

Regularização fundiária e eficácia dos novos instrumentos: a concessão de uso especial para fins de moradia no município de Teresópolis – RJ

Waleska Marcy Rosa

Professora Titular da UNIFESO – Centro Universitário
Serra dos Órgãos – Teresópolis – RJ

Mestre em Direito Público – UERJ

Doutoranda em Direito, Estado e Cidadania – UGF

Introdução

Apresenta-se, nesse trabalho, o estudo feito sobre o Município de Teresópolis, no que se refere ao tratamento legislativo conferido à concessão de uso especial para fins de moradia (CEFM). Para tanto, foi elaborado um panorama a respeito do referido município. Os mais importantes aspectos históricos, econômicos, físico-territoriais e ambientais foram apontados, especialmente com o intuito de se identificar suas interferências sobre a conformação urbanística encontrada em Teresópolis, a qual também é apresentada. As dificuldades enfrentadas no que se refere à ocupação urbana irregular decorrem da conjunção de todos esses elementos.

Ao final, por meio de análise dos dados levantados, procurou-se verificar em que medida a concessão de uso especial para fins de moradia poderá apresentar eficácia social (efetividade), tendo em vista as características locais e o regramento da CEFM no âmbito do referido Município.

1 Aspectos históricos e econômicos de Teresópolis

A região onde se situa o município de Teresópolis era, originalmente, habitada pelos índios Timbiras, especificamente da tribo dos Coroados (MIRANDA, 2006, p.1). Há, também, relatos de índios Tupinambás, que teriam chegado à região após a derrota de Villegagnon pelos portugueses, quando do fim da ocupação da cidade do Rio de Janeiro (ELMALAN, 2004). Ao norte da região, relata-se que houve um quilombo, denominado Quilombo da Serra, formado por escravos fugidos do Vale do Paraíba. Entretanto, tal informação nunca se confirmou (MIRANDA, 2006, p. 1), embora a trilha indígena que deu origem à atual estrada Rio – Teresópolis tenha sido conhecida no século XVIII como Caminho dos Escravos ou Caminho Novo.

A chegada do homem branco à região somente teria ocorrido no início do século XVIII, coincidindo com o ciclo da mineração em Minas Gerais. De fato,

nessa época, a região por detrás da Serra dos Órgãos já era ponto de repouso e reabastecimento de tropas que comercializavam entre Minas Gerais e a Corte do Rio de Janeiro, como atesta a nossa antiga e movimentada Hospedaria – a Hospedaria de Tiradentes¹ – demolida em 1973 para dar passagem à estrada Rio – Bahia, a BR-116 (RAHAL, 1987, p. 14).

¹ A referida hospedaria foi chamada Hospedaria Tiradentes, pois há relatos de que o Alferes lá teria se hospedado, quando de suas viagens ao Rio de Janeiro. Há dados históricos de uma de suas passagens pelo local, em 1789 (MIRANDA, 2006, p. 2). A figura de Tiradentes é, ainda, referencial no município, tendo em vista que um de seus descendentes teria recebido terras de D. João VI na região, sendo uma das fazendas que deu origem ao município, como

Com a chegada da família imperial ao Rio de Janeiro, em 1808, houve a abertura dos portos e os comerciantes ingleses, dentre eles George March, passaram a ter bastante prestígio. March tinha uma das principais residências de Botafogo e possuía um estilo de vida opulento. Por volta de 1821, estabeleceu sua casa de campo em Teresópolis, construindo uma fazenda-modelo (FGV, 2006, p. 5), que prosperou e foi a principal abastecedora da cidade do Rio de Janeiro. A importância de George March para a formação da cidade ocorreu não apenas devido ao seu patrimônio imobiliário e à sua responsabilidade pelo povoamento inicial, mas também devido a um de seus empregados. Richard Heath foi administrador das fazendas de March (Fazenda dos Órgãos e Fazenda do Paquequer) e a ele se deve, em grande parte, a atual riqueza agrícola do município (FGV, 2006, p. 7).

Além do desenvolvimento da agricultura e da pecuária em suas fazendas, March se preocupou também com o desenvolvimento do turismo e do veraneio, o que o levou a melhorar o caminho de acesso ao Rio de Janeiro, com a colocação de paredes de arrimo e pés-de-moleque nos atoleiros. Assim, facilitou-se o trânsito de tropas e de liteiras (RAHAL, 1984, p. 45).

As terras das fazendas de George March se estendiam do Comary à Várzea, passando pelo Alto (denominações atuais dos bairros), abrangendo, portanto, boa parte do atual território do Município.

Após a morte de March, em 1845, seus filhos passaram a vender as terras. Em torno delas, tanto na Várzea quanto no Alto², estabeleceram-se pequenos povoamentos que deram sustentação ao surgimento da cidade (FGV, 2006, p. 4). Nessa época, os moradores já se referiam à localidade como Therezópolis, em homenagem à imperatriz Teresa Cristina (o casal imperial costumava freqüentar a localidade, hospedando-se na residência do Barão D'Escragnolle, situada no atual bairro do Quebra-Frasco). Em 25 de outubro de 1855, por meio do Decreto nº 829, criou-se a Freguesia de Santo Antonio de Therezópolis³, com dois mil habitantes (FGV, 2006, p. 7), sendo distrito do Município de Magé.

Em 1872, foi construída a primeira estrada de acesso a Teresópolis, ligando-a a Itaipava. Até então, o único modo possível para se chegar era por meio de tropas e liteiras, utilizando-se o caminho preparado por George March. A abertura da estrada permitiu a chegada de estrangeiros que se instalaram na cidade e de famílias abastadas que mantinham na localidade suas casas de veraneio (VIEIRA, 1938, p. 47).

Outra fazenda cuja importância para o surgimento do município deve ser destacada é a Fazenda da Posse, situada em terras do entorno da Cascata do Imbuí. A sesmaria teria sido dada por D. João VI ao Tenente Joaquim Paulo de Oliveira, que seria filho natural de Joaquim José da Silva Xavier, o Tiradentes. Segundo Armando Vieira (1938, p. 59), os

será verificado adiante.

² Não há precisão sobre a localização precisa das fazendas, havendo divergências entre os historiadores (VIEIRA, 1938) e o INEPAC – Instituto Estadual de Patrimônio Artístico e Cultural.

³ Freguesia era a denominação do povoamento vinculado a determinada paróquia. À época do Brasil Império, as paróquias eram responsáveis por diversos atos do Estado, como o registro dos nascimentos e dos óbitos. Tal situação era típica do regime de união entre Estado e Igreja, ainda em vigor à época.

descendentes de Tiradentes teriam sido precursores do povoamento de Teresópolis.

As terras ocupadas por March e por Oliveira constituem, portanto, as origens do povoamento do atual município de Teresópolis.

Embora muito prestigiada e importante no que se refere ao abastecimento da Corte, somente no período republicano Teresópolis foi elevada à categoria de município, por meio do Decreto nº 280, de 06 de julho de 1891.

Em 1893, por meio da Lei nº 41, de 31 de janeiro, a capital do estado foi transferida de Niterói para Teresópolis, devido aos problemas com a Revolta da Armada. Entretanto, o governo do estado não chegou a se instalar em Teresópolis (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2006, *online*) e, em 20 de fevereiro de 1894, a capital foi transferida para Petrópolis, cidade natal do então presidente do Estado, José Thomaz de Porciúncula.

Em 1901, José Augusto Vieira arrematou muitas das propriedades de Teresópolis, tornando-se proprietário de quase toda a cidade (FGV, 2006, p. 8). Em 1908 foi inaugurada a primeira estação ferroviária de Teresópolis, cuja construção foi de responsabilidade da família Vieira.

Em 26 de junho de 1926 constituiu-se a empresa A. Vieira e Cia. Ltda., com a finalidade de lotear e vender as terras anteriormente adquiridas por José Augusto Vieira. Surgem, então, as primeiras plantas e os arruamentos e delimitações das unidades a serem vendidas (FGV, 2006, p.8).

Desde o surgimento dos primeiros povoamentos, a vocação de Teresópolis se mostrou eminentemente agrícola. A fazenda modelo implantada por George March produzia hortaliças que abasteciam a cidade do Rio de Janeiro. Mais tarde, ainda na década de 1920, o Comendador Coxito Granado adquiriu vastas terras na área da Várzea e lá instalou sua fazenda para produção de ervas medicinais que abasteciam a Farmácia Granado (MIRANDA, 2006, p. 9).

Outra propriedade de grande importância para a atividade agrícola de Teresópolis foi a do comerciante Manoel Lebrão, proprietário da Confeitaria Colombo. Parte de suas terras ficaram conhecidas como Quinta Lebrão⁴, servindo para a plantação de marmelo, utilizado para a elaboração da marmelada Colombo (MIRANDA, 2006, p. 9).

⁴ A referência à Quinta Lebrão torna-se especialmente importante nesse trabalho devido ao fato de a área ter se tornado uma das maiores favelas de Teresópolis na atualidade. Ao final da vida de Lebrão, suas terras foram adjudicadas pelo antigo INANPS, que não as utilizou. Com isso, a área foi invadida e hoje é um assentamento em área pública do INSS, necessitando de regularização fundiária. A Favela de Quinta Lebrão está localizada à beira da estrada Rio – Bahia. Há um importante estudo local sobre a Quinta Lebrão, realizado no âmbito da UNIFESO – Centro Universitário Serra dos Órgãos pelo Prof. Dr. Marcelo Masset Lacombe (2003, p. 1-33). Entre maio e setembro de 2006, foram realizadas diversas reuniões entre o Ministério Público Federal, o Ministério Público Estadual, representantes do INSS, da Secretaria de Patrimônio da União, do Ministério das Cidades e do Município, com a finalidade de se iniciar a regularização fundiária da favela Quinta Lebrão. Em 26 de junho de 2006 foi assinado convênio entre o Ministério da Previdência Social, o INSS e o Ministério das Cidades com o fim de regularizar ocupações em imóveis daquela autarquia federal. Além disso, a Medida Provisória nº 292/2006, que alterou o texto da Lei nº 9.636/1998, poderia facilitar o processo de regularização. Ocorre, entretanto, que, como a referida medida provisória não foi convertida em lei e deixou de vigorar, serão reiniciadas as reuniões para a regularização, a partir dos marcos legais anteriores.

Hoje, Teresópolis é o maior produtor de hortigranjeiros do estado do Rio de Janeiro, sendo sua principal atividade econômica. A produção de hortigranjeiros ocorre, em mais de 90% dos casos, em pequenas propriedades com menos de dez hectares (CIDE, 2006, *online*). Segundo dados do CIDE (2006, *online*), referentes ao ano de 2002, a produção de hortigranjeiros é responsável por cerca de 13,2% do PIB do Município.

Apesar de ser a mais importante atividade econômica do Município, a agricultura gera, também, problemas ambientais graves, que precisam ser compreendidos e eliminados. A utilização de agrotóxicos nem sempre segue os padrões exigidos para evitar a contaminação não somente dos agricultores, mas também dos rios e do lençol freático. Tal situação é um risco constante para o ecossistema, especialmente tendo em vista que no município estão localizadas duas unidades de conservação: o Parque Nacional da Serra dos Órgãos e o Parque Estadual dos Três Picos.

Essencialmente, a atividade agrícola é desenvolvida no 2° e no 3° distritos⁵, que compõem a área rural do Município.

Além da agricultura, o turismo é outra atividade econômica importante no Município de Teresópolis. Como foi verificado, George March já utilizava suas propriedades para a agricultura e para receber viajantes. Os imperadores D. Pedro II e D. Teresa Cristina costumavam freqüentar a cidade. Teresópolis, devido ao seu clima ameno e à exuberante natureza, desde o início de seu povoamento, teve vocação para o turismo.

De fato, famílias com excelentes condições financeiras adquiriam casas de veraneio em Teresópolis. Ainda hoje, quando se chega à cidade por meio da rodovia Rio – Teresópolis, é possível identificar verdadeiras mansões remanescentes no Bairro do Alto. Atualmente, o turismo ainda tem importância, apesar de não apresentar somente as características da fase em que o Município recebia as famílias abastadas que costumavam passar o verão em suas residências na serra. No parecer técnico que fornece os dados para a elaboração do Plano Diretor do Município, são apontados três tipos de turistas que chegam a Teresópolis: os turistas de veraneio, que possuem propriedades no Município e que, até o final de década de 1970, foram os responsáveis pelo crescimento econômico de Teresópolis; os turistas que buscam programações específicas, como os festivais, e que permanecem nesse período; os turistas de final de semana, que podem ou não se hospedar na cidade (FGV, 2006, p. 252). À sua disposição, o turista encontra em Teresópolis atrativos naturais e culturais, sendo que os primeiros são os mais conhecidos, especialmente o PARNASO – Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

O tripé sobre o qual se baseia a economia é completado pelo comércio, embora esse não tenha tanta pujança quanto a agricultura e o turismo. Além disso, há um considerável setor de serviços, formado pelos hotéis, pousadas e restaurantes que recebem os turistas que visitam a cidade.

A atividade industrial foi iniciada na década de 1960, graças ao desenvolvimentismo e à integração nacional que marcavam as políticas

⁵ Como será verificado, o Município de Teresópolis está dividido em três distritos, o 1° é Teresópolis, sede do município, compreendendo a área urbana. O 2° distrito é o Vale do Paquequer, cuja sede é Cruzeiro. O 3° distrito é o Vale do Bonsucesso, cuja sede é Bonsucesso.

públicas à época. Entretanto, permanece embrionária, não sendo, assim, significativa.

2 Aspectos físico-territoriais e ambientais de Teresópolis

Teresópolis está situado entre os treze municípios que compõem a Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro. Tem área total de 772 km² (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2006, *online*), correspondentes a 11,1% da área da Região Serrana (FGV, 2006, p. 10), limitando-se a oeste com o Município de Petrópolis.

O núcleo urbano de Teresópolis localiza-se em sítio comprido e estreito, no vale do Rio Paqueta. A cidade acha-se acondicionada por esse relevo, tendo formação marcadamente longitudinal, que ora se alarga, ora se estreita. A ocupação de seu território ocorreu, inicialmente, nos bairros centrais. Com o desenvolvimento urbano, foi subindo encostas e vales próximos (ABREU, 1994, p. 69).

A principal rodovia de acesso a Teresópolis é a BR-116, que liga Fortaleza a Porto Alegre. O trecho da BR-116 que serve Teresópolis foi inaugurado em 1959, no governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira. É importante destacar que a chegada da BR-116 ao Município ocorreu em pleno período desenvolvimentista e de fortalecimento da industrialização e da urbanização no Brasil. Teresópolis colheu os frutos desse período no que se refere especialmente ao turismo de veraneio. O Município recebeu também os ônus do período desenvolvimentista e da chegada da rodovia: a partir daquele momento, a população urbana começou a crescer e a ocupar irregularmente os espaços disponíveis. Tal fenômeno foi o mesmo verificado em todo o Brasil ao longo do mesmo período.

Sem dúvida que o acesso facilitado pela abertura da BR-116, cujo trecho conhecido como Rio-Bahia passa por Teresópolis, permitiu maior afluxo de visitantes e também um maior fluxo migratório de pessoas que se fixaram no Município.

Além da BR-116, a outra rodovia federal que serve Teresópolis é a BR-495, que liga Petrópolis a Teresópolis, possuindo extensão de 33,40 km. Há, ainda, duas rodovias estaduais, ligando Teresópolis a Nova Friburgo e a Sumidouro. Existem, também, diversas estradas vicinais.

Destacam-se as duas rodovias federais, não somente porque permitem a ligação com a capital do Estado e com Petrópolis, a maior cidade da Região Serrana, mas também devido ao fato de ambas cortarem parte do PARNASO. Em Teresópolis está situada uma das sedes do Parque Nacional da Serra dos Órgãos.

O território do município é muito montanhoso e possui vegetação densa. No município está situada a bacia do Rio Paqueta. Devido à localização, altitude, relevo e vegetação, as chuvas são freqüentes no período do verão, o que gera uma série de dificuldades com as quais se tem que lidar. Dentre elas, destacam-se os deslizamentos de encostas, seja nas rodovias de acesso, seja nos assentamentos irregulares.

O Município de Teresópolis apresenta, como marcos naturais, formações rochosas abruptas, de acordo com o estudo geológico realizado no Projeto Teresópolis (projeto elaborado e desenvolvido pela UERJ e pelo IBGE, em 1998, para o estudo da bacia do rio Paqueta). Além disso, o solo possui baixa fertilidade, o que impõe a necessidade de grandes quantidades de insumos para o seu manejo. Esse é um problema a ser

enfrentado pela agricultura na região, especialmente diante da existência do PARNASO e do Parque Estadual do Três Picos, ambientes de conservação.

Quanto ao uso urbano, o solo apresenta riscos, especialmente em períodos de chuvas, quando a água provoca o encharcamento das camadas do solo. Os deslizamentos são constantes, especialmente porque a ocupação urbana interfere na permeabilidade do solo (FGV, 2006, p. 37).

A bacia do Rio Paquequer é importante para a preservação das espécies que habitam o PARNASO. Entretanto, como se verificará adiante, a ocupação urbana em Teresópolis vem trazendo problemas em relação à bacia hidrográfica. Assim, um dos problemas com os quais o Município deve lidar é o equacionamento entre preservação ambiental, agricultura e ocupação urbana.

3 Aspectos urbanísticos de Teresópolis⁶

Diversos são os aspectos a serem analisados para se traçar o quadro da situação urbanística do Município: sistema de transportes; disponibilidade de praças, jardins e outros espaços de uso público; equipamentos urbanos; ocupações irregulares, dentre outros. Para a descrição da situação do Município de Teresópolis, tendo em vista o contexto desse trabalho, optou-se apenas pela análise das ocupações irregulares, tendo em vista o objeto de análise.

É importante, no entanto, destacar um aspecto urbanístico que chama atenção em Teresópolis. Trata-se da ausência de rede de esgotamento sanitário do tipo separador absoluto⁷, o que é particularmente grave em um município com duas unidades de conservação e com alto índice de ocupação urbana irregular em encostas. A cidade é apenas parcialmente dotada de galerias de transporte de águas fluviais⁸ (FGV, 2006, p. 163). Tais galerias encaminham as águas pluviais aos rios.

Tendo em vista a ausência⁹ de rede de esgotamento sanitário, os dejetos devem ser tratados previamente, antes de serem lançados nas galerias de águas pluviais existentes. No censo de 2000 verificou-se que apenas 7,8% dos moradores lançam os dejetos em rede geral de esgoto ou rede pluvial. Por sua vez, 55,16% têm os dejetos lançados em fossa séptica. No entanto, 37,15% dos moradores lançam os dejetos em fossa rudimentar, rio, lago ou outro tipo de escoadouro (CNM, 2001, *online*).

⁶ Os dados do IBGE referentes ao censo de 2000 foram utilizados para identificar a situação urbanística do Município. Entretanto, há dados que não são levantados pelo censo. Nesses casos, optou-se por tomar como base o levantamento de informações feito pela Fundação Getúlio Vargas para elaboração do parecer técnico que fundamenta o Plano Diretor, tendo em vista a atualização e sistematização dos dados obtidos para elaboração do documento.

⁷ As redes do tipo separador absoluto são aquelas em que os sistemas transportam apenas esgoto, separadamente das águas pluviais (FGV, 2006, p. 163).

⁸ O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis, demonstrando a gravidade da situação do esgotamento sanitário no município, determina como programa de ação da linha estratégica que prevê a melhoria do saneamento ambiental, em seu art. 24, parágrafo único, inciso IV, a “ampliação e melhoria do sistema de drenagem pluvial, com a proibição de lançamento dos esgotos sanitários na rede de drenagem”.

⁹ Fala-se em ausência, tendo em vista que no censo de 2000, o IBGE registrou que apenas 7,8% dos domicílios lançam seus dejetos em rede de esgoto ou em rede pluvial. Tal porcentagem é irrisória diante do universo de domicílios que não é atendido por tal serviço.

Observa-se, portanto, que mais de um terço do esgoto sanitário dos domicílios não é tratado e acaba nos rios que formam a bacia hidrográfica do Município ou no lençol freático.

Embora essa situação seja freqüente em municípios de pequeno porte, é preocupante, pois gera constantes problemas de saúde pública, especialmente verminoses e hepatite¹⁰. A preocupação em Teresópolis aumenta, devido à questão ambiental delicada, conforme verificado anteriormente. Além disso, as fortes chuvas que ocorrem mais intensamente no verão, além de provocarem deslizamentos, alagam especialmente as moradias situadas em beiras de rios e córregos, aumentando, ainda mais, a vulnerabilidade dos moradores de assentamentos informais.

Em relação aos assentamentos informais, o Município exhibe situação extremamente preocupante. Quase um quarto das moradias (IBGE, 2000, *online*) existentes no Município tem caráter de informalidade. Isso coloca Teresópolis como o segundo município com maior índice de favelização no Estado do Rio de Janeiro¹¹. O IBGE considera favela o assentamento informal com um mínimo de cinquenta e um domicílios, o que subdimensiona o percentual de domicílios situados em assentamentos informais, especialmente em Teresópolis. A peculiaridade local reside na questão geográfica. O território do município apresenta terrenos íngremes, o que, por diversas vezes, impede que determinado assentamento seja considerado como favela, diante dos critérios adotados pelo IBGE (FGV, 2006, p. 135). Desse modo, não é arriscado supor que o índice de moradias situadas em assentamentos subnormais atinja ou mesmo ultrapasse, no Município, os 25% .

Em termos de crescimento dos assentamentos informais, é de se ressaltar que

no intervalo 1991/2000, enquanto as taxas de crescimento anual da população e de domicílios no Município foram, respectivamente, de 1,5% e 2,5%, para a população e domicílios nos assentamentos informais essas taxas foram de, respectivamente, 1,7% e 3,0% (FGV, 2006, p. 134).

Entretanto, mais uma vez, não se pode perder de vista o subdimensionamento dessas taxas, tendo em vista o critério utilizado pelo IBGE de um mínimo de cinquenta e um domicílios para que se considere favela determinado assentamento informal.

Essa taxa de crescimento dos assentamentos informais, além da preocupação com a vulnerabilidade da população, leva também à preocupação com a questão ambiental, tendo em vista que a população de baixa renda nas áreas urbanas brasileiras, historicamente, tende a se localizar nas áreas de maior risco. No caso de Teresópolis, além do risco físico e social, está também presente o risco ambiental, conforme apontado. Assim, embora o Município ainda possua áreas bem preservadas, o forte crescimento das ocupações informais, aliado à inexistência de políticas habitacionais e de controle municipal sobre a ocupação informal de áreas urbanas pode transformar essa realidade rapidamente (FGV, 2006, p. 139).

¹⁰ Ressalte-se que a situação do saneamento básico no Brasil vem gerando preocupações para os especialistas. De acordo com estudo da UFRJ, entre os domicílios de menor renda, houve queda de 59% para 55% no número daqueles que possuem rede de esgoto ou fossa (GOIS, 2006, p. A8).

¹¹ Macaé ocupa o primeiro lugar, com 38% de domicílios localizados em assentamentos informais, de acordo com o último censo (IBGE, 2000, *online*).

De fato, os dados obtidos para a elaboração do Parecer Técnico que fundamenta o Plano Diretor do Município, apontam que em Teresópolis a autoconstrução, nas áreas irregulares, é mais freqüente que a transação com casas já prontas (FGV, 2006, p. 139). Por meio de visita e observação nos bairros da cidade, é possível verificar que existe, realmente, um forte investimento por parte da população na construção de casas em assentamentos informais. Dessa constatação, pode-se inferir que a ocupação irregular de áreas urbanas é relativamente fácil, o que aponta para a ausência ou a grande deficiência na fiscalização. Por sua vez, houve, para os técnicos responsáveis pela elaboração do Parecer, relatos no sentido de que os moradores consideram certa a ajuda do Poder Público para a melhoria das condições de moradia nos assentamentos informais (FGV, 2006, p. 139). Tais melhorias são consubstanciadas pelo fornecimento de energia elétrica, pela coleta de lixo e, especialmente, por algum tipo de pavimentação urbana¹².

A situação relatada vai ao encontro dos dados do IBGE sobre o Município, conforme apresentados pela Confederação Nacional de Municípios (CNM). De acordo com o IBGE, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais, até 2001, Teresópolis não possuía conselho municipal na área de habitação nem conselho na área de política urbana (CNM, 2006, *online*). Ao mesmo tempo, também no mesmo período nada se sabia sobre a existência de cadastros referentes à ocupação urbana informal (CNM, 2006, *online*). A mesma situação foi verificada quanto à existência de loteamentos irregulares no Município. Fica evidente, com isso, que o conhecimento dos governantes sobre a situação dos assentamentos informais no Município é tão ou mais precária que os próprios assentamentos.

Os dados do IBGE vão ao encontro daqueles levantados pela FGV para a elaboração do parecer técnico que fundamenta o Plano Diretor. De acordo com o parecer (FGV, 2006, p. 112), não há clareza acerca do domínio fundiário das áreas de encostas que são, cada vez mais, ocupadas de modo aleatório e desordenado.

Sem a existência de cadastro sobre a informalidade urbana, torna-se difícil, senão impossível, a elaboração e a execução de políticas públicas para urbanização e regularização dos assentamentos informais. De fato, a mesma pesquisa do IBGE sobre informações básicas municipais indica que em Teresópolis, até o ano 2001, não havia programa de regularização fundiária ou de urbanização dos assentamentos irregulares (CNM, 2006, *online*). Tal situação não se modificou nos últimos quinze anos, conforme aponta o Parecer

¹² É interessante destacar dados de pesquisa realizada na Coréia, um dos assentamentos informais de Teresópolis, que ocupa parte da área do Parque Estadual do Três Picos, unidade de conservação cujos mananciais abastecem as Regiões Serrana e do Grande Rio. Quando os moradores foram perguntados sobre os principais problemas que enfrentam, na ordem de prioridade, o primeiro lugar ficou com a pavimentação. Somente em último lugar aparece a preocupação com os riscos físicos que os ocupantes sofrem devido à construção de suas casas em encostas íngremes e, muitas vezes, acima ou abaixo no nível das vias e servidões (VIVAMOS MELHOR, 2005). Vivamos Melhor é uma organização não governamental que atua no Brasil desde 1991. Seus projetos são financiados, na sua maior parte, pela *Fundación Vivamos Mejor*, uma organização internacional sem fins lucrativos situada na cidade de Berna, na Suíça. Suas filosofia e metodologia consistem na ajuda ao auto-desenvolvimento da comunidade, coordenando e co-financiando atualmente cerca de vinte projetos na América Latina (Guatemala, Venezuela, Equador, Colômbia, Costa Rica, Nicarágua e Brasil).

Técnico elaborado para fundamentar o Plano Diretor do Município (FGV, 2006, p. 141).

A inexistência, até este ano, de legislação sobre áreas de especial interesse social (CNM, 2006, *online*) é um dos reflexos da ausência de dados e de políticas no sentido de se urbanizar e regularizar os assentamentos informais no Município. Tal situação somente agora começa a se modificar, tendo em vista que o PDDST instituiu trinta e duas zonas de especial interesse social (ZEIS).

Houve, a partir de 1992, por intermédio da Lei nº 1.399, de 14 de abril do mesmo ano, tentativas de se regularizar as habitações informais. Entretanto, tais tentativas, seja a partir da referida lei, seja por meio das diversas outras que lhe sucederam¹³, se referiam mais aos aspectos edilícios que aos aspectos referentes ao domínio e à posse. Com isso, a lei de 1992 e aquelas que a sucederam e tornaram sistemática essa prática, na verdade, atendiam às classes média e alta. Tal situação resta demonstrada especialmente a partir do ano de 2002, quando o Poder Legislativo Municipal passou a exigir uma contrapartida financeira para se regularizar as edificações. Tal contrapartida é variável, de acordo com a área a ser regularizada, e tornou-se, desde 2002, uma prática comum na Administração Municipal (FGV, 2006, p. 282).

Além dessa legislação referente à regularização das construções que não seguem os padrões edilícios, é importante salientar, no âmbito desse trabalho, a Lei nº 2.245, de 16 de abril de 2003, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia e dá outras providências. A análise da referida lei será feita diante, no entanto, é possível afirmar que sua finalidade é diversa daquela perseguida pela legislação que acaba de ser apontada. Embora ambos os casos sejam referentes à regularização, a Lei nº 2.245/2003 tem como finalidade a regularização fundiária, enquanto as demais têm como finalidade a regularização da edificação. De qualquer modo, em princípio, pode-se considerar que o município de Teresópolis, por meio do Poder Legislativo, se encaminha no sentido de dar cumprimento ao Estatuto da Cidade, no que se refere à regularização fundiária urbana. Tal questão também será analisada adiante.

Outro fator urbanístico a ser destacado em relação ao Município é o déficit habitacional. Mais uma vez, não há dados precisos a respeito da situação encontrada atualmente em Teresópolis. Os dados mais recentes sobre o déficit de moradias no Município são de 1991, quando a Fundação Centro de informação e Dados do Rio de Janeiro (CIDE) quantificou o déficit e a inadequação¹⁴ da moradia em todos os municípios do Estado do Rio de Janeiro. Naquele ano, o déficit em Teresópolis era da ordem de 3655 (três mil, seiscentas e cinquenta e cinco) unidades habitacionais (CIDE, 2006, *online*), que correspondiam a 11,2% do estoque total.

¹³ Além da Lei nº 1.399/1992, outras foram editadas com o mesmo propósito em 1997, 1998, 1999, 2000 e 2002.

¹⁴ O déficit habitacional abrange o aspecto quantitativo e o aspecto qualitativo. Em relação à questão quantitativa, o que se procura dimensionar é o número de moradias que faltam para atender determinada população. No que se refere ao déficit qualitativo, dimensiona-se a adequação da moradia em relação ao adensamento e ao acesso a infraestrutura. No estudo realizado pelo CIDE e que é tomado como base nesse trabalho, o déficit foi calculado de acordo com os seguintes critérios: domicílios improvisados, rústicos, multifamiliares, cômodos cedidos ou locados e situações em que o valor pago pela locação era superior a 30% da renda familiar (CIDE, 2006, *online*).

Conforme apontado, não há dados mais recentes a respeito do déficit habitacional no Município. Entretanto, tendo em vista que praticamente não houve, desde 1991, qualquer tipo de programa oficial para a produção de moradias para as famílias de baixa renda, é razoável inferir-se que a taxa tenha se mantido a mesma desde 1991. Assim, aplicando a taxa de 11,2% ao número total de domicílios apurados pelo último Censo (IBGE, 2000, *online*) em Teresópolis, que foi da ordem de 41.293 (quarenta e um mil, duzentos e noventa e três) domicílios, chega-se a um déficit de 4625 (quatro mil, seiscentos e vinte e cinco) domicílios. Tendo em vista que se passaram seis anos desde o Censo de 2000, não é arriscado estimar em mais de 5000 (cinco mil) unidades o atual déficit habitacional de Teresópolis.

Ainda de acordo com os dados do CIDE (2006, *online*), referentes ao ano de 1991, o déficit habitacional apresentava-se em maior proporção entre as famílias com renda de até dois salários mínimos.

Evidencia-se, de acordo com os dados apresentados, que o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis tem várias dificuldades a enfrentar na área urbanística e, especialmente, no que se refere à regularização fundiária urbana. Passa-se, portanto, à descrição e à análise do documento técnico, aprovado pelo Poder Legislativo Municipal por meio de lei complementar.

4 O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis

Antes de passar à descrição e à análise do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis é importante situar o contexto das discussões sobre sua elaboração no município em foco.

Embora previsto no § 1º do art. 182 da Constituição brasileira de 1988 que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, o município de Teresópolis, somente tomou providências para a elaboração do plano diretor após a vigência do Estatuto da Cidade. Entretanto, tais providências não foram imediatas, no que se refere à tomada de decisão por parte dos agentes públicos municipais.

A Lei nº 10.257/2001 dispôs, em seu artigo 58, que o período de *vacatio legis* seria de noventa dias após a sua publicação. Com isso, o Estatuto da Cidade passou a vigorar em outubro de 2001. Tendo em vista que até abril de 2002 nenhuma providência havia sido tomada por parte dos governantes municipais para que se iniciassem os processos de discussão a respeito do plano diretor, o Grupo de Trabalho Estatuto da Cidade, formado por professores do Curso de Graduação em Direito da UNIFESO (Centro Universitário Serra dos Órgãos) e por estudantes em iniciação científica, resolveu promover o I Encontro Teresopolitano para a Implementação do Estatuto da Cidade, ocorrido em 22 de junho de 2002, com ampla participação de diversos segmentos da sociedade, individualmente e por meio de associações. Houve, inclusive, a participação do então vice-prefeito e atual prefeito do Município. Além da presença de pessoas de Teresópolis e de diversas organizações da sociedade civil local, também foram convidados, e participaram, representantes de outros municípios da Região Serrana e um representante da Fundação Bento Rubião, entidade convidada especialmente devido à sua atuação em regularização fundiária urbana.

Como resultado dos debates e das discussões ocorridos, foi elaborada a Carta de Teresópolis, por meio da qual foram traçados compromissos e

objetivos com vistas à implementação do Estatuto da Cidade no âmbito do município de Teresópolis. Um desses compromissos foi o empenho no sentido de se iniciar as discussões para a elaboração do plano diretor do município.

Passado mais de um ano do referido encontro, nada ocorreu em Teresópolis no sentido de se implementar ações com vistas à elaboração do plano diretor. Assim, o citado Grupo de Trabalho entendeu que deveria identificar outras alternativas para viabilizar a elaboração do plano diretor. Com isso, os estudos realizados tiveram como resultado a publicação de uma revista cuja temática foi o Direito à Cidade. Em um dos artigos nela contidos, concluiu-se que a iniciativa popular poderia suprir a inércia do governo local, especialmente diante do caráter legal atribuído ao plano diretor e diante do princípio democrático consubstanciado no Estatuto da Cidade por meio da previsão de gestão democrática da cidade (MELO; ROSA, 2003, p. 49).

Embora todos esses esforços tenham sido verificados, somente no ano de 2005 foi deflagrado o processo de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis (PDDST). Nomeado o Dr. Álvaro Chrispino como coordenador dos trabalhos, este fez a indicação da Fundação Getúlio Vargas (FGV) para prestar assessoria técnica. A FGV apresentou a proposta de trabalho em 28 de março de 2005 e, após dispensa de licitação com base no inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666/1993¹⁵, o instrumento de contrato foi assinado pelo Município de Teresópolis e pela FGV, por seus respectivos representantes, em 05 de setembro de 2005.

Todos os estudos e a elaboração do Anteprojeto de Lei Complementar do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis ocorreram em um ano, da contratação à entrega do anteprojeto pela FGV, que ocorreu em 05 de setembro de 2006.

Após o envio à Câmara Municipal, em 06 de outubro de 2006, o Projeto do PDDST foi aprovado em 16 de outubro de 2006.

O plano diretor é um dos instrumentos de planejamento a serem utilizados pelos municípios.

Planejar significa estabelecer objetivos, indicar diretrizes, estudar programas, escolher os meios mais adequados a uma realização e traçar a atuação do governo, consideradas as alternativas possíveis (AGUIAR, 1996, p. 35).

Não resta dúvida que a elaboração levada a cabo pela FGV atendeu a essa noção de planejamento, o que não poderia deixar de ocorrer especialmente devido à excelente capacidade técnica da Fundação. Entretanto, há duas questões que devem ser apontadas no que se refere ao processo de elaboração do PDDST.

Como foi verificado, todo o processo durou exatamente um ano. Embora tecnicamente o relatório que serviu de base para a elaboração do PDDST seja adequado e reflita a realidade do Município e embora o PDDST também seja tecnicamente adequado, o curto período de tempo não permitiu que os debates sobre o plano fossem amplos. Apesar de se ter atendido ao disposto no inciso I do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade no que se refere à promoção de audiências públicas e debates com a população e associações, há relatos de que as audiências e debates não foram suficientes para o amadurecimento

¹⁵ Conforme o referido dispositivo, de acordo com redação dada pela Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994, é dispensável a licitação quando houver contratação de "instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa (...) desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos".

necessário em relação às diversas questões contidas no PDDST. A avaliação que se faz do processo é que não houve tempo hábil para o envolvimento e participação dos diversos segmentos sociais.

Um dos reflexos dessa crítica pode ser identificado no PDDST, que dispõe, em seu art. 128, que sua revisão será efetuada a partir do quinto ano do início de sua implementação. Embora o § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade fixe o prazo máximo de dez anos para a revisão da lei que institui o plano diretor, há que se considerar que em um Município com as características de Teresópolis, com diversos problemas e com insuficiência de políticas urbanas, cinco anos é pouco tempo para se avaliar e rever o PDDST, tendo em vista que quase toda a estrutura para sua implementação ainda terá que ser criada. Isto vale também para o arcabouço legislativo que terá que ser renovado, seja por meio da elaboração de diversas novas leis previstas no PDDST, seja pela revisão das já existentes. Apenas essa tarefa, pelas características inerentes ao processo legislativo, seguramente não se aperfeiçoará em menos de um ano.

A análise que se faz, portanto, é no sentido de que o período de um ano foi insuficiente para as discussões necessárias à elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis. Tal situação foi agravada por outra circunstância referente a prazos. Trata-se da aprovação do PDDST, em tempo recorde pela Câmara Municipal. De fato, o Anteprojeto elaborado pela FGV é de 05 de setembro de 2006. O projeto foi enviado pelo Poder Executivo à Câmara em 06 de outubro de 2006 e aprovado pelo Poder Legislativo local em 16 de outubro de 2006. Verifica-se, com isso, que tão importante tema não foi debatido suficientemente também no âmbito legislativo.

O risco de incorrer em improbidade administrativa devido à possibilidade de não se cumprir o prazo previsto no art. 50 do Estatuto da Cidade fez com que as discussões a respeito do PDDST fossem breves não somente no âmbito dos diversos segmentos sociais, mas também e particularmente no âmbito do Poder Legislativo Municipal.

Apresentado esse panorama geral do processo de elaboração do PDDST, passa-se a verificar o tratamento por ele conferido ao objeto de estudo desse trabalho, passando, necessariamente, pela regularização fundiária urbana. Não resta dúvida que, atendendo à situação do município identificada pelo estudo realizado para a elaboração do parecer técnico que serviu de base à elaboração do PDDST, duas questões têm acentuado relevo no documento: meio ambiente e moradia. Não se abandonam outros aspectos, entretanto, é marcante o tratamento conferido às questões apontadas, indo ao encontro do diagnóstico contido no parecer técnico.

Como verificado anteriormente, o município de Teresópolis possui uma taxa de ocupação informal da área urbana estimada em 25% do total do estoque de habitações. Tal situação requer concentração de esforços por parte da Administração Municipal para implementar programas de regularização fundiária, de regularização urbanística, de fiscalização para evitar novas ocupações (especialmente aquelas e áreas de risco e de proteção ambiental) e de construção, para a população de baixa renda, de moradias adequadas e acessíveis.

Essa preocupação está presente em todo o PDDST. Pode ser verificada inicialmente no art. 2º, que dispõe sobre os objetivos da política municipal de desenvolvimento sustentável de Teresópolis. Em seu inciso IV figura como

objetivo ordenar o espaço urbano, assegurando a adequada localização da população; o inciso V, aponta para a inclusão social, assegurando moradia digna. Por certo que tais objetivos, atualmente, não estão sendo atendidos.

As diretrizes gerais a serem observadas pela política municipal de desenvolvimento sustentável estão traçadas no art. 3º e incluem a adoção de medidas para a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos irregulares (inciso XI). Por sua vez, o art. 5º estabelece como um dos princípios da política urbana municipal o direito à moradia digna (inciso VII), compreendido como uma das funções sociais da cidade, paralelamente ao direito à terra urbana (parágrafo único).

O art. 6º dispõe sobre as diretrizes gerais da política urbana municipal, determinando como uma dessas diretrizes a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda.

A função social da propriedade urbana compreende, conforme dispõe o art. 7º, o acesso à moradia digna, com a ampliação da oferta de habitação para as faixas de renda média e baixa.

Verifica-se, dessa maneira, que, conforme apontado, todo o Capítulo I do PDDST é perpassado por determinações referentes ao direito à moradia e à regularização fundiária e urbanística. Em seu Capítulo II, o Plano Diretor estabelece as linhas estratégicas a serem adotadas para se atingir os objetivos da política urbana de desenvolvimento sustentável. O art. 8º, em seu inciso VII, prevê como linha estratégica a implementação de política habitacional efetiva.

A Seção VII, do Capítulo II, em seu art. 22, determina a promoção da regularização fundiária e edilícia das habitações como objetivo da linha estratégica referente à implantação da política habitacional, adotando-se como programa de ação o estabelecimento e implementação de Programa de Regularização Fundiária e das Edificações, estabelecendo convênios com outras instâncias governamentais (art. 23, inciso VII). Verifica-se, dessa maneira, que a expressiva informalidade verificada por meio do diagnóstico realizado para servir de base à elaboração do plano diretor, foi contemplada entre os objetivos a serem atingidos ao longo dos próximos anos no Município. Necessariamente, de acordo com o que dispõe o PDDST, a política habitacional a ser implantada em Teresópolis deverá ter a regularização fundiária urbana como programa a ser executado. Pode-se afirmar, com isso, que a regularização fundiária passou a ocupar posição central em relação às decisões e políticas a serem adotadas pelo governo municipal. Tal destaque obtido pela regularização fundiária urbana no âmbito do PDDST demonstra claramente a inexistência de políticas consistentes e efetivas em relação à informalidade urbana.

No que se refere à irregularidade urbana, é importante salientar que o PDDST também determina o levantamento topográfico e a delimitação das ocupações irregulares localizadas nas Macrozonas Urbano-Ambientais¹⁶, a fim

¹⁶ O PDDST, ao tratar do ordenamento territorial, em seu art. 38, prevê a existência, no Município, de quatro Macrozonas. As Macrozonas Ambientais (MA) são aquelas que requerem tratamento especial para assegurar o equilíbrio dos ecossistemas e a qualidade de vida da população, conforme discriminadas no PDDST. As Macrozonas Urbano-Ambientais (MZ) são as áreas de amortecimento dos Parques, que apresentam ocupação para fins urbanísticos. As Macrozonas Urbanas são aquelas cujos recursos ambientais foram alterados ou suprimidos em razão de sua utilização para fins urbanos. Por fim, a Macrozona Rural é composta por áreas não enquadradas nas demais Macrozonas e destinadas às atividades agropecuárias, extrativas minerais, agroindustriais e turísticas, onde os ecossistemas naturais foram alterados por

de se adotar medidas de controle e fiscalização da ocupação urbana e desmatamento nas referidas áreas. Verifica-se, desse modo, a necessidade de se promover a adequação ambiental dessas ocupações. Note-se que não se optou por desocupação das referidas áreas, mas por sua integração ambiental, mediante controle e fiscalização. Com isso, harmoniza-se a necessidade de preservação e o direito à moradia.

No que se refere ao uso e ocupação do solo nas áreas urbanas, especialmente na Macrozona Urbana 1¹⁷, que corresponde à sede do Município, ou seja, a cidade de Teresópolis, a ordenação do solo deve observar, como diretriz geral a regularização fundiária e urbanística (art. 64, inciso VIII) e a reserva de áreas para a construção de habitações de interesse social.

Tendo em vista a degradação da área central da cidade, o PDDST prevê que seja revitalizada, observando-se como um dos objetivos da revitalização a promoção da regularização das subhabitações existentes na referida área (art. 67, inciso VIII).

Em seu capítulo VII, o PDDST indica os instrumentos de política urbana a serem utilizados no Município, não descartando, no entanto, os demais previstos no art. 4º do Estatuto da Cidade. São instrumentos da política urbana indicados no PDDST a edificação e utilização compulsórias, o consórcio imobiliário, o direito de preempção, o estudo de impacto de vizinhança, a operação urbana consorciada, a outorga onerosa do direito de construir, a regularização fundiária, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e a concessão especial de uso para moradia.

Embora não seja o objeto desse trabalho, é importante destacar que, em relação ao consórcio imobiliário, o PDDST determina que uma de suas finalidades é a promoção de habitação de interesse social (art. 90, inciso I). Vale o mesmo para o direito de preempção, que, além de ser exercido para a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, deverá ser exercido também para a regularização fundiária (art. 91, incisos I e II).

Quanto à operação urbana consorciada, também tem como finalidades, dentre outras, a construção de habitação de interesse social e a regularização de assentamentos precários (art. 99, incisos I e II). Por sua vez, os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir devem ser aplicados preferencialmente em projetos de habitação de interesse social e em melhoria da infra-estrutura básica das áreas de maior carência na cidade (art. 104, incisos I e II).

Para se proceder à regularização fundiária dos assentamentos informais, devem ser adotados os instrumentos elencados no art. 105. Dentre esses instrumentos, estão as ZEIS e a concessão de uso especial para fins de moradia¹⁸.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis instituiu um total de trinta e duas ZEIS, todas localizadas na Macrozona Urbana 1, ou

atividades agrícolas e extrativas.

¹⁷ As Macrozonas Urbanas (MU) perfazem um total de nove. A Macrozona Urbana 1 compreende a sede do município. As MU 2 e 3 compreendem as sedes do 2º e 3º distritos. As demais MU compreendem os núcleos urbanos mais afastados da sede do Município.

¹⁸ Ressalte-se que não é adotado um padrão, ao longo do PDDST, para a nomenclatura conferida ao instituto da concessão de uso especial para fins de moradia (CEFM), utilizando-se ora a mesma nomenclatura adotada pelo Estatuto da Cidade, ora a nomenclatura concessão especial de uso para moradia.

seja, no 1º Distrito, sede do Município. Assim, a cidade de Teresópolis, pela primeira vez, conta com a instituição de ZEIS, que podem não ficar limitadas às criadas pela lei do Plano Diretor, mas podem ser instituídas outras por ato do Poder Executivo (art. 108). Cada uma das Zonas de Especial Interesse Social deve possuir Plano de Urbanização próprio, aprovado mediante Decreto do Poder Executivo (art. 111), o qual deve compreender a análise dos aspectos físico-ambientais, urbanísticos e fundiários e a caracterização socioeconômica da população residente, além dos projetos para a ZEIS (art. 110).

Dentre os instrumentos de política urbana apontados no PDDST, destaca-se, no âmbito desse trabalho, a concessão especial de uso para moradia, que passa a ser analisada.

5 O regramento da concessão de uso especial para fins de moradia em Teresópolis e as perspectivas de sua aplicação

Como pode ser verificado a partir das descrições feitas, o Município de Teresópolis, por meio de sua Câmara de Vereadores aprovou duas leis municipais que disciplinam a concessão de uso especial para fins de moradia: a Lei Municipal nº 2.245, de 16 de abril de 2003 e o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis. Passa-se, portanto, a analisá-las especificamente no que se refere à CEFM.

Inicialmente, deve-se salientar que em Teresópolis foi aprovada lei municipal que regulamenta a CEFM menos de dois anos após a vigência do Estatuto da Cidade, sendo que se trata de projeto de lei apresentado ainda no ano de 2002. Com isso, pode-se, em princípio, identificar a atenção do Poder Legislativo Municipal para com a necessidade de regularização fundiária dos assentamentos urbanos informais. De fato, como verificado a partir do Parecer Técnico elaborado pela FGV para fundamentar a elaboração do PDDST, praticamente um quarto dos domicílios de Teresópolis está situado em ocupações informais. Entretanto, apesar de poder ser essa a leitura inicial a respeito da elaboração da referida lei, alguns dados apresentados anteriormente devem ser considerados para uma análise mais detida a respeito da Lei nº 2.245/2003, que dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia. Antes, porém, passa-se à análise da referida lei.

A Lei nº 2.245/2003 possui oito artigos, sendo que no art. 1º fica estabelecido que se trata de lei de ordem pública e caráter social para regular o uso da propriedade urbana no Município de Teresópolis.

O art. 2º estabelece as diretrizes gerais da política urbana no Município de Teresópolis. Não parece adequado que tais dispositivos estejam presentes nessa lei, que tem como finalidade principal dispor sobre a CEFM. As diretrizes gerais da política urbana deve ser matéria de lei mais abrangente no que se refere ao seu objeto de regulação. De fato, o referido art. 2º dispõe sobre sustentabilidade, sobre gestão democrática, planejamento do desenvolvimento do município e regularização fundiária, entre outras questões. Embora sejam temas conexos à CEFM, não há dúvida que tais diretrizes deveriam ser disciplinadas em lei municipal que tenha como finalidade traçar a política urbana. Pela simples leitura dos artigos 1º e 2º, pode-se verificar que não passam de mera adaptação dos artigos 1º, parágrafo único e 2º, incisos I, II, III, IV e XIV do Estatuto da Cidade. Provavelmente a intenção era suprir a lacuna instalada pela inexistência de Plano Diretor no Município. Mais acertado teria sido se o legislador tivesse estabelecido os meios de utilização da concessão

de uso especial para fins de moradia no Município, determinando, inclusive, a identificação e dos assentamentos situados em áreas públicas e promovendo o cadastro das famílias ocupantes.

Esta, na verdade, é a grande falha da Lei Municipal nº 2.245/2003. Pode-se afirmar que o diploma legal pouco avança em relação à MP 2.220/2001. Avança pouco, pois se restringe a reproduzir os dispositivos contidos na Medida Provisória. Não há dúvida de que a edição da Lei Municipal é importante, na medida em que quaisquer discussões a respeito da constitucionalidade da MP 2.220/2001, com base na questão da competência para dispor sobre os bens públicos municipais, deixam de se tornar relevantes tendo em vista que o próprio Poder Legislativo determinou a concessão. Nesse sentido, o Município demonstra ter superado os embates teóricos a respeito da constitucionalidade da CEFM, apostando na sua utilização como instrumento viável de regularização fundiária.

Outro avanço a ser apontado no tratamento que a Lei Municipal em comento concede à CEFM diz respeito à diminuição, no âmbito do Município de Teresópolis, do prazo para que o Poder Público Municipal decida sobre o pedido de reconhecimento da concessão de uso especial para fins de moradia pela via administrativa. Enquanto na MP 2.220/2001 o prazo para que a Administração Pública se manifeste é de um ano, em Teresópolis, por força da Lei Municipal nº 2.2245/2003, tal prazo foi fixado em seis meses. Trata-se de redução razoável, tendo em vista que se trata de Município de médio porte, o que leva a crer que não devam existir maiores atrasos na tramitação dos requerimentos apresentados no âmbito da Administração Pública municipal.

Não há dúvidas de que, embora o município, conforme descrito anteriormente, padeça de diversos problemas fáticos e legislativos no que se refere às questões urbanísticas, a vigência da Lei Municipal nº 2.245, de 16 de abril de 2003, que regulamenta a CEFM, indica, no mínimo, interesse por parte do Poder Legislativo local em iniciar um processo de regularização fundiária no Município. Pode-se, inclusive, apontar maior presteza do Poder Legislativo que do Poder Executivo em relação à implementação do Estatuto da Cidade, pois o processo de elaboração do PDDST somente foi deflagrado no final do ano de 2005, quando o Estatuto da Cidade já havia completado quatro anos e a Lei Municipal nº 2.2245/2003 já contava mais de dois anos.

No entanto, apesar de todos os aspectos positivos apontados em relação à edição da Lei Municipal nº 2.2245/2003, seja no que se refere ao seu conteúdo, seja no que se refere à adesão do Município à utilização do instituto para a regularização fundiária urbana, seja em relação à redução do prazo para a manifestação do Poder Público Municipal em relação aos pedidos de reconhecimento da concessão de uso especial para fins de moradia, há dificuldades para a efetividade da referida lei. Tais dificuldades se referem a aspectos intrínsecos à própria lei e a aspectos a ela extrínsecos.

Em relação à Lei Municipal nº 2.245/2003, a maior dificuldade apresentada diz respeito à extrema imprecisão na regulamentação do instituto. O Poder Legislativo Municipal deveria ter atribuído maior possibilidade de concretização à CEFM, disciplinando mais detidamente o instituto, atendendo à peculiaridades locais. Entretanto, forçoso é reconhecer que o legislador de Teresópolis não possuía, à época, elementos suficientes para melhor adequar o regramento da CEFM à necessidades locais.

De fato, conforme evidenciado pelo estudo feito para subsidiar a elaboração do PDDST, até o presente, pouco ou nada se sabe ao certo sobre o domínio fundiário das encostas ocupadas (FGV, 2006, p. 112). Dessa maneira, a regulamentação da CEFM pelo Poder Legislativo Municipal, foi elaborada sem o conhecimento prévio e seguro a respeito das áreas nas quais o instituto pode ser aplicado. Verifica-se, portanto, que embora a Lei Municipal nº 2.245/2003 tenha eficácia, pode vir a padecer de falta de efetividade, caso não sejam criadas as condições necessárias para sua concretização.

É certo que os indivíduos e mesmo determinados grupos, tendo em vista que a CEFM pode ser atribuída coletivamente, podem requerer o reconhecimento da CEFM por parte da Administração. Entretanto, tendo em vista as diretrizes gerais da política urbana sobre as quais dispõe o Estatuto da Cidade e a própria Lei Municipal em análise, já que essa repete as diretrizes expressas na Lei Federal, é desejável que o Município tome as providências necessárias para regularizar os assentamentos cujos ocupantes tenham direito à CEFM.

Até o mês de outubro de 2006, não haviam sido criadas as condições necessárias à efetividade da CEFM no âmbito do Município de Teresópolis, apesar de existir lei municipal específica. No referido mês, porém, a aprovação legislativa do PDDST constituiu fato novo que poderá criar melhores condições para a efetividade da Lei Municipal nº 2.245/2003. Tal afirmação torna-se possível, tendo em vista que o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis, ao dispor sobre a CEFM (arts. 115 a 117), determina, em seu art. 117, que o Poder Executivo deverá regulamentar os procedimentos administrativos para a outorga da concessão de uso especial para fins de moradia em um prazo máximo de cento e vinte dias, contados a partir da aprovação legislativa do PDDST.

Embora, com essa determinação seja possível solucionar o déficit normativo a respeito da CEFM no Município, não se resolve a situação da identificação dos indivíduos e grupos que têm direito à concessão. Cadastrar essas pessoas é uma das ações decorrentes do PDDST que exigirá tempo para ser cumprida.

Assim, em Teresópolis, a perspectiva de ampla aplicabilidade da CEFM, embora mais factível a partir da aprovação do PDDST, ainda parece requerer melhor preparação por parte dos órgãos da Administração Municipal. Não há dúvida que isso se deve não somente à ainda insuficiente regulamentação do instituto, mas também à inexistência, no Município, de políticas de regularização fundiária, situação que, como verificado a partir dos dados apresentados, perdura, pelo menos, desde a década de 1990 do século XX.

Conclusão

Resta, portanto, acompanhar a atuação do Poder Executivo para verificar o cumprimento do PDDST, já que, além do prazo de cento e vinte dias para regulamentação da CEFM, há todo um arcabouço normativo que prevê atuação concreta no que se refere à regularização fundiária e urbanística no Município.

Teresópolis somente poderá amenizar os problemas referentes à ocupação informal das terras públicas mediante a implantação de efetiva política de regularização fundiária e urbanística, conforme previsto no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável. Para isso, não poderá deixar de

utilizar a concessão de uso especial para fins de moradia como um dos instrumentos de regularização fundiária. Entretanto, não resta dúvida que o referido instrumento deve ser melhor regulado no âmbito do Município de Teresópolis.

Bibliografia

- ABREU, Antônio Izaias da Costa. *Municípios e topônimos fluminenses: histórico e memória*. 1. ed. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1994.
- AGUIAR, Joaquim Castro. *Direito da Cidade*. 1. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS – CNM. *Perfil Municipal: Teresópolis*. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/perfil/mu_perfil.asp?ildMun=100133086>. Acesso em: 10 nov. 2006.
- CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO – CIDE. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.cide.rj.gov.br/>>. Acesso em: 05 nov. 2006.
- ELMALAN, Serge. *Villegagnon e a utopia tropical*. 1. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Portal do Cidadão*. Disponível em: <<http://www.governo.rj.gov.br>>. Acesso em: 18 nov. 2006.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS - FGV. *Relatório sobre a situação atual do Município de Teresópolis: versão preliminar*. 2006. Texto para uso técnico – Fundação Getúlio Vargas. Teresópolis.
- GOIS, Antônio. Piora saneamento para os mais pobres. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 09 jul. 2006, p. A8.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios brasileiros. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2006.
- _____. Censo 2000. *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*. Disponível em: <<http://ibge.gov.br>>. Acesso em: 26 mar. 2006.
- LACOMBE, Marcelo Santos Masset. De Pasárgada à Quinta Lebrão: o direito dos excluídos. *Cadernos de Direito FESO: Direito à Cidade*, a. IV, n. 6, jul./dez. 2003, Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2004, p. 1-33.
- MELO, Carolina Campos; ROSA, Waleska Marcy. A iniciativa popular como veículo para a exigibilidade das leis necessárias ao planejamento urbano em Teresópolis. *Cadernos de Direito FESO: Direito à Cidade*, a. IV, n. 6, jul./dez. 2003, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004, p. 35-55.
- MIRANDA, Anaiza Helena Malhardes. *Apontamentos sobre a história de Teresópolis*. 2006. Texto para uso técnico – elaboração do Parecer Técnico que fundamenta o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável de Teresópolis. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Teresópolis.
- RAHAL, Osíris. *Imagens de Teresópolis*. 1. ed. Rio de Janeiro: Sociedade Gráfica Vida Doméstica, 1984.
- _____. *Reminiscências de Teresópolis*. 1. ed. Rio de Janeiro: [s. n.], 1987.
- UERJ – UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO; IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Projeto Teresópolis*. Rio de Janeiro, 1998. Disponível em: <<http://www.fgel.uerj.br/labgis/protere/introsocio.htm>>. Acesso em: 05 jan. 2006.

VIEIRA, Armando. *Therezópolis*. 1. ed. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti, 1938.

VIVAMOS MELHOR. *Relatório de pesquisa de campo da comunidade da Coréia*. Teresópolis, 2005.