

A proliferação de formas de ilegalidade nas cidades, sobretudo no que se refere aos processos de acesso ao solo e produção da moradia, tem sido umas das maiores conseqüências do processo de exclusão socioespacial que caracteriza o crescimento urbano intensivo nos países em desenvolvimento como o Brasil. Esse fenômeno complexo tem cada vez mais atraído a atenção dos pesquisadores, preocupados com as graves implicações sociais, econômicas, ambientais e políticas desse processo - que de forma alguma se reduz aos grupos mais pobres, mas que os afeta mais diretamente.

Ao longo das últimas duas décadas também os administradores de diversas cidades, em vários países, têm, sempre com muita dificuldade, procurado formular políticas de regularização fundiária de tais assentamentos ilegais, como é o caso das favelas brasileiras, visando a promover a urbanização das áreas e a reconhecer em alguma medida os direitos de seus ocupantes.

No Brasil, vários municípios têm formulado políticas de regularização fundiária com programas estruturados em torno de dois objetivos principais: o reconhecimento de alguma forma de segurança da posse para os ocupantes das favelas e a integração socioespacial de tais áreas e comunidades no contexto mais amplo da estrutura e da sociedade urbanas. Com todas suas limitações, tais programas têm sido mais bem-sucedidos no que toca às políticas de urbanização, sendo que ao longo dos anos de investimentos públicos muitas das favelas beneficiadas já estão mais bem equipadas com infra-estrutura urbana e serviços públicos do que os loteamentos ilegais das periferias.

Já as políticas de legalização têm variado fundamentalmente, sobretudo no que toca à definição da natureza do direito a ser reconhecido aos ocupantes das favelas. Ora se transferem títulos individuais de propriedade plena; ora usa-se o instrumento constitucional do usucapião urbano, quando o terreno é propriedade privada; ora a outorga de títulos de concessão de direito real de uso aos ocupantes, em se tratando de terrenos públicos.

De modo geral, as experiências baseadas na transferência do título pleno de propriedade individual não têm sido bem-sucedidas, dados os muitos obstáculos financeiros, técnicos e legais existentes. É nesse contexto que devem ser recebidas com muita cautela as idéias do economista peruano Hernando de Soto, seguramente um dos ideólogos mais influentes do momento. Diversos países têm traduzido as propostas de de Soto em políticas públicas nacionais de regularização fundiária em grande escala, sobretudo por exigência do Banco Mundial como condição para a liberação de recursos. Parece que também o Brasil está entrando nessa onda: em várias cidades, como Rio de Janeiro e Recife, têm acontecido reuniões visando a viabilizar a adoção das idéias de de Soto, e há indícios de que o governo federal também estaria interessado em fazê-lo através do programa Brasil Legal. De uma hora para outra, políticos que nunca estiveram especialmente interessados nas questões das cidades estão se tornando veementes defensores das idéias de de Soto. Por quê? Basicamente, porque, ao invés de recorrer aos tradicionais argumentos humanitários, religiosos e sociopolíticos que têm sido usados para justificar as políticas de regularização fundiária, de Soto dá uma dimensão econômica fundamental à ilegalidade. Ele propõe que negócios, atividades e assentamentos ilegais sejam vistos não como "problema", mas como "capital morto" de valor inestimável, o qual, se devidamente reanimado e transformado em "capital líquido", pode vir a reativar sobremaneira a economia urbana e a combater a crescente pobreza

social. Ele sugere que, para terem acesso a crédito e investirem nos seus negócios e casas, os moradores de assentamentos ilegais têm de se sentir seguros da sua posse, o que só poderia se dar através da legalização de suas formas precárias de ocupação. Em outras palavras, trata-se de legalizar o ilegal, o que de Soto propõe seja feito através da outorga de títulos de propriedade individual plena. Contudo, mesmo na ausência de legalização e dado um conjunto de fatores políticos, sociais e institucionais, os moradores de assentamentos ilegais têm tido acesso a crédito informal, e mesmo formal, e têm se sentido seguros de sua posse a ponto de investir regularmente nas suas casas e em negócios informais. Na falta de outras políticas sociais e programas econômicos que lhe dêem suporte, a mera atribuição de títulos individuais de propriedade pode até garantir a segurança individual da posse, mas com frequência acaba fazendo com que os moradores vendam suas novas propriedades e sejam "expulsos" para as periferias precárias, em muitos casos invadindo novas áreas - onde o mesmo processo de ilegalidade começa novamente. Se tomada isoladamente, a outorga de títulos individuais de propriedade não leva à integração socioespacial pretendida pelos programas de regularização e que justificaria o investimento público. Na legalização "à la de Soto" não são os grupos pobres, mas sim os (velhos e novos) grupos econômicos privados ligados ao desenvolvimento da terra urbana que mais uma vez se beneficiariam do investimento público na urbanização dessas áreas, geralmente bem localizadas e atraentes.

Enfrentar o fenômeno da ilegalidade urbana requer identificar e compreender os fatores que o têm provocado - e esse é um exercício que Hernando de Soto não se preocupa em fazer. A verdade é que a ilegalidade urbana tem sido provocada não só pela combinação entre a dinâmica dos mercados de terras e o sistema político, mas também pela ordem jurídica elitista e excludente ainda em vigor nos países em desenvolvimento, e no Brasil, sobretudo no que diz respeito à visão individualista e excludente dos direitos de propriedade imobiliária. Legalizar o ilegal requer a introdução de estratégias jurídico-político inovadoras que conciliem o reconhecimento do direito de moradia - que de forma alguma se reduz ao direito de propriedade individual - com a permanência das comunidades nas áreas onde têm vivido.

\* Edésio Fernandes é professor e pesquisador da Universidade de Londres Copyright © 1995, 2000, Jornal do Brasil. É proibida a reprodução total ou parcial do conteúdo do JB Online para fins comerciais <http://www.jb.com.br/jb/papel/opiniaio/2001/06/06/joropi20010606003.html>