

## **REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE ASSENTAMENTOS INFORMAIS<sup>1</sup>**

A regularização fundiária de assentamentos informais vem chamando a atenção diante da constatação de que grande parte da população brasileira habita em desacordo com a lei e, muitas vezes, em situação precária.

Regularizar significa colocar de acordo com a lei. Fundiário é relativo a terrenos. Colocar terrenos em situação de legalidade, atualmente, exige não só a correção de aspectos dominiais, mas também urbanísticos e ambientais. Vamos além: a regularização fundiária exige a capacitação dos beneficiários para arcar com os ônus da moradia regular, sem a qual o retorno à precariedade será inevitável.

Tradicionalmente, a doutrina jurídica classifica o processo de parcelamento do solo em loteamentos ou desmembramentos, irregulares e clandestinos. Os parcelamentos irregulares são aqueles aprovados pelo órgão público municipal e não registrados no Cartório de Registro de Imóveis ou não executados de acordo com a licença expedida. Clandestinos são os loteamentos não aprovados e conseqüentemente também não registrados. Trabalhos mais recentes referem-se às favelas como assentamentos informais – diferença que não se justifica em termos de regularização porque a favela é uma forma de parcelamento clandestino do solo. Trataremos aqui de loteamentos clandestinos e favelas de forma semelhante admitindo, porém, que a regularização de favelas exigirá esforços adicionais do poder público.

A nosso ver não é possível escrever uma legislação dispendo sobre todos os detalhes de uma regularização fundiária porque cada caso deve ser

---

<sup>1</sup> Texto produzido para orientar debate ocorrido na Câmara dos Deputados, Comissão de Desenvolvimento Urbano no dia 12/11/03, sobre a alteração da Lei 6766/79.

analisado em suas particularidades. Por outro lado, se regularizar significa colocar de acordo com a lei que, teoricamente, traça o modelo ideal de parcelamento e desenvolvimento urbano ou ambiental em determinado tempo e local, em determinada sociedade, a regularização não poderá ter regras tão específicas que desvirtuem as diretrizes do modelo ideal de parcelamento, do desenvolvimento urbano e da proteção ambiental sob pena de jamais alcançarmos as almejadas sustentabilidade das cidades e justiça social.

Com efeito, quando afastamos da regularização fundiária o modelo ideal traçado pela lei, admitimos que certa parcela da população pode (enquanto toleramos) e deve (quando mudamos a lei para consolidar a diferença) viver de forma diferente do modelo ideal, não por determinação de características culturais específicas (caso em que a diferença seria justificável), mas simplesmente porque é pobre demais ou rica demais. Admitimos, ainda, que há uma cidade ideal para cada parcela da população de acordo com a sua faixa de renda: para os ricos, os condomínios fechados, com seus espaços fartos e privatizados; para os pobres, as minguadas áreas públicas, que não compensam os já minúsculos espaços privativos e, para os intermediários, o resto da cidade, cercado pelos burgos<sup>2/3</sup>, ora de ricos, ora de pobres.

---

<sup>2</sup> “As cidades medievais eram em geral rodeadas por grossas muralhas de proteção contra ataques de bandos de assaltantes ou tropas de senhores feudais... . As cidades muradas recebiam o nome de burgos.” Mario Furley Schmidt, Nova História Crítica, Ed. Nova Geração, pág. 45.

<sup>3</sup> ... “As cidades tiveram um crescimento desordenado: as construções se sucediam ao acaso, sem nenhum planejamento; cada um escolhia o melhor lugar para estabelecer-se. As ruas geralmente eram tortuosas e inclinadas, pois a maioria das cidades se situava no alto de colinas, para facilitar a defesa. Como não havia rede de esgotos, os detritos eram atirados às ruas, numa vala, por onde escorriam em direção aos limites da cidade; lá se acumulavam à beira dos muros, formando os focos de epidemias que com freqüência assolavam as populações medievais. Como o material mais usado nas construções era a madeira, de fácil combustão, os incêndios eram freqüentes. Ruão, por exemplo, incendiou-se seis vezes entre 1200 e 1225.” (José Jobson de A. Arruda, História Antiga e Medieval, Editora Ática, 1989, pág. 394)

Esta situação é indesejável porque estigmatiza ricos e pobres, consolidando no espaço as desigualdades sociais, em detrimento de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º., inciso I da Constituição Federal).

a) Diretrizes legais da regularização fundiária

Regularizar é colocar de acordo com a lei. Quais leis? As leis civis que tratam do direito de posse/propriedade, as leis urbanísticas e as leis ambientais. Estas leis são, em geral, normas de ordem pública e normas de ordem pública são aquelas cuja importância para determinada sociedade não admitem disposição dos particulares em contrário, seja para beneficiar uma pessoa, seja para beneficiar um grupo de pessoas em detrimento do conjunto da sociedade.

O art. 2º., inciso XIV do Estatuto da Cidade dispõe que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante diretrizes gerais, dentre as quais *a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.*

O inciso XIV do artigo 2º. é uma norma de exceção e toda norma de exceção deve ser interpretada restritivamente. Portanto, as normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação que excepcionarem o modelo ideal devem ser apenas as que tratam dos espaços privados – jamais dos espaços públicos, que interessam a toda a sociedade, seja por razões estéticas, seja por razões sanitárias.

A exigência de reposição de áreas públicas não visa obstar a regularização fundiária, porque a dificuldade previsível seria apenas de recursos financeiros para desapropriações e relocalizações, mas garantir à população de baixa renda os mesmos direitos de acesso às áreas públicas da população assentada no modelo de cidade ideal.

As áreas públicas dos parcelamentos, quer as destinadas às vias de circulação, que devem garantir folgadoamente o transporte público e espaços de convivência, quer os espaços comunitários para a implantação de equipamentos públicos de educação e saúde, quer os espaços de lazer e áreas verdes são indispensáveis para as cidades e particularmente úteis para a população de baixa renda.

As praças e os espaços livres, com suas áreas verdes, desempenham funções sanitárias, estéticas, paisagísticas e sociais na cidade, sendo objeto de proteção em legislações de diversos países, desde a antiguidade.<sup>4</sup> Esses espaços são necessários para a insolação e circulação de ar entre as construções, embelezam a cidade quebrando a monotonia do concreto, com efeitos positivos sobre as emoções humanas, propiciam a integração das pessoas e manifestações culturais. Possuem, na atualidade dos grandes aglomerados urbanos, importância estratégica no controle das ilhas de calor e na permeabilidade do solo.

Esse fato também deveria ser levado em consideração nas legislações municipais que regulam novos planos de loteamento. Muitas legislações municipais – e agora o atual substitutivo, com o objetivo de reduzir custos e preços para facilitar o acesso da população de baixa renda, diminuem os percentuais de áreas públicas ignorando que os custos de desapropriação pelo Poder Público para a implantação de equipamentos comunitários de educação, saúde e lazer serão, futuramente, muito mais altos

<sup>4</sup> A propósito, confira-se as lições do prof. Paulo Affonso Leme Machado in “Direito Ambiental Brasileiro”, Cap. II, Proteção das praças e dos espaços livres, 7ª. Edição, Editora Malheiros.

ou até mesmo proibitivos, excluindo a população de baixa renda de seu acesso. Além disso, as desapropriações e implantação de equipamentos públicos ficarão condicionadas, não só à disponibilidade de recursos públicos, mas também à boa vontade política do administrador municipal para atender a uma ou outra comunidade.

O objetivo da regularização fundiária deve ser o de adequar os assentamentos ilegais ao modelo legal ou ideal de cidade sustentável, esta definida como a que gera direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, os serviços públicos, o trabalho e o lazer para as futuras gerações (Estatuto da Cidade, art. 20., inciso I).

Da mesma forma, a regularização deverá corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (art. 2º., inciso IV), evitar o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana (art. 2º., inciso VI), garantir a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população (art. 2º., inciso V), zelar pela proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2º., inciso XII).

Temos observado uma grande preocupação em torno da regularização fundiária em seus aspectos dominiais (titulação e registro) e execução de obras de infra-estrutura mínimas (drenagem, canalização de esgotos, fornecimento de água e iluminação) visando atender diretamente aos anseios das populações irregularmente assentadas.

Todavia, o processo de regularização fundiária, à luz do Estatuto da Cidade, deve ser encarado como um benefício para a cidade e, neste sentido, atender aos anseios, não só da população diretamente

beneficiada, mas de toda a coletividade. Podem aqui surgir conflitos de interesses de solução trabalhosa, mas é justamente a identificação e solução dos conflitos sociais que enriquece o processo e propicia a integração social dos habitantes da cidade. Neste aspecto, a contribuição do Ministério Público pode ser muito útil.

Diante do novo arcabouço legal brasileiro, delineado pela Constituição Federal de 1988, a regularização fundiária também não pode ser limitada à regularidade do título de domínio porque o direito de propriedade é garantido apenas quando atende a sua função social (art. 5º, incisos XXII e XXIII da Constituição Federal). A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, parágrafo 2º. da CF), sendo, todavia, elemento constitutivo do direito de propriedade o exercício em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas (Novo Código Civil, art. 1228, parágrafo 1º.)

Assim, o processo de regularização fundiária deve enfrentar, não só as irregularidades do título de domínio, mas todos os aspectos que qualificam a propriedade, atendidos especialmente os aspectos sociais, urbanísticos e ambientais.

#### b) A correção de aspectos ambientais

Inúmeros casos de regularização fundiária esbarram em proteções legais a áreas ambientalmente sensíveis. Trabalhos recentes tendem a sustentar a preponderância do direito social à moradia em detrimento da proteção ambiental, particularmente nas áreas urbanas, onde a

concentração de pessoas, de investimentos produtivos e a concentração de poluição seria um empecilho natural à preservação dos recursos naturais.

Do ponto de vista jurídico, tanto a moradia como a preservação e recuperação de recursos naturais têm proteção constitucional. O Estatuto da Cidade ou mesmo as agendas 21 e Habitat não deixam dúvidas a respeito da necessidade e importância da preservação dos recursos naturais no meio urbano. E a razão é simples: sem água, sem ar e sem solos limpos, não há sobrevivência das pessoas. E para garantirmos água, ar e solos limpos também precisamos garantir a integridade da flora e da fauna, além, obviamente, do controle das atividades poluentes.

Sob esse aspecto, ganha relevância o planejamento urbano, identificando os ecossistemas naturais preponderantes, evitando ou induzindo o crescimento das cidades em função de suas restrições ambientais. Negar o efeito perverso das ocupações desordenadas sobre o meio ambiente natural e a qualidade de vida dos habitantes das cidades é um grande erro. A impermeabilização excessiva do solo, a ocupação das áreas de várzea, a ocupação de encostas, o desmatamento indiscriminado tem gerado prejuízos materiais e humanos elevadíssimos. Os investimentos para canalização de córregos e construção de reservatórios de contenção, a jusante, são extraordinários.

As implicações econômicas e sociais do uso desordenado do solo, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis desautorizam qualquer argumento no sentido de que a solução para a regularização fundiária passa pela revogação das leis. Pode-se revogar ou não cumprir leis de proteção ambiental nas áreas urbanas. Mas as leis naturais não se revogam e a sanção prevista é a destruição das pessoas.

Aqui, mais uma vez, a regularização fundiária deve prever as conseqüências da manutenção das ocupações em detrimento do meio ambiente natural e suas conseqüências para a sustentabilidade da cidade.

A regularização fundiária em áreas ambientalmente protegidas não pode ser analisada como um problema pontual, mas em suas implicações para os ecossistemas. A partir de um levantamento técnico multidisciplinar, é possível identificar os conflitos existentes e solucioná-los, seja com a manutenção da ocupação com medidas técnicas efetivas de redução dos impactos ambientais e compensações, seja com a recuperação integral da área e realocação das pessoas.

A análise dos impactos de uma ocupação e das intervenções necessárias sobre o ecossistema requer uma análise dos impactos positivos e negativos da intervenção sobre uma região – uma sub-bacia hidrográfica, por exemplo. Esse levantamento tenderá a identificar os impactos presentes e futuros, definindo uma unidade de gestão que poderá conter normas específicas de urbanização, transferência de construir, etc. Não raro, um estudo dessa natureza poderá identificar outras ilegalidades ou usos incompatíveis, possibilitando ao poder público a regularização através de operações consorciadas. (art. 32 do Estatuto da Cidade)

Ante o conflito de interesses, convém que a decisão por uma ou outra solução técnica seja de toda a comunidade através de conselhos de meio ambiente e/ou desenvolvimento urbano e audiências públicas. Ressaltamos também a importância da intervenção do Ministério Público na composição dos interesses difusos conflitantes.

c) A correção dos aspectos urbanísticos

O Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes da cidade sustentável e o cumprimento dessas diretrizes deve ser a meta da



regularização fundiária. Alguns municípios têm estabelecido normas especiais de urbanização para assentamentos informais através de leis especiais de interesse social. Um traço marcante dessas leis tem sido a preservação da tipicidade e características da ocupação, mantendo sempre que possível, as edificações existentes e o traçado urbano quando da intervenção do Poder Público Municipal.

Não obstante, a consolidação de uma forma urbana diferenciada do modelo ideal, em que pese o esforço para a sua valorização, tem dificultado a integração dos assentamentos informais urbanizados à cidade formal e, particularmente, a integração de seus habitantes.<sup>5</sup>

Ignorar o preconceito é a forma mais eficiente de perpetuá-lo. Portanto, o planejamento da regularização fundiária deve considerá-lo e buscar formas de enfrentá-lo, minimizando seus efeitos sobre a exclusão social.

Ao menos no que se refere à região metropolitana de São Paulo, a lógica dos assentamentos informais limita-se à disponibilidade do espaço, do que decorre a ocupação de espaços privativos minúsculos e de áreas comuns exíguas.

Essa forma de ocupação do espaço inviabiliza a circulação de veículos ou dificulta a circulação de pessoas, tornando-o desconhecido para a cidade formal e sujeito a desconfiança. Além disso, a ausência do poder público, em todas as suas formas, inclusive a policial, propicia maior liberdade de ação para criminosos. Não contando com o poder legal para defendê-las, as populações irregularmente assentadas evitam os conflitos com todos os tipos de infratores, passando a idéia de que é conivente com eles, gerando ainda maior desconfiança.

---

<sup>5</sup> A propósito, consulte-se “Os contrastes do Espaço Dividido: Zeis e Cidade Formal” de Ana Maria Figueira Ramalho. In II Congresso de Direito Urbanístico, Porto Alegre, 2002, Avaliando o Estatuto da Cidade.

O atendimento ao público na promotoria revela que o preconceito em relação aos assentamentos informais não se revela apenas entre os habitantes da cidade formal. As queixas dos moradores de assentamentos informais variam da insegurança da posse, à ausência de saneamento e às dificuldades de convivência com outros moradores em situação idêntica pela completa ausência de regras de conduta social. Nesses locais, a religião é o único e insuficiente fator de controle social.

Assim, a regularização fundiária deve identificar esses problemas e encontrar soluções possíveis.

A articulação das vias de acesso, a adequação das formas do assentamento com as formas do entorno, a reposição das áreas públicas, particularmente das vias de circulação, devem ser criteriosamente consideradas a partir da análise da região, recomendando-se, mais uma vez, o planejamento de intervenções não pontuais. A partir da análise da região, é também possível identificar os equipamentos comunitários disponíveis, os espaços destinados a áreas de lazer e áreas verdes, considerando o necessário equilíbrio entre o adensamento existente e as áreas públicas disponíveis.

Salientamos mais uma vez que a regularização deve ter como meta a sustentabilidade da cidade. Assim, as áreas públicas destinadas ao lazer e à proteção de vegetação devem ser repostas. Se a reorganização do assentamento não permitir a implantação dessas áreas no local, elas deverão ser repostas em área próxima. Um bom programa de regularização fundiária municipal poderia prever um levantamento global dos passivos urbanísticos e ambientais e sua compensação através de programas específicos de arborização urbana, criação de grandes parques e unidades de conservação, por exemplo.

Além disso, a presença do Poder Público deve-se dar em todas as suas formas, seja através da implantação concomitante dos equipamentos comunitários, seja capacitando os moradores para identificar as autoridades competentes para a solução dos conflitos individuais ou sociais locais, seja através de programas de geração de renda.

Programas sociais complementares são imprescindíveis para garantir que a população de baixa renda diretamente beneficiada pela regularização fundiária consiga arcar com os custos urbanos (água, luz, impostos, etc) e, ainda que parcialmente, com os custos da regularização. Programas de geração de renda devem, sempre que possível, capacitar os moradores para atenderem à demanda de serviços das comunidades do entorno, viabilizando a integração social.

Por último, a regularização urbanística deve prever um levantamento sobre a inadequação das edificações e os recursos ou financiamentos necessários para a sua regularização, caso os beneficiários não tenham meios para fazê-lo com recursos próprios.

#### d) Os sujeitos da Regularização Fundiária.

Todos os parcelamentos ilegais podem e devem ser objeto de regularização fundiária, admitindo-se que, em certos casos, a regularização deve prever a remoção e recolocação de pessoas.

Todavia, a situação jurídica da gleba irregularmente ocupada é determinante para o sucesso da regularização. Áreas particulares ocupadas há menos de cinco anos ou cujas posses não atendam aos requisitos das diversas espécies de usucapião devem ser adquiridas antes de qualquer investimento público.

O substitutivo mantém, como na redação original, a faculdade do Município ou do Distrito Federal para regularizar o parcelamento não licenciado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos direitos dos adquirentes de lotes.

O poder privativo dos municípios ou do Distrito Federal para aprovar o projeto de loteamento ou de sua regularização pode gerar a falsa impressão de que todas as etapas do processo de regularização são de responsabilidade do Poder Público quando, na verdade, o loteador, os adquirentes de lotes e ocupantes podem e devem assumir parcela do trabalho, seja na organização comunitária, seja no ajuizamento de ações de usucapião, seja na elaboração de projetos urbanísticos, seja na distribuição dos custos da regularização.

A questão que gostaríamos de acrescentar nesse tópico diz respeito à discricionariedade do administrador público na regularização de parcelamentos ou assentamentos ilegais. Vimos que a regularização fundiária interessa a toda a coletividade. Ao administrador municipal é delegado o poder da gestão dos recursos públicos e diante da multiplicidade de demandas, também ao administrador é delegado o poder de decidir quais serão as demandas prioritárias no município, no estado ou no país.

Mas identificada a demanda por regularização fundiária, convém o estabelecimento de critérios de atendimento dos assentamentos pois, não raras vezes, a escolha pela regularização deste ou daquele assentamento decorre de empatias político-eleitorais, em detrimento de situações mais graves como as de risco à vida ou à saúde das pessoas ou mesmo da antiguidade da ocupação.

e) Participação Comunitária

Atualmente, a gestão democrática das cidades é uma exigência legal prevista no Estatuto da Cidade tanto na elaboração do plano diretor (art. 40, parágrafo 4º., inciso I, II e III) como na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º., inciso II), na implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população (art. 2º., inciso XIII), no Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 36, parágrafo único), nas operações urbanas consorciadas (art. 32, inciso VII).

A regularização fundiária não é apenas um direito da população diretamente beneficiada, mas de toda a cidade, não se podendo negar, do ponto de vista jurídico, o direito à participação de toda a coletividade no processo de escolha e formas de intervenção do Poder Público.

Mais do que cumprir a lei, a participação comunitária nos processos de regularização fundiária, tanto da população diretamente beneficiada como do restante da cidade, por suas entidades de representação e Organizações Não Governamentais constitui uma excelente oportunidade de integração social e controle da gestão dos recursos públicos.

A participação comunitária é, além disso, amplamente recomendada pela Agenda 21, no capítulo que trata do manejo de assentamentos humanos, e na Agenda Habitat.

A participação comunitária deve ser estimulada desde a escolha do parcelamento a ser regularizado na cidade, passando pelo planejamento da intervenção com a identificação dos serviços públicos necessários, pela distribuição dos ônus financeiros e laborais, pela fiscalização da intervenção e finalmente pela integração social dos beneficiários à cidade formal.

O processo de participação comunitária tem gerado resultados surpreendentes, segundo a experiência local de São Bernardo, particularmente sobre a auto-confiança da população, a manutenção das intervenções e a integração social. A divulgação pela imprensa das atividades assumidas pelas populações irregularmente assentadas desperta o interesse e o respeito da cidade formal.

O sucesso do processo de participação das comunidades locais deve-se a muitos fatores dentre os quais destacamos a distribuição proporcional dos ônus da regularização, realizada a partir da divisão das responsabilidades pelas ocupações ilegais.

Evita-se, no processo de discussão de termos de ajustamento de conduta entre comunidades e poder público, intermediados pelo Ministério Público, o tratamento da população de baixa renda como vítima de uma sociedade injusta e desigual que deve aguardar a solução de seus problemas pelo poder público como compensação pelo mal que a sociedade lhes impingiu. Ao contrário, as pessoas são orientadas sobre as práticas ilegais cometidas e estimuladas a procurar soluções independentemente ou em parceria com o poder público.

Embora possa parecer excessivamente gravosa no início, a consciência sobre quais são os direitos e obrigações de qualquer cidadão, independentemente do saldo bancário, estimula a iniciativa pessoal, o trabalho voltado à recuperação ambiental e urbanística, e à participação efetiva na regularização dos assentamentos. A tutela do poder público assim, não é apenas a de provedor integral, mas a de orientador de atividades que promovam a auto-confiança e desenvolvam a capacidade de superar os obstáculos, sem prejuízo dos investimentos públicos.

Essa perspectiva de tratamento do cidadão pobre exige um esforço de compreensão sobre as potencialidades humanas e seu desenvolvimento, às vezes ignoradas pelos administradores públicos. Também exige constante revisão da inter-relação de poder entre administrador e administrado e inesgotável disposição para a criação coletiva, seu planejamento e execução.

#### f) Regra e Regularização

Quando observamos as cidades brasileiras, marcadas por centenas de espaços territoriais parcelados de forma desordenada, tendemos a nos compadecer da sorte das pessoas mais pobres, imputando mais esta aflição à miséria. Se é verdade que a miséria é a maior responsável pela falta de acesso da população à propriedade de moradias adequadas, não é menos verdade que muito poderia e deveria ser feito para prevenir a reprodução da ilegalidade.

Não trataremos aqui do óbvio: sem melhor distribuição de investimentos produtivos e sociais pelo país, sem recursos financeiros para a execução de políticas habitacionais maciças para a população de baixa renda e sem sistemas eficientes de controle sobre a conduta dos administradores públicos a reprodução da ilegalidade não fenecerá.

No âmbito local, deve-se evitar a concentração de novos investimentos produtivos sem uma análise séria do impacto do empreendimento sobre a atração de população e a capacidade do governo local de propiciar moradia e serviços públicos adequados para a população de baixa renda. Parte dos investimentos produtivos geradores de demanda habitacional devem ser empregados nesta finalidade.

Da mesma forma, não é mais possível tolerarmos a ineficiência das administrações municipais no controle do parcelamento, do uso e ocupação do solo. Essa ineficiência decorre não só da falta de capacitação e tradição no uso de instrumentos de planejamento e fiscalização, mas também do aproveitamento político que a omissão seguida de anistia e obras públicas realizadas às vésperas de eleições propicia.<sup>6</sup>

A experiência demonstra que no país inteiro a prática do clientelismo é corrente; na origem de quase todos os assentamentos informais há uma liderança com fins políticos, geralmente – mas nem sempre, eleitorais. Muito antigas e demasiadamente conhecidas são as promessas de realização de infra-estrutura em assentamentos informais, em caso de eleição de tal ou qual candidato; pobre precisa morar, sim, mas não de qualquer jeito.

A regularização fundiária pressupõe uma situação de ilegalidade e toda situação de ilegalidade tem um responsável identificável, seja por ação, seja por omissão: o proprietário, que desde o Código Civil de 1916 tinha o dever de zelar pela guarda e conservação da coisa e a abandonou ou estimulou a sua invasão para, depois, no curso de uma ação judicial de reintegração de posse ou reivindicatória, negociá-la com os ocupantes ou com o poder público, ou ainda para estimular o poder público a estender a infra-estrutura urbana para glebas mais distantes; o agente público que tinha o dever de fiscalizar o uso, ocupação do solo e edificação e nada fez para coibi-la; o candidato ou o agente político que soube da ocupação ilegal e o estimulou com promessas vãs de regularização; o ocupante que, sem qualquer observância de normas ambientais e urbanísticas construiu sem licença.

---

<sup>6</sup> A respeito do crescimento das cidades baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e auto-construção consulte-se Nabil Bonduki, “Origens da Habitação Social no Brasil”, Ed. Estação Liberdade, 1998, págs. 281 a 306.



Porque há uma demanda por habitação da população de baixa renda, não é mais possível ignorarmos que nenhuma ocupação ilegal ocorre ao acaso, imputando a responsabilidade do caos somente à miséria e à necessidade. Apenas quando, racionalmente, identificarmos e coibirmos todos os agentes do processo de irregularidade conseguiremos encontrar soluções justas e factíveis para evitá-la.

Neste sentido, propomos que todo processo de regularização fundiária seja precedido de levantamento histórico-cadastral da ocupação, apontando-se os fatores sócio-econômicos de atração da população irregularmente assentada, a conduta do proprietário da área, privada ou pública, a conduta dos agentes públicos responsáveis pela fiscalização do uso e ocupação do solo, a conduta de agentes políticos e candidatos a cargos públicos, a conduta de corretores informais e de quaisquer outras pessoas que, de alguma forma, contribuíram para a ocupação e, ao final, a remessa dos dados ao Ministério Público para as providências civis e criminais cabíveis.

Propomos também a criação de figuras criminais e de improbidade administrativa para o agente público ou político que estimular ou se omitir sobre a formação de loteamentos clandestinos e assentamentos informais.

Rosangela Staurenghi

Novembro 2003