas HABITAR- BR. e PRO-MORADIA, além de parcerias com ONGs e Instituições, no entanto, aproximadamente 500 famílias ainda ocupam áreas de preservação permanente e de risco.

Cumprindo o estabelecido na Constituição Federal de 1988, em 1990 foi promulgada a LOM- Lei Orgânica Municipal, e em 1995 foi aprovada a Lei Complementar nº 046 que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento, ambas com vários artigos dispendo sobre a regularização fundiária.

Também, na mesma época iniciaram-se o processo de regularização em algumas favelas passíveis de regularização de acordo com as suas características físicas e jurídicas. Algumas áreas particulares ocupadas por favelas foram desapropriadas e áreas públicas foram desafetadas. Além disso, também foram realizadas intervenções pontuais nos núcleos como

levantamentos planialtimétricos-cadastrais, execução de redes de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública faltantes.

Em 1997, o governo municipal iniciou um processo de regularização com a desafetação de todas as favelas situadas em áreas públicas da categoria de bem de uso comum do povo fora de riscos e de preservação permanente existentes no município. Devido a vários motivos, entre eles, a má elaboração do contrato para desafetação e as características físicas da área que seria afetada, novamente a proposta de regularização de favelas em áreas públicas não se viabilizou.

Embora constante do plano de trabalho para a habitação no período 2001- 2004, o governo municipal não evoluiu na elaboração de programas e ações concretas com relação à regularização fundiária de favelas. Apenas foram solicitados recursos ao governo federal para urbanização de algumas áreas, que só no final de 2004 foram viabilizados, atendendo apenas 02 (dois) núcleos com um total aproximado de 1000 famílias.

Com base na MP 2220/01 e no Decreto Municipal nº 10.178/ 2003, que disciplina a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia pela via administrativa e dá outras providências, e suas alterações, em 2004 foram distribuídos 500 títulos de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia. Porém esses processos não foram concluídos, os títulos não foram registrados pelo Serviço de Registro de Imóveis, devido a irregularidades apontadas e os lotes não foram individualizados e cadastrados na Prefeitura Municipal.⁸

Em 2002 foi elaborado um Projeto de Lei , baseado na MP 2220/01, que dispõe sobre o instrumento da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, porém esse projeto recebeu parecer contrário da Comissão de Justiça da Câmara e foi retirado.⁹

Ainda em 2004 foi editado o Decreto Municipal nº 10.753, que dispõe sobre a adoção de procedimentos para a regularização fundiária no Município de Piracicaba e dá outras providências.

Atendendo as novas disposições legais trazidas pelo Estatuto da Cidade, e com a finalidade de adequação aos novos instrumentos, o PDDP- Plano Diretor de Desenvolvimento encontra-se em revisão e traz como uma de suas principais diretrizes a promoção da regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários.

Embora essa trajetória apresentada, nenhum processo de regularização fundiária em Piracicaba foi totalmente concluído. Por quê? Faltaram políticas públicas? Faltaram compromissos políticos? Faltaram recursos financeiros e humanos capacitados? O desenho institucional para implementação e gestão dos programas era suficiente e capaz? Como foi a participação da ASFAP nos processos? As legislações permitiam a regularização?

Hoje Piracicaba tem 40 núcleos de favelas, nos quais habitam cerca de 15000 pessoas, o que corresponde aproximadamente a 5% da população total do município. Destes, 90% estão situados em áreas públicas, na maioria verdes da categoria de bem de uso comum do povo. A mesma porcentagem pode ser considerada em termos de atendimento às infra-estruturas básicas como redes de abastecimento de água, coletoras de esgotos, extensão de energia elétrica e de iluminação pública. Além disso, a maioria das residências são em alvenaria, os lotes tem tamanhos razoáveis e, quase sempre são demarcados por muros ou cercas de divisas, as ruas e vielas praticamente são definidas, e são atendidos por serviços públicos de educação, saúde e transportes.

Contudo, embora possuam essas características, algumas poucas favelas ainda apresentam baixa qualidade urbana, com índices urbanísticos aquém dos viáveis, com vielas em dimensões inferiores às normais, declividades acentuadas, o que compromete a circulação de veículos, como por exemplo, ambulâncias, caminhões de lixo e de bombeiros. Não possuem áreas de lazer, não são atendidos por serviços públicos em sua totalidade e embora a maioria das residências sejam em alvenaria, não seguiram critérios construtivos, como ventilação e iluminação suficientes.

A escolha dos núcleos abaixo como objetos de estudo deveu-se às suas diferentes características, como localizações, estratégias adotadas para a regularização, forma de participação da população e outros.

a) Jardim Algodal

Trata-se da maior favela do município, tanto em área como em número de moradores, com aproximadamente 200 mil metros quadrados e 800 famílias.

Situada na região norte do município, aproximadamente à 3 km do centro, surgiu em meados da década de 1970, numa área declarada de utilidade pública para posterior desapropriação. Após 06 (seis) anos o poder público municipal desistiu da desapropriação, revogando o decreto anterior. Porém, nesse intervalo de tempo, grande parte da ocupação já havia acontecido.

Assim, um grande problema social estava instalado. Além das invasões, o proprietário da área ajuizou uma ação ordinária contra a Prefeitura, solicitando a recomposição dos prejuízos que a municipalidade lhe causara. O processo judicial, de nº 1040/86, seguiu por quase 10(dez) anos, sendo expedida a sentença em 1995, amparando-se no instrumento da "desapropriação indireta", que determinou ao município proceder a indenização de R\$ 6,5 milhões ao proprietário da gleba.

Apoiados pela ASFAP- Associação dos Favelados de Piracicaba e por outras instituições, entre elas a Igreja Católica, a ocupação ocorreu de maneira organizada urbanisticamente, procurando dar continuidade ao traçado das ruas existentes no entorno, os lotes foram definidos com áreas em torno de 125 m² cada, embora atualmente haja subdivisões, foram reservadas áreas que pudessem fazer parte de sistemas de lazer e institucionais. Existem no entorno equipamentos comunitários como postos de saúde, escolas, linhas de transportes e outros. A maioria das residências são em alvenaria e aproximadamente 30 (trinta) famílias encontram-se em área de preservação permanente do ribeirão guamiun.

Após a conclusão da ação de desapropriação da área com o propósito de solucionar o problema social ali instalado há mais de 20 (vinte) anos, e atendendo a antiga reivindicação da população moradora do local, a Prefeitura, através da EMDHAP, iniciou em 1998 o processo de regularização da área.

Um dos primeiros entraves encontrados logo no início do processo foi com relação à documentação registrária da área. Constatou-se que a área ocupada compreendia duas áreas contíguas com matrículas independentes. Além disso, verificou-se a necessidade de retificação das matrículas para adequação da regularização.

A administração da época resolveu, então, dar continuidade à regularização pela maior parte da área, o que corresponde a aproximadamente 80% da ocupação, cuja documentação registrária se encontrava mais completa, enquanto se fazia o levantamento da documentação existente da outra parte.

Embora coubesse à EMDHAP toda gestão do processo, tanto a retificação da área como o levantamento topográfico-cadastral fora elaborado por outros órgãos municipais, ou seja, pela Procuradoria Jurídica e pela SEMUPLAN- Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, que elaborou um convênio com a Escola de Engenharia de Piracicaba para os serviços de campo que foram entregues incompletos.

A EMDHAP tentou concluir os serviços, porém sem êxito, devido a vários fatores, dentre eles a falta de recursos humanos e materiais, de profissionais especializados, de coordenação dos trabalhos e de prioridade administrativa. Mesmo sem a conclusão dos projetos, em 1998 o Poder Executivo Municipal elaborou um projeto de lei específico, de acordo com parâmetros urbanísticos especiais existentes no local, para continuidade e

viabilidade do processo de regularização da área, o qual foi aprovado pela Câmara de Vereadores e recebeu o nº 4.508/98.

Seguindo os trâmites processuais legais, apenas em maio de 1999 o projeto foi declarado de interesse social, pelo Decreto Municipal nº 8.387, e em setembro do mesmo ano foi emitido o alvará de viabilidade para regularização da ocupação. Na mesma época também vinham sendo concluídos e executados os levantamentos e os demais projetos necessários para continuidade da regularização.

Com as eleições municipais em 2000, e a mudança de administração em 2001, iniciou-se uma nova fase do processo de regularização desse núcleo. A nova diretoria da EMDHAP, sem conhecimento específico e profundo do processo, e sob a alegação de um funcionário de que a área objeto da retificação não coincidia com a área dada pelo programa *Auto-Cad*, solicitou a abertura de uma sindicância para apurar possíveis irregularidades no processo de desapropriação e retificação judicial da área. Resolveu-se por contratar um novo levantamento da área em questão. Ironicamente, optou-se pela Escola de Engenharia de Piracicaba, que já havia sido contratada anteriormente e que não havia concluído os serviços.

Os serviços foram contratados em maio de 2002 e, embora com o prazo contratual de 120 dias, até o final de 2004 não haviam sido concluídos. A área real, objeto da sindicância não fora apurada, “esvaziando-a” e a sentença judicial do processo de retificação foi prolatada em março de 2001, porém só foi averbada em dezembro de 2004, juntamente com a escritura de doação da área à EMDHAP, embora a Lei nº 4508/98 já houvesse autorizado a doação da mesma.

A referida Lei nº 4.508 fora alterada pela Lei nº 5318 de 23 de Setembro de 2003, incluindo alguns pontos que não haviam sido contemplados anteriormente, como reservas de áreas públicas, larguras mínimas de vias, área mínima e máxima dos lotes.

Em junho de 2004, a EMDHAP contratou um plano de regularização urbanística da área, através de uma empresa de outra cidade. Embora sem a participação de profissionais da EMDHAP, o referido plano foi concluído e entregue em setembro de 2004. Não foram elaborados os projetos executivos e nem aprovados nos órgãos responsáveis, porém, iniciaram-se as obras de urbanização do núcleo, através de drenagem de águas pluviais e pavimentação, com recursos provenientes do OGU- Orçamento Geral da União, pelos programas PRO-INFRA e MORAR MELHOR do Ministério das Cidades.¹⁰

Em 22 de dezembro de 2004, a EMDHAP, através de seu diretor-presidente, mesmo com os projetos incompletos e algumas indefinições no plano, requereu ao Juiz Corregedor da 1º Vara Civil da Comarca de Piracicaba, a petição solicitando a regularização judicial do núcleo, a qual até o final de 2004 encontrava-se em andamento.

b) Jd. Gloria

Trata-se de uma favela existente desde a década de 1970, onde moram aproximadamente 120 famílias. Situa-se na região sudoeste do município, numa área de 27.000m² que havia sido reservada ao sistema de lazer do loteamento Jardim Glória, implantado na década de 1960.

Este núcleo possui características bastante particulares e próprias. Em 1985 recebeu a visita de um Frei Capuccino - o Frei Sigrist - que resolveu morar no local, ajudando na criação da Associação dos Moradores e na viabilização de projetos e obras de urbanização e de construção de residências no núcleo. Foram executadas algumas obras pontuais de infraestrutura, arruamentos, muros de arrimo, plantio de árvores, lixeiras, e praticamente todas as residências passaram a ser construídas em alvenaria e com o mesmo projeto-padrão.

Embora quase todo o núcleo possua redes de abastecimento de água, coleta de esgotos, energia elétrica e iluminação pública, a sua topografia é acentuada, as ruas são

estreitas e, na maioria das vezes, sem saída, prejudicando o acesso de alguns veículos, como caminhões de lixo. Em seu entorno, existem alguns equipamentos urbanos e comunitários, como escolas, postos de saúde e transportes coletivos.

Em 1995 foi aberta a matrícula sob nº 56.298 no 2º Serviço de Registro de Imóveis da referida área, porém em 06 de março de 1997, o referido imóvel foi retificado, *ex-officio*, com fundamento no parágrafo 1º do artigo 213 da Lei de Registros Públicos, nº 6.015/73, conforme AV-02 da matrícula, para constar medidas e confrontações, e em 1998, conforme AV-04, o imóvel foi desafetado, passando da classe de bens de uso comum do povo para a de bens patrimoniais do município, de acordo com a Lei Municipal nº 4.225/96 de 24 de dezembro de 1996, alterada pela Lei nº 4.341/97, de 04 de novembro de 1997.

A coordenação deveria ser da EMDHAP, porém, o processo de desafetação foi elaborado pela Procuradoria Jurídica do Município e pela antiga SEMUPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, utilizando-se medidas e áreas constantes no projeto de loteamento original, sem se preocupar com a realidade fática do local. Em 1998, iniciou-se o levantamento planialtimétrico-cadastral do núcleo executados por profissionais da própria EMDHAP. Porém, esse trabalho não chegou a ser concluído, pois, entre outros entraves, verificou-se que a realidade física do local não condizia com as medidas constantes na matrícula, assim parte da área ficaria fora da área descrita.

Embora pareça ser um problema menor, a partir daí houve um “esfriamento” do processo, pois várias dúvidas e discussões surgiram em torno do projeto, e a EMDHAP, com uma equipe reduzida e não especializada no assunto, tentou buscar apoio em outros órgãos, porém, outras prioridades de governo foram surgindo, deixando esses casos considerados mais complexos, para serem resolvidos posteriormente.

Após a mudança de administração municipal em 2001, esse processo não foi retomado e, conseqüentemente a regularização fundiária do núcleo não ocorreu.¹¹ Passados, então, 07 (sete) anos da edição da lei municipal de desafetação, a situação jurídica dos “lotes” ocupados ainda não foi resolvida.

c) São Dimas

Segundo dados da SEMDES-Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, a ocupação deste núcleo ocorreu em 1976. Com 40 famílias morando no local, trata-se da única favela situada na região sul do município, já que outros 03 (tres) núcleos que se situavam nesta região foram removidos na década de 1990.

A área ocupada foi reservada ao sistema de lazer do loteamento Jardim Bandeirante, implantado na década de 1960, com aproximadamente 120 metros de frente para a rua São Dimas, daí a denominação da favela. Essa área juntamente com demais áreas reservadas no loteamento foram doadas em 1960 ao município, passando a compor áreas da categoria de bens de uso comum do povo. Porém, não foram descritas e não tiveram suas matrículas abertas junto ao Serviço de Registro de Imóveis de Piracicaba.

Se não fosse a falta de pavimentação asfáltica e as características de algumas construções, o núcleo se confundiria com o restante do loteamento, pois praticamente 100% das moradias são em alvenaria, e os lotes, ou a dimensão que cada imóvel ocupa, não são menores, em sua maioria, do que 5 metros de frente e 20 metros de fundos, além de possuir redes de abastecimento de água, coletoras de esgoto e de energia elétrica e iluminação pública.

Num raio de aproximadamente 2 km, existem vários equipamentos comunitários, como pronto socorro, escolas, terminal de ônibus, além de muitos comércios e serviços.

A diretoria da EMDHAP, em 2004, elencou como uma de suas prioridades, a regularização deste núcleo e, no mês de março, 31 famílias lá residentes receberam o Título

de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, com base no Decreto Municipal nº 10.178/03 e suas alterações. O referido título estabelece basicamente que o concessionário exerce a posse sobre o imóvel descrito no objeto do referido título há mais de 5 anos, e declara que a área que ocupa não é superior a 250 m². Entre outros, o título é gratuito e com prazo indeterminado, e enfatiza a impossibilidade de dar ao imóvel diferente destinação da residencial.

O processo de concessão de uso não foi acompanhado por planta de situação ou do parcelamento do solo. Assim, adia-se o projeto e a aprovação do parcelamento, ou seja, transfere-se o problema para futuras administrações e tenta-se auferir os lucros políticos, já que essa maneira de concessão é mais ágil do que através da individualização dos lotes.

Além disso, esses títulos não foram encaminhados ao Serviço de Registro de Imóveis, pelo poder público. Apenas 05 (cinco) concessionários encaminharam seus títulos para registro, muitas vezes por desconhecem a importância do registro. Porém os títulos encaminhados foram devolvidos pelo Registro de Imóveis devido à irregularidades no processo.

4. Considerações Finais

Além da análise dos estudos específicos dos processos de regularização fundiária de 03 (tres) núcleos de favelas em Piracicaba, a pesquisa a que se refere este artigo relatou também, embora sem o mesmo aprofundamento dos estudos de casos, outras experiências municipais que subsidiaram essas considerações.

Pudemos verificar que o desenvolvimento dos processos e os obstáculos encontrados para a conclusão destes são similares, e que embora tenha havido avanços, no sentido de reconhecimento da ilegalidade com a elaboração de programas, aprovações de legislações, viabilizações de recursos e intensificação da participação da população, os resultados alcançados na regularização desses assentamentos ainda são insignificantes em relação à demanda.

Principalmente na análise dos processos de regularização dos 03 (tres) núcleos de Piracicaba verificamos que ocorreram várias evidências entre eles que contribuiram para a não-conclusão dos mesmos.

Dentre os fatores condicionantes aos obstáculos encontrados destacamos a falta de legislações ou de materialização destas, a fragilidade institucional e a falta de integração entre os órgãos envolvidos nos processos, a descontinuidade nas intervenções públicas quando das mudanças de governos, a falta de recursos, tanto financeiros como humanos e materiais e a falta de participação popular ativa nos processos.

5. Notas

¹ O presente texto têm como referência a dissertação de mestrado defendida por Silvia Maria Morales Funes, orientada pelo Prof. Dr. Ioshiaqui Shimbo e co-orientada pela Prof^a Dr. Carolina Maria Pozzi de Castro, desenvolvida no curso de Pós - Graduação em Engenharia Urbana do DECIV- Departamento de Engenharia Civil da UFSCAR - Universidade Federal de São Carlos, no campo de pesquisas em Políticas Públicas e Habitação de Interesse Social.

² A análise de 3 núcleos refere-se a estudo de caso múltiplo. A coleta de dados foi elaborada através de pesquisas documentais (processos administrativos, legislações, projetos, documentos registrários, mapas e outros), e entrevistas com atores estratégicos envolvidos nos processos (Presidente e Ex-Presidente da EMDHAP, diretoria da ASFAP, Oficial de Registro de Imóveis e outros) visando a obtenção de dados e informações complementares à pesquisa documental. Para as considerações finais, os dados e informações obtidos em cada processo analisado foram organizados, sistematizados e procedemos a triangulação destes, relacionando o encadeamento das evidências ocorridas entre eles, e que levaram a não-conclusão dos processos.

³ Se na intervenção da regularização houver obras de urbanização a administração pública poderá cobrar contribuições de melhorias por estas obras.

⁴ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/cidadesboletimeletronico.htm> Acesso em 10 de dezembro de 2004.

⁵ Censo Demográfico de 2000 – Fonte IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

⁶ Na década de 1980, a ASFAP era uma associação forte, atuante, reconhecida internacionalmente e recebia o apoio de várias instituições. O principal objetivo da organização sempre foi a luta pela posse da terra por eles ocupadas. A partir da década de 1990 houve um enfraquecimento na associação, que se vê até os dias atuais.

⁷ Conforme Siqueira (1993, p.61) “ tal parecer foi eminentemente político, uma vez que haviam argumentos a nível da Constituição Federal que poderiam dar uma interpretação favorável ao projeto, como ocorreu em vários outros municípios do Estado de São Paulo, na época.”

⁸ Kiotsi Chicuta (2003, p. 230), coloca que a regularização fundiária não se encerra em ato isolado do Executivo, aprovando o parcelamento e verificando sua observância às regras vigentes. É necessário que o ato se materialize juridicamente com a criação jurídica das frações destacadas, e para tanto passa necessariamente pelo Registro de Imóveis.

⁹ PL nº 156/02 de autoria da vereadora Ivete Madeira do PT, militante pelas causas relacionadas à habitação.

¹⁰ Esses programas têm como objetivo a ampliação ou melhoria de obras de infra-estrutura urbana e das condições de habitabilidade.

¹¹ A maior bandeira de luta da população moradora do núcleo, após o processo de urbanização é a questão da titularidade dos lotes, através da propriedade aos seus ocupantes, já que a área é desafetada. Existiam divergências políticas entre a administração municipal da época e a liderança do núcleo; assim, embora já tivesse sido desafetado, este núcleo não fez parte das prioridades de governo para continuidade do processo de regularização, mostrando assim claramente os interesses políticos, ideológicos e clientelistas.

6. Referências Bibliográficas

ALFONSIN, B.M. *Direito à moradia. Instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras*. Rio de Janeiro: IPPUR/ FASE, 1997.

ALFONSIN, B.M.; FERNANDES, E. *Da igualdade e da diferença*. *Jornal O Estado de Minas*. Caderno Pensar. 10 out 2004. p. 01.

CHICUTA, K.; A função registral e a atuação do Judiciário-considerações sobre a desapropriação judicial e a concessão real de uso. *Revista do Direito Imobiliário*. n. 55, 2003

FERNANDES, E. *Revisão da Lei Federal 6766/79 – Jornal O Estado de Minas*, 03 de Novembro de 2004.

FREY, K. *Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil*. In *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília – DF. IPEA, 2000

MARICATO, E. *A metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Ed. Hucitec, 1996.

_____. *Brasil, cidades - alternativas para a crise urbana*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2001.

MATTOS, L. P. (org). *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RANGEL, R., *Falta de recursos é entrave para o Ministério das Cidades regularizar lotes país afora*. *Jornal O Globo*. Brasília, 17 outubro de 2004.

SIQUEIRA, E. S. *A gestão de projetos e a produção da cidadania na associação dos favelados de Piracicaba*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.