



SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL NA REGULARIZAÇÃO DE LOTEAMENTOS: O CASO DO PROGRAMA LOTE LEGAL EM SÃO PAULO

Iara Negreiros (1); Patricia Aulicino (2); Alex Abiko (3)

- (1) Departamento de Engenharia de Construção Civil e Urbana – Escola Politécnica – Universidade de São Paulo, Brasil – e-mail: iara.negreiros@poli.usp.br
(2) Departamento de Engenharia de Construção Civil e Urbana – Escola Politécnica – Universidade de São Paulo, Brasil – e-mail: patricia.aulicino@poli.usp.br
(3) Departamento de Engenharia de Construção Civil e Urbana – Escola Politécnica – Universidade de São Paulo, Brasil – e-mail: alex.abiko@poli.usp.br

RESUMO

Uma das principais características do processo de urbanização nos países em desenvolvimento tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Sem condições de arcar com os custos do mercado formal, grande parte da população brasileira recorre à cidade informal que tem se consolidado juntamente com a oficial, em detrimento do meio ambiente, da própria população em questão e da cidade como um todo. Este trabalho analisa a questão dos assentamentos informais em relação aos loteamentos irregulares e clandestinos, analisando desde sua origem até os dias de hoje, as principais leis que foram desenvolvidas e principalmente as políticas urbanas federais, estaduais e municipais. É dado um enfoque na questão da sustentabilidade ambiental, apresentando como estudo de caso um programa de regularização de loteamentos organizado por um departamento específico da prefeitura do município de São Paulo, o Lote Legal. E em seguida são discutidas a questão ambiental da ocupação informal e sua regularização, assim como a postura do governo em relação às políticas de habitação.

Palavras-chave: Assentamentos informais; loteamentos urbanos; sustentabilidade ambiental

ABSTRACT

One of the main features of the process of urbanization in developing countries is the proliferation of informal processes of urban development. Not able to bear the costs of the formal market, much of the Brazilian population has built an informal city that has been consolidated with the official, to the detriment of the environment, of the population in question and the city as a whole. This paper examines the issue of informal settlements, analyzing from its origins until today, the systems of laws that have been developed in urban policies at national, regional and local level. The informal settlements are also analyzed through the point of view or the environmental sustainability, presenting as a case study the Lote Legal program, a program of regularization organized by a specific department of the municipal council of Sao Paulo. In conclusion, the environmental issues of the occupation and its informal regularization are discussed, as well as the stance of the government in relation to the housing policies.

Keywords: Informal settlements; housing subdivision; environmental sustainability

1 INTRODUÇÃO

O aumento e o empobrecimento da população urbana, aliados à falta de investimento em programas sociais vêm agravando o problema da falta de moradias, tornando-o cada vez mais crítico. Muitas cidades apresentaram um crescimento desordenado em suas áreas periféricas representado pelas ocupações irregulares. Terrenos públicos e particulares passaram a ser invadidos e ocupados por milhares de famílias em condições absolutamente precárias, e à margem de qualquer apoio oficial (GEMAQUE; COSTA, 1998).

Uma das principais características do processo de urbanização no Brasil tem sido a proliferação de processos informais de desenvolvimento urbano. Milhões de brasileiros só têm acesso ao solo urbano e à moradia através de processos e mecanismos informais e ilegais. As consequências socioeconômicas, urbanísticas e ambientais desse fenômeno são problemáticas, pois, além de afetar diretamente os moradores dos assentamentos informais, a irregularidade produz um grande impacto negativo sobre o meio ambiente e a população. Os assentamentos informais — e a conseqüente falta de segurança da posse, a vulnerabilidade política e a baixa qualidade de vida para os ocupantes — resultam do padrão excludente dos processos de desenvolvimento, planejamento, legislação e gestão das áreas urbanas (ALFONSIN et al, 2002).

As ocupações irregulares ocorrem, normalmente, de forma inadequada ao meio ambiente: em áreas consideradas impróprias à implantação de habitações, como por exemplo, fundos de vale, locais insalubres, sujeitos a alagamento. Cada vez mais, os loteamentos irregulares, as ocupações informais e as favelas têm se assentado justamente nas áreas ambientais mais frágeis, nominalmente protegidas por lei através de fortes restrições de uso, e que por isso são desprezadas pelo mercado imobiliário formal. A ausência de leis urbanísticas, ou sua existência baseada em critérios técnicos irreais consolida a ilegalidade e a segregação, alimentando as desigualdades provocadas pelo mercado imobiliário.

No Brasil, o processo de urbanização e produção de novas áreas urbanas nos municípios se realiza através do parcelamento do solo, feito sob a forma de loteamento, regular ou irregular (incluídos os clandestinos). Para propiciar a sustentação das atividades que serão desempenhadas nestas novas áreas urbanas, a expansão dos seus limites geográficos deve ser organizada. A organização espacial desse novo tecido deve permitir o pleno desenvolvimento da população ali residente e integrar-se adequadamente à estrutura já existente de acordo com regras e normas de cunho técnico e jurídico (ABIKO; BARREIROS, 1998).

2 CONCEITUAÇÃO

2.1 Loteamento

De acordo com a Lei 6.766/79, existem duas formas de parcelamento do solo: a primeira, o loteamento, *é “a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes.”* A segunda, o desmembramento, *“é a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.”*

Em condições de ilegalidade, os loteamentos se classificam em:

- Loteamento Irregular: aquele cujo projeto foi apresentado para aprovação na Prefeitura, mas não foi aprovado, ou aquele cujo projeto foi aprovado, mas foi executado em desconformidade;
- Loteamento Clandestino: não há projeto apresentado ou aprovado pela Prefeitura.

Enquanto nos loteamentos irregulares geralmente não foram executadas as obras de infra-estrutura, nos loteamentos clandestinos, na maior parte das vezes, a pessoa ou a empresa imobiliária que vendeu os lotes não é a proprietária da terra.

2.2 Irregularidade

De acordo com Alfonsin et al (2002), a irregularidade é conhecida por três aspectos. O primeiro consiste nas condições reais, quando estão muito abaixo dos padrões estabelecidos pela legislação. O segundo aspecto se refere à legislação urbanística e ambiental, que dificulta o parcelamento do solo. Por sua vez, o terceiro aspecto relaciona-se à posse e ao registro do lote, uma vez que para dar início

aos procedimentos de aprovação de qualquer parcelamento ou loteamento é necessário regularizar a propriedade.

São muitas as formas de irregularidade, abrangendo até mesmo loteamentos e conjuntos promovidos pelo Estado. As ocupações irregulares podem ocorrer em:

- Áreas loteadas e ainda não ocupadas: muitas vezes se desconhece o traçado oficial do loteamento, de maneira que áreas destinadas a ruas, áreas verdes e equipamentos comunitários são ocupadas erroneamente; ou ainda, a construção de casas em desconformidade com a divisão dos lotes.
- Áreas alagadas: muitas cidades no Brasil foram tomadas às águas. É comum o aterramento de grandes áreas de manguezal ou charco. Geralmente essas áreas são terrenos de marinha ou acrescidos de marinha (terrenos da União, em faixas litorâneas), aforados ou não a particulares.
- Áreas de preservação ambiental (APA's): as áreas mais atingidas são as áreas de mananciais e as margens de rios e canais, mas existem inúmeras ocupações em serras, restingas, dunas e mangues.
- Áreas de risco: ocupações em terrenos de altas declividades, sob redes de alta tensão, ou nas faixas de domínio de rodovias, gasodutos e troncos de distribuição de água ou coleta de esgotos.
- Outros: terrenos destinados a usos coletivos, a equipamentos comunitários, a programas habitacionais, a praças ou parques.

2.3 Regularização

O termo regularização é usado com sentidos diferentes, e refere-se em muitos casos somente aos programas de urbanização das áreas informais, principalmente através da implementação de infraestrutura urbana e prestação de serviços públicos. Em outros casos, o termo indica exclusivamente as políticas de legalização fundiária das áreas e dos lotes ocupados informalmente.

Alfonsin (2003) define regularização fundiária como um processo de intervenção pública cujo objetivo é legalizar áreas urbanas ocupadas irregularmente e disponibilizá-las à população para habitação com a devida infra-estrutura urbana

Este objetivo amplo de fornecer segurança individual da posse e a integração sócio-espacial dos assentamentos informais também está contemplado por Fernandes (2002). Medvedovski (2002) classifica a regularização em:

- Urbanística: ocupa-se da conformidade das áreas habitacionais em relação a padrões construtivos e de inserção urbana da unidade habitacional (normas edilícias e de uso e parcelamento do solo).
- Jurídica: busca preservar a posse dos moradores no próprio local onde fixaram residência, à exceção dos casos de risco.
- Técnica: busca o fornecimento e a qualificação da infra-estrutura urbana, possibilitando a melhoria das condições de saneamento ambiental e de saúde das populações residentes.

No caso específico dos loteamentos, a regularização se restringe a dois casos:

- A regularização só será permitida para parcelamentos em zona urbana ou de expansão urbana, de forma que a localização da área deve ser o primeiro critério para aprovar ou regularizar o loteamento. Os Planos Diretores ou leis municipais devem estabelecer a zona da cidade passível de parcelamento;
- A União, o Estado ou o Município pode executar o parcelamento do solo para as classes de menor renda apenas com o registro provisório da posse, estando dispensado, portanto, o título de propriedade da área desapropriada. Nestes casos, a cessão de posse tem caráter de escritura pública. A lei não permite, nas áreas desapropriadas, outra utilização nem retrocessão.

3 HISTÓRICO

O problema da regularização fundiária no Brasil surge já no início do Século XX, quando ocorrem os primeiros conflitos pelo solo urbano e pela moradia, e acontecem as primeiras invasões. A questão da regularização fundiária das cidades brasileiras ganhou corpo apenas a partir das décadas de 1980, pois, além do marco paradigmático dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, foi instituída em 1979 a Lei Nº 6.766, que define índices urbanísticos e criminaliza o loteador clandestino omissos ou irregulares.

Cabe salientar também que, em 1999, o Programa Habitat da ONU lançou a importante Campanha Global pela Segurança da Posse, dando força aos movimentos e programas de regularização fundiária. A evolução e desdobramentos das principais leis que regem a regularização fundiária são ilustrados na Figura 2, e explicadas a seguir.

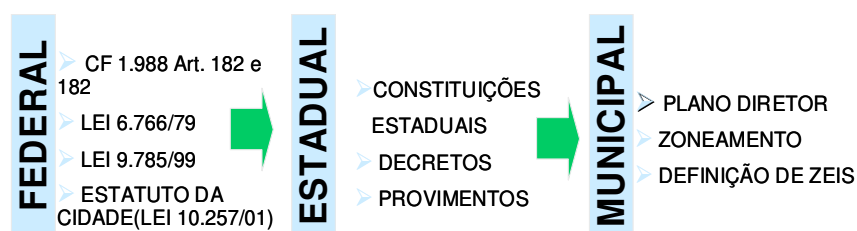


Figura 1 Evolução da Legislação e desdobramentos

No âmbito federal, além dos citados artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e da Lei Nº 6.766/79, a Lei Federal Nº 9.785/99 alterou as Leis das Desapropriações, dos Registros Públicos e do Parcelamento do Solo Urbano, flexibilizando os índices para reduzir as desigualdades e por em prática a Constituição Federal. É de suma importância também o Estatuto da Cidade, Lei Nº 10.257/01, que representa uma ruptura paradigmática, pois estabelece amplos instrumentos de regularização fundiária.

No âmbito estadual, as Constituições Estaduais orientam o assunto aos municípios, como no caso do Estado de São Paulo, onde cabe aos Municípios fixar critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares. O Tribunal de Justiça de cada estado, em geral por meio de um órgão denominado Corregedoria Geral da Justiça, tem a competência de estabelecer provimentos (espécie de regulamentos) para definir os critérios e procedimentos para a atuação dos cartórios nos processos de regularização fundiária.

Por fim, no âmbito municipal, o Plano Diretor estabelece legislação própria sobre regularização de loteamentos urbanos, normas específicas para fins de regularização de loteamentos e previsão de um programa de regularização de loteamentos, relacionando-o à instituição de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social).

4 DADOS ATUAIS

4.1 Brasil

Segundo Alfonsin (2003), 30% a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente, e essa irregularidade acontece das seguintes formas: favelas resultantes da ocupação de áreas privadas; favelas em áreas públicas; cortiços; loteamentos clandestinos e irregulares; conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo; e casas sem “habite-se”.

A Tabela 2 ilustra a comparação desta proporção com outros países, da América Latina, coletados por Smolka (2003), demonstrando que o fenômeno da irregularidade também apresenta proporções semelhantes mundo afora.

Tabela 1 Proporção da irregularidade em alguns países

Tipo de ocupação	Brasil	Nicarágua	El Salvador	Colômbia
------------------	--------	-----------	-------------	----------

Regular	70 a 50%	27%	50%	60%
Irregular	30 a 50%	73%	50%	40%

Smolka (2003) coletou informações quanto ao preço estimado do m² de lotes regularmente produzidos, e comparou com o preço estimado do m² de lotes ilegais, o resultado é apresentado na Tabela 3. O custo de um lote ilegal é bem mais baixo

Tabela 2 - Comparação entre o valor do m² de lotes regulares e ilegais

Valor de um lote regular (US\$/ m ²)		Valor de um lote ilegal (US\$/m ²)	
Média da América Latina	32 a 172	Média da América	27
Periferias EUA	28 a 145	Guarulhos	40
Cidades Alemãs (Dietrich, Voss,)	61 a 124	Lima	33
Porto Alegre	55	Bogotá	16 a 19
Rio de Janeiro (Zona oeste)	70	Cochabamba	25 a 30

4.1.1 O Estado de São Paulo

Um estudo desenvolvido por Rolnik (2001) analisou a condição das residências de várias cidades do Estado de São Paulo. A pesquisa foi baseada na análise cruzada de um questionário enviado ao setor responsável pelo planejamento urbano e dados sócio-econômicos coletados no Censo de 1991. Avaliou-se tanto o processo de planejamento urbano quanto as condições de infra-estrutura urbana disponível aos habitantes dos municípios. Os indicadores resultantes de cada avaliação foram analisados e dessa maneira a porcentagem de residências adequadas foi estabelecida. A adequação significou infra-estrutura urbana como água encanada e tratada, esgoto, iluminação pública e coleta de lixo.

Apenas 118 municípios, dos 220 para os quais os questionários foram enviados, responderam. O resultado do estudo foi formatado na tabela abaixo. Neste trabalho ainda foram selecionados alguns, conforme ilustra a Tabela 4.

Tabela 3: Porcentagem de residências adequadas em alguns dos municípios de SP. Fonte: ROLNIK, 2001.

Batatais	74.00	Jundiaí	56.66	Campos do Jordão	36.65
S. J. Rio Preto	70.72	Santo André	54.88	Guarujá	34.11
São Carlos	67.14	São Paulo	53.75	São Sebastião	28.36
Santos	65.12	S. B. do Campo	53.51	Cubatão	10.07
Campinas	62.67	Mogi das Cruzes	46.56	Francisco Morato	7.46
S. J. dos Campos	55.87	Atibaia	36.38	Embu-Guaçu	1.30

Segundo Smolka (2003), aproximadamente 2/3 da população do município de São Paulo residem em situações que violam os códigos atuais do uso do solo e edificação, considerando todas as formas de irregularidade. A Tabela 3 ilustra a comparação desta proporção com outras capitais do Brasil, através de dados também coletados por Smolka (2003).

Tabela 4: Proporção da irregularidade em algumas capitais

Tipo de ocupação	São Paulo	Rio de Janeiro	Recife	Salvador
Regular	60%	61%	20%	70%
Irregular	40%	39%	80%	30%

Quanto às irregularidades por loteamentos no município de São Paulo, o departamento de Resolo (2003) da Secretaria Municipal de Habitação fornece dados coletados em campo, e estima que 3 milhões de pessoas vivam em 3.000 loteamentos irregulares na cidade: destes 3.000, 1.000 loteamentos se encontram em área de preservação ambiental.

4.2 Programas do município de São Paulo

O município deve promover a regularização fundiária das áreas ocupadas pela população de baixa renda na intenção de assegurar o uso e a ocupação do solo adequados às necessidades de moradia digna dos moradores, e também para combater a desigualdade social e melhorar as condições de vida da população dos assentamentos informais e precários. Cabe ao município a tarefa de assegurar o direito à moradia da população, bem como policiar e manter as áreas de preservação no processo de regularização.

A Secretaria Municipal da Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEHAB) da Prefeitura de São Paulo, no que se refere à regularização de loteamentos, se divide basicamente em 3 departamentos:

- **Parsolo:** o Departamento de Parcelamento de Solo e Intervenções Urbanas é responsável pela análise e aprovação de novos loteamentos;

- **HABI:** a Superintendência de Habitação Popular é responsável pela urbanização de favelas, tratando também dos casos de regularização fundiária de ocupações em áreas públicas, tendo como principal programa a regularização de favelas, dentro do qual se localiza o programa “Bem Legal” um programa de ação conjunta do Departamento com as comunidades organizadas.

- **RESOLO:** o Departamento de Regularização do Parcelamento do Solo é responsável pela regularização de ocupações em áreas privadas, tendo como principal programa o “Lote Legal”.

O departamento de RESOLO foi criado pelo decreto nº 28.607/1990. O objetivo principal é a regularização jurídica e urbanística dos loteamentos produzidos com algum nível de irregularidade em termos da legislação vigente e das condições da população. Requalificação urbanística é o primeiro passo para a reorganização especial, tanto das condições de infra-estrutura quanto das remodelações de espaços públicos e áreas verdes, promovendo tanto o tratamento individual do lote e da habitação quanto a reorganização do espaço público em geral. Desse modo o RESOLO tem como algumas de suas competências: promover a regularização dos loteamentos irregulares e clandestinos, e ajudar os moradores junto ao ministério Público, ao Departamento Judicial da procuradoria Geral do Município. Ainda atua na fiscalização para conter novos empreendimentos ilegais.

Com a regularização dos loteamentos o desafio maior é integrar seus moradores no contexto da cidade legal. Em teoria, os projetos e ações de requalificação física visam uma valorização do lugar.

5 O PROGRAMA LOTE LEGAL

O Lote Legal é atualmente o mais importante programa desenvolvido pelo RESOLO. A maior parte dos recursos financeiros provém do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento). Para a seleção dos loteamentos foi primeiramente realizado um levantamento e depois foi feita uma classificação de acordo com o grau de dificuldade que apresentariam em uma possível regularização. Para os critérios de seleção foram avaliados os seguintes aspectos: *jurídicos*, ou seja, se a área estava livre de ações judiciais como reintegração de posse, disputa judicial, inventário; área isenta de dívidas de *IPTU*; *aspectos urbanísticos*, como fácil implantação de infra-estrutura, pequeno número de remoções, ruas facilmente abertas, etc.; *localização física*, ou seja, o loteamento não poderia estar numa zona muito íngreme, sujeita a deslizamentos, áreas de risco ou contaminadas; *irreversibilidade do loteamento*.

Entre um total de 330 loteamentos avaliados segundo estes critérios, somente 67 foram selecionados e 2 foram acrescentados mais tarde, totalizando 69 loteamentos. A Figura 5 mostra a localização dos programas de regularização fundiária no Município. É interessante notar que o mapa adquirido com a

Prefeitura se limita às áreas das Zonas Norte e Leste, a área da Zona Sul foi excluída, dada a complexidade. Ainda nesta figura estão localizados os Programas Lote Legal – BID, o Lote Legal – 2a fase, que foi uma iniciativa tomada depois da regularização dos 69 loteamentos, mas que agora se encontra parada devida à falta de recursos, Bem Legal 1 e 2, que abrangem não só loteamentos, mas favelas também.

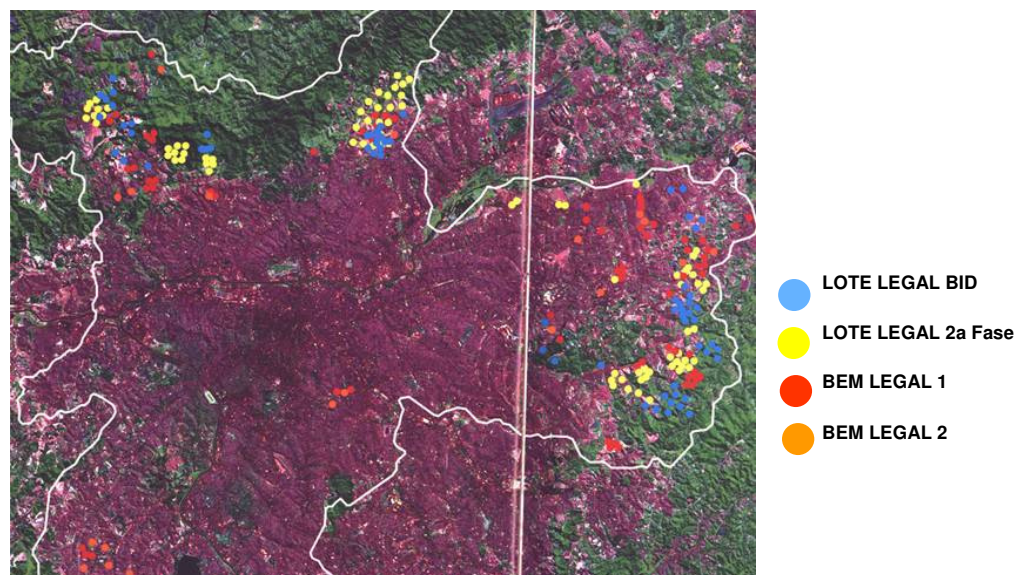


Figura 2 Distribuição dos loteamentos contemplados no Programa Lote Legal

Como obras de infra-estrutura foram realizadas: pavimentação de ruas, vias e vielas; obras de drenagem; implantação de redes de água e de esgoto; criação de praças, quadras e playground; criação de espaços para equipamentos sociais como creche e escola; contenção de encostas; e tratamento paisagístico.

5.1 Caracterização da população

O Departamento de RESOLO realizou uma pesquisa sócio-econômica nos loteamentos, em abril de 2003, com uma amostra de 1/5 do total dos moradores, a fim de caracterizar a população que habita os loteamentos. A grande parte possuía renda média de R\$ 720,00. De acordo com a pesquisa, é possível inferir que a grande parte da ocupação nestes loteamentos ocorreu a partir da década de 90. É interessante notar que 90% dos terrenos foram comprados e já estão pagos e 68.3% dos moradores são proprietários da casa em que mora, apenas 11% alugam o imóvel, e 13% habitam em imóvel cedido. A quantidade de cômodos varia entre 3 e 4, e com 1 a 2 dormitórios o que revela o pequeno tamanho do lote.

Quanto à origem do terreno, 52% adquiriram de uma empresa ou loteador, 46% de outra pessoa. Metade dos entrevistados sabia que o lote era ilegal. Quanto à escolaridade, aproximadamente 56% dos moradores têm apenas o 1o grau incompleto, 75% dos entrevistados possuem alguma ocupação. 68% acredita que a propriedade é irregular por não possuírem a escritura, e é mais curioso notar que cerca 61% considera a prefeitura como responsável pela irregularidade.

A seguir, dados de alguns dos 69 loteamentos contemplados na primeira fase do Programa Lote Legal podem ser verificados na Tabela 8, onde destaca-se o loteamento de menor área da gleba, 2.600 m², Área da Santa Casa, e também o loteamento de maior área, 934.146,25 m², Jardim da Conquista. Destaca-se também o loteamento de menor custo por lote, R\$ 103, Jardim Souza Ramos, em contraposição ao de maior custo por lote, R\$ 10.333, o Jardim Vista Alegre.

Tabela 5: Dados de alguns loteamentos contemplados no Programa Lote Legal (1ª fase)

SubPrefeitura	Loteamento	Área da Gleba (m2)	Nº de Lotes	Beneficiários	Valor Empreendimento (R\$)	Custo por Lote (R\$)
Tremembé	Área da Santa Casa - 6	(<) 2.600,00	26	128	3.719.032	5.382
São Mateus	Jd. da Conquista	(>) 934.146,25	6.039	29.833	10.455.519	1.731
Cidade Tiradentes	Jd. Souza Ramos	41.328,48	264	1.304	27.309	(<) 103
Freguesia do Ó	Jd. Vista Alegre (Lindeira)	53.776,76	198	978	2.045.932	(>) 10.333
TOTAL		6.567.990,93	31.824	157.211	103.476.187,00	3.252

6 CONTROVÉRSIAS

A falta de produção e oferta de moradia acessível para a população de baixa renda somada às legislações urbanas e ambientais exigentes e complexas criam padrões de uso e ocupação do solo que inviabilizam o acesso das camadas populares à terra e à moradia. Como resultado, os territórios ambientalmente frágeis, “protegidos por lei” e desprezados pelo mercado imobiliário, são justamente os locais onde se instalam os loteamentos irregulares. Portanto, a questão ambiental urbana é antes de tudo um problema de política que possibilite o acesso da maioria da população a uma moradia adequada, em bairros e vilas com localização apropriada do ponto de vista ambiental e com oferta de infra-estrutura e serviços. No caso de áreas já ocupadas, é necessário fazer um estudo rigoroso das condições ambientais e da legislação, buscando encontrar uma alternativa técnica que concilie a ocupação e a preservação, com custos razoáveis, o que ocorre, por exemplo, com projetos que garantam a permeabilidade do solo e soluções para esgoto e lixo que não comprometam o subsolo nem os mananciais de água. Encontrando essas soluções técnicas, é possível considerar que o assentamento atue em conformidade com o espírito da lei, ainda que não esteja propriamente em conformidade com ela.

Dentro da questão da declividade acentuada, a Prefeitura precisa mapear e estudar as áreas de risco, levantando e conhecendo de perto os problemas. É necessário definir os diferentes graus de risco das diferentes ocupações, promovendo-se programas para controlá-los. Algumas áreas de risco podem receber obras que procurem eliminá-lo, como é o caso dos programas de contenção de encostas. Quando, ao contrário e em último caso, a área de risco não comporta nenhum programa de regularização, ou os recursos necessários para sanar o risco são superiores aos custos de remoção, o Poder Público pode fazer o remanejamento da população. Nestes casos, é necessário que ela seja removida para uma região próxima à área original, se possível.

Outra questão controversa é a possibilidade de existência de áreas afetadas para outros usos. As áreas públicas com ocupações de moradias consolidadas situadas em áreas de proteção ambiental, mesmo aquelas decorrentes de regra constitucional, podem ser desafetadas mediante lei. A mudança de afetação ou ocupação de determinado bem público é vista com cautela para evitar que se possa comprometer a conservação, a proteção e a criação de áreas verdes e de preservação ambiental. Porém, essa impossibilidade não é excluída quando houver relevante interesse social na medida em que a desafetação já tenha operado no mundo dos fatos. Uma lei ambiental não pode ser utilizada como justificativa para a não regularização de determinado assentamento. As normas ambientais deverão ser observadas para assegurar a qualidade de vida das pessoas que habitam nos assentamentos irregulares, isto é, a urbanização deve prever a associação entre o direito de morar e a implantação de condições adequadas de saneamento (tratamento de esgoto, de coleta de lixo, limpeza ou canalização de córregos). De acordo com o Estatuto da Cidade, normas especiais municipais (como as ZEIS, por

exemplo) é que são adequadas para a regularização de assentamentos informais e não o Código Florestal, por exemplo.

Uma grande dificuldade observada se refere à ausência de cadastros dos imóveis, a sobreposição de registros de propriedade na mesma gleba, a incompatibilidade de cadastros de áreas públicas feitos pelo Poder Público e do cadastro do Cartório, a ausência da informação em planta. Ocorrem também divergências entre o setor público e os Cartórios sobre como aplicar as legislações urbanas e ambientais para promover a regularização fundiária, bem como sobre os procedimentos e critérios para o registro das áreas regularizadas pelo Poder Público. A experiência do Programa Lote Legal mostra a mitigação destas dificuldades através de diálogo dos profissionais de direito com os titulares dos cartórios e respectivas associações de classe, acrescido da viabilização de um Provimento da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça, disciplinando o registro dos Projetos de Loteamentos e do título do morador junto ao Registro de Imóveis.

Ainda em referência às dificuldades em cartórios, os custos de registro dificultam os processos, já que em geral a população não tem como assumi-los. É possível instituir isenções de custos cartoriais para a população de baixa renda, propondo-se, por exemplo, a instituição legal de um fundo que permita uma parcial compensação aos cartórios. Porém, esta é uma prática que não tem sido observada.

Enfim, uma grande dificuldade da regularização é a incorporação efetiva da população beneficiária das intervenções em todo o processo. Isso implica uma parceria entre a Prefeitura e os moradores, o que é absolutamente diferente de realizar apresentações eventuais para aprovar projetos já elaborados pelos técnicos municipais. A idéia de parceria exige participação permanente, desde a mobilização da comunidade para reivindicar ao Poder Público a regularização fundiária do assentamento até o planejamento, a execução, a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento da pós-intervenção.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Regularizar sem interromper o ciclo de produção da irregularidade, além de renovar o sofrimento da população, provoca a multiplicação permanente da demanda por recursos públicos. Além disso, a regularização da informalidade é vista muitas vezes como um incentivo à produção destes assentamentos.

Para produzirem impacto efetivo sobre a pobreza social, os programas de regularização precisam ser formulados em sintonia com outras estratégias socioeconômicas e político-institucionais, como por exemplo, através da educação, um melhor nível de escolaridade melhores oportunidades de emprego e fontes de renda, além de despertar a consciência de cidadania, tão carente na sociedade brasileira.

A regularização pode retirar os lotes e unidades habitacionais do mercado informal e inseri-los no mercado imobiliário formal. Se isso ocorrer sem maiores proteções, a população do assentamento pode ser expulsa pela própria ação do mercado. E as famílias desalojadas vão alimentar o ciclo da irregularidade em outros territórios. Por isso é necessário compreender bem o impacto do processo de regularização no mercado de terras. Com o objetivo de lograr a fixação da população de baixa renda, mais eficientes do que regras rígidas que visem evitar a mobilidade dos moradores da área regularizada, que acabam não sendo cumpridas, deve-se promover a criação e multiplicação de alternativas econômico-sociais capazes de garantir a integração efetiva dessa população à cidade.

8 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIKO, Alex Kenya; BARREIROS, Mário Antonio Ferreira. Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano. São Paulo, 1998. 25p.

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SERPA, Claudia Brandão de; FERNANDES, Edésio, et al. Regularização da Terra e da Moradia – O que é e como implementar. São Paulo, Instituto Polis, 2002,

175 p. Disponível em <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/programas/0004>> – Acesso em 19 jul. 2006.

_____. Da invisibilidade à regularização fundiária: a trajetória legal da moradia de baixa renda em Porto Alegre. In: FERNANDES, Edésio (org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 157-172.

BRASIL. Lei Federal N.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]. Brasília, 20 dez. 1979.

DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente – problemas e perspectivas. In: FERNANDES, Edésio (org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 469-485.

GEMAQUI, Francilene Santos; COSTA, Jussara Lopes da. Habitação de Interesse Social: Instrumentos de Apoio para o Redirecionamento da Política Habitacional de Curitiba. COBRAC 98 · Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário · UFSC. Anais. Florianópolis, Outubro de 1998.

HUCHZERMEYER, A legacy of control? The capital subsidy for housing, and informal settlement intervention in South Africa. International Journal of Urban Regional, n. 27, vol. 3, p. 591-+. sep. 2003.

_____. From "contravention of laws" to "lack of rights": redefining the problem of informal settlements in South Africa. Habitat International, n. 28, vol. 3, p. 333-347, sep. 2004.

IBAM - INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Estudo de Avaliação da Experiência Brasileira sobre urbanização de Favelas e Regularização Fundiária: produto 6: Relatório Final: Consolidação das Análises. Vol. 2, parte 1. Rio de Janeiro: IBAM, out. 2002.

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. Diretrizes especiais para regularização urbanística, técnica e fundiária de conjuntos habitacionais populares. In: ABIKO, Alex Kenya; ORNSTEIN, Sheila Walbe (Ed.). Inserção urbana e avaliação pós-ocupação (APO) da habitação de interesse social. Coletânea Habitare – Vol 1. – Cap. 6. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo – IPT, 2002, p. 130-159.

PROGRAMA de Urbanização e Regularização de Loteamentos – Secretaria de Habitação – Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/programas/0004>> – Acesso em 19 jul. 2006.

PROGRAMA Lote Legal – Secretaria de Habitação – Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em

http://www2.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/regularizacao_solo/lote_legal/0001> – Acesso em 14 ago. 2006

PRÓ-LAR REGULARIZAÇÃO - Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social – Manual do Programa. Disponível em <<http://www.cdhu.sp.gov.br/http/legislacao/arquivo.asp?arquivoId=7433334342333234432334424343334434337D551031145142D4278D9214D8234D19404675BB2>> - Acesso em 30 ago. 2006.

RE-SOLO – Depto. de Regularização do Solo – Secretaria de Habitação – Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em <<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias/habitacao/departamentos/0004>> – Acesso em 11 ago. 2006.

ROLNIK, Raquel. Territorial exclusion and violence: the case of the state of São Paulo, Brazil. Geoforum, n. 32, p. 471-482. 2001.

SMOLKA, Martin O. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: FERNANDES, Edésio (org.). A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 255-291.