

3. Um olhar sobre a Política Habitacional no Brasil

3.1. Panorama histórico

Na passagem do século XIX para o século XX, os reflexos das mudanças na forma de produção e acumulação do capital são amplamente observados no Brasil. O contexto histórico é a abolição da escravidão, a chegada de escravos libertos nas cidades e, um pouco mais tarde, a crise na lavoura cafeeira. O incipiente processo de industrialização ganhava força com rapidez, o que incentivava a imigração de trabalhadores europeus habituados à disciplina das indústrias. Esses processos ocasionaram o inchaço das cidades brasileiras, especialmente Rio de Janeiro e São Paulo.

Até 1920, o setor agroexportador representava o maior poder econômico do país, o que contribuiu com o crescimento dos centros urbanos, principalmente o eixo Rio de Janeiro/São Paulo. Esta região era o *locus* privilegiado para a expansão de um parque industrial, já que conjugava vários fatores que impulsionavam este desenvolvimento: capital, mão de obra, maior mercado consumidor, matéria prima disponível, capacidade geradora de energia, além de um sistema de transporte ligado aos portos (SIQUEIRA, 2008, p. 225).

Na Primeira República, a classe operária ainda representava uma parcela restrita da população brasileira, mas já constituía uma massa popular que se concentrava em áreas centrais das cidades, onde se estabeleciam a moradia e o trabalho. Esta classe era formada, em grande parte, por trabalhadores imigrantes (italianos, portugueses e espanhóis), migrantes de outros estados do Brasil, ex-escravos e ex-camponeses.

O crescimento da classe operária aumentava a demanda por moradia. A opção possível era os cortiços, os quais desde o Império já existiam nas áreas urbanas para atender à população mais pobre. O regime de acesso era através do aluguel.

“[...] no interior dos cortiços, os problemas sempre eram semelhantes: salubridade, má insolação, sem ventilação e muitas famílias nos pequenos conjugados. Neste período, esse tipo de habitação se pelo centro da cidade e, por bairros industriais, perto das fábricas” (VÉRAS, 1994: 611).

O crescimento do número de cortiços representava uma alternativa de moradia para a classe trabalhadora. O aumento dessas residências, no entanto, foi acompanhado pela proliferação dos casos de febre amarela e de outras doenças infectocontagiosas. Este cenário não era condizente com a ideia de eliminação do passado colonial que vinha sendo defendida pela classe hegemônica. Para que este objetivo fosse posto em prática, as cidades, especialmente o Rio de Janeiro, precisavam ser transformadas em “vitrines” do país. Na concepção das autoridades governamentais, as grandes cidades deveriam acompanhar os padrões urbanísticos já introduzidos nos países europeus.

Nas teorias higienistas da época, o espaço urbano estava intimamente associado com a propagação das doenças. A questão da falta de salubridade foi usada, portanto, como retórica para o ordenamento do espaço urbano, o controle da família e a implantação de reformas urbanísticas conhecidas como “Reforma Pereira Passos”.

Diante disto, as principais ações da reforma foram: a demolição de cortiços e residências insalubres²⁶, a remoção da população para outras partes da cidade, ruas foram alargadas para melhorar a circulação e a iluminação, obras de saneamento e abastecimento de água foram realizadas e por fim a imposição de vacinação da população e controle de doenças. O sanitarismo foi usado então, como discurso para legitimar o controle sobre o espaço e o controle social²⁷. Essas ações causaram revoltas e manifestações.

“A remoção da população mais pobre do centro fez com que os morros ao redor fossem ocupados, já que os terrenos no centro da cidade ficaram super valorizados depois da reforma. A população não reagiu de forma passiva diante das demolições e das invasões dos agentes sanitários em suas casas. Foi neste período que aconteceu a **Revolta da Vacina**, quando vários populares se revoltaram contra a obrigatoriedade da vacina contra a varíola e foram para as ruas protestar.” (NOGUEIRA e CARVALHO, 2009, p. 5).

As Vilas Operárias surgem então, alicerçadas na lógica sanitaria de limpeza da cidade. A percepção de que as habitações multifamiliares são

²⁶ Vinte mil pessoas foram desabrigadas com a demolição dos cortiços. Como resultado, ruas e avenidas foram alargadas; terrenos que acumulavam lixo foram transformados em praças e mais de 2.500 casas foram demolidas (LAMARÃO, 1995)

²⁷ “Na disputa da hegemonia entre os grupos que se legitimam a partir de seu saber sobre a cidade, venceu quem soube inventar a necessidade de uma ordem urbana que só o urbanismo poderia dar.” (PECHMAN, 1996, p.357)

insalubres explica o modelo individualizador de habitação popular que representou uma das mais evidentes estratégias para controle e disciplina do cotidiano operário. A organização espacial das vilas projetava o ideal de um bairro completo: habitação, capela, escola, armazém e lazer, o que facilitava o controle dos trabalhadores (VÉRAS, 1994).

A forma de acesso às moradias nas Vilas Operárias também era o aluguel, o que, ao contrário de ser um gesto altruísta e solidário, representava o controle político e ideológico a que o trabalhador e sua família estavam submetidos. Além disso, a construção das moradias representava um investimento rentável e garantido, na medida em que os aluguéis eram descontados diretamente dos salários. Os moradores também eram isentos das taxas e impostos públicos, o que incentivava a iniciativa privada, sendo também um auxílio na resolução do grave problema habitacional.

Neste período, o poder público assumia apenas o papel de regulador. Assim, o Estado estabelecia normas para construção de habitações populares, “apoiado na legislação que incluía o código de postura, o código sanitário, decretos proibindo a construção de cortiços e leis que estabeleciam prescrições para construção de habitações operárias. Cabendo ao setor privado, a execução e exploração do mercado habitacional” (SIQUEIRA, 2008, p.228).

No Rio de Janeiro, a política higienista e a defesa do ideal de modernização, pelo poder público e burguesia, repeliram qualquer possibilidade de permanência de habitação popular do centro antigo. Parte destes moradores, em condição de vida mais favorável e mais dependente da centralidade, manteve-se nas áreas periféricas da região central, muitos ainda em habitações coletivas. Outros lançam mão da autoconstrução e ocupam os espaços desvalorizados de encostas ou áreas alagadiças. Os menos favorecidos afastaram-se da cidade em direção aos subúrbios. Locais sem infraestrutura pública, os subúrbios eram tradicionalmente destinados aos inseridos no recém-formado mercado de trabalho, trabalhadores independentes (engraxates, vendedores de frutas e jornais, etc.) e aos que permaneciam fora do mercado formal de trabalho, por não se adaptarem.

As transformações econômicas que se intensificaram a partir dos anos 30 com a aceleração da industrialização, o crescimento da mão-obra operária e a criação das leis trabalhistas, marcam um ponto de ruptura com a postura predominante na Primeira República. A forma de intervenção econômica, e as relações entre capital e trabalho são outras. Constata-se nesse período a emergência de novos setores sociais, como as massas populares urbanas, responsáveis por alavancar as atividades industriais e fundamentais para o processo de legitimação do Estado Novo.

“Necessitados do apoio das massas urbanas, os detentores do poder se veem obrigados a decidir, no jogo dos interesses, pelas alternativas que se enquadram nas linhas de menor resistência ou de maior apoio popular.” (WEFFORT, 1980, p. 144). A habitação torna-se então, um dos principais focos das reivindicações trabalhistas, já que representava um dos problemas mais graves a ser resolvido pela classe trabalhadora urbana. Neste período o Estado formula um programa de construção de moradias e uma política de proteção ao inquilinato. Tais políticas têm boa aceitação das massas populares e contribuem com a construção do “ideário da casa própria”²⁸, que serve ao governo como pacto social capaz de possibilitar a manutenção e a sustentação de suas ações políticas.

“É no Estado populista de Getúlio Vargas que a habitação popular ganha novo sentido, o de instrumento de poder, a fim de servir à população como ideário da casa própria, objeto de consumo perseguido a todo e qualquer custo pelas famílias, no intuito da inserção no espaço urbano, servindo para o governo de manutenção do poder político.” (DUARTE, 2011, p. 5).

Apesar de toda a movimentação política em torno da questão habitacional, só em 1937 as ações do Estado extrapolaram a elaboração de medidas legais sanitárias de fiscalização e demolição das moradias insalubres.

Diante de uma política remocionista, foram criados os parques proletários no Rio de Janeiro com o objetivo de abrigar, provisoriamente, os moradores removidos dos cortiços. Com características autoritárias e de pedagogia civilizatória, estes parques representavam um importante palanque político “estadonovista”. No entanto, as precárias condições de vida nestes espaços e o

²⁸ DUARTE. Marizete Pimentel Loureuri. Estado e Habitação Popular: O ideário da casa própria na era Vargas. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia. Salvador, de 07 a 10 de agosto de 2011.

abandono da ideia de construção das casas permanentes estimularam a organização das primeiras comissões de moradores para resistência a essas ações.

Neste contexto, foram criadas e difundidas referências pejorativas em relação às favelas. De um problema habitacional, elas passam a representar um enorme perigo, local de desvio moral, gerador de problemas individuais e coletivos, ambiente propício para os males do corpo e da alma. “Os favelados apresentariam características de comportamento “anormais”, as quais constituíam sintomas ou expressões de desequilíbrios e doença. E, o motivo dos males que os favelados padeciam era justamente a favela” (VELHO, 1974, p. 18).

Em 1937, pela primeira vez o Estado assume a responsabilidade pela oferta de habitação a segmentos da população urbana, através da criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs). Os Institutos surgiram para substituírem as Caixas de Aposentadorias e Pensões²⁹, que realizaram poucos investimentos na área de habitação. Os IAPs passaram a serem responsáveis pela administração da previdência social, agora organizada por categorias profissionais, não mais por empresas. Os IAPs também realizavam investimentos em diversos setores, inclusive em obras públicas, e assistência aos programas sociais governamentais, como a construção e/ou aquisição de moradias. “[...] Todavia, era um atendimento restrito aos associados dos institutos de previdência, pautando-se por uma atuação fragmentada e pouco relevante quantitativamente” (SILVA, 1989, p. 38).

Observando estas políticas habitacionais, percebe-se que a revolução de 30 representou um avanço da legislação em direção às políticas sociais no Brasil. Estas políticas, no entanto, atendiam apenas aos trabalhadores vinculados aos sindicatos de classes, os quais eram regulados pelo governo. Ao criar a chamada “cidadania regulada”, a revolução de 30 também constrói a categoria do sub-cidadão. Percebe-se, assim, que a política habitacional na era Vargas não

²⁹ Lei Eloy Chagas – Decreto Lei nº 4682 de 24/01/1923, implantou no Brasil a Previdência Social através das Caixas de Aposentadorias e Pensões, inicialmente atendia aos empregados das empresas ferroviárias, contemplando-os com os benefícios de aposentadoria por invalidez, aposentadoria ordinária, pensão por morte e assistência médica. Posteriormente, as Caixas envolveram outras empresas, chegando a 183 Caixas de Aposentadorias e Pensões (cada uma representava uma empresa). Depois as Caixas foram unificadas na Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários e Empregados em Serviços Públicos. A partir do Decreto 19.469 de 17/12/1930, passaram a poder aplicar recursos no campo da habitação popular na construção de moradias para seus associados sob a garantia de hipoteca.

priorizou, nem tinha o objetivo de priorizar, o atendimento à população de baixa renda. A intenção era conquistar o apoio da massa trabalhadora (SANTOS, 1979).

Após a Segunda Guerra Mundial, houve um aumento do déficit habitacional em razão a fatores como: a insuficiência na produção de moradias pelos IAPs, o aumento da urbanização e migração, a massa de trabalhadores informais não atendida pelo modelo de produção habitacional vigente, a elevação dos preços dos materiais de construção em consequência da guerra e, a diminuição de moradias para aluguel em decorrência da lei do inquilinato. Este índice foi agravado com o fim do Estado Novo e a interrupção dos programas habitacionais estabelecidos no governo de Getúlio Vargas.

É nesse quadro que, em 1946, no início do governo de Eurico Gaspar Dutra, foi criada, através do Decreto-Lei nº. 9.218/46, a Fundação da Casa Popular. Este foi primeiro órgão, de âmbito nacional, voltado exclusivamente para a provisão, mediante venda, de casa para a população de baixa renda. Com a criação da Fundação Casa Popular, objetivava-se construir milhares de habitações, inclusive rurais, realizar obras de abastecimento de água, esgoto e distribuição de energia elétrica, financiar empresas do ramo da construção de habitação popular e de fornecimento de material de construção, realizar estudos para o barateamento do custo das habitações populares, além de assumir todas as reservas das IAPs. (BONDUKI, 2002, p. 45)

“Art. 1º A Fundação da Casa Popular (FCP), criada e regida pelo Decreto-lei nº 9.218, de 1 de Maio de 1946, para que atinja as suas finalidades, incumbe:

I – proporcionar a brasileiros, e a estrangeiros, com mais de dez anos de residência no país, ou com mais de cinco anos quando tenham filhos brasileiros, a aquisição, ou construção, de moradia própria, na zona urbana ou rural;

II – financiar, na zona rural, a construção, reparação, ou melhoramento, de habitações para os trabalhadores, de arquitetura simples e de baixo custo, mas que atendam aos requisitos mínimos de higiene e conforto, bem como suprimento de energia elétrica;

III – financiar as construções, de iniciativa, ou sob a responsabilidade de Prefeituras Municipais, emprêsas industriais ou comerciais, e outras instituições, de residências de tipo popular, destinadas à venda, a baixo custo, ou à locação, a trabalhadores, sem objetivo de lucro;

IV – financiar obras urbanísticas, de abastecimento água, esgotos, suprimento de energia elétrica, assistência social, e outras que visem a melhoria das condições de vida e bem-estar das classes trabalhadoras, de preferência nos municípios de

orçamentos reduzidos, sob a garantia de taxas ou contribuições especiais, que para isso forem criadas;

V – estudar e classificar os tipos de habitações, denominadas – populares – tendo em vista as tendências arquitetônicas, hábitos de vida, condições climáticas e higiênicas, recursos de material e mão de obra das principais regiões o país, bem como o nível médio, econômico ou na escala de riqueza do trabalhador da região;

VI – proceder a estudos e pesquisas de métodos. e processos, que visem o barateamento da construção, quer isolada, quer em série, de habitações de tipo popular, a fim de adotá-los e recomendá-los;

VII – preparar normas, ou cadernos de encargos, de acôrdo com o resultado desses estudos, para o estabelecimento das condições básicas a que devem satisfazer os planos a serem atendidos pela FCP, tendo em vista, especialmente, a máxima ampliação possível da área social de seus benefícios;

VIII – financiar as indústrias de materiais de construção, quando, por deficiência do produto no mercado. se tornar indispensável o estímulo do crédito, para o seu desenvolvimento ou aperfeiçoamento, em atenção aos planos ou programas de realizações da

IX – estudar, projetar ou organizar planos de construção, de habitações do tipo popular, a serem executadas diretamente pela FCP ou mediante contrato com terceiros;

X – cooperar com as Prefeituras dos pequenos municípios, que não disponham de pessoal técnico habilitado quando de todo indispensável, e na medida dos recursos disponíveis da FCP;

XI – realizar tôdas as operações que digam respeito à melhor execução das suas finalidades dentro das atribuições e competência que forem conferidas pela lei.

Parágrafo único. Em casos especiais, poderá a FCP arrendar as habitações que façam parte de seu patrimônio imobiliário.” (Artigo 1º do decreto-lei nº 9.777, de 6 de setembro 1946).

A Fundação da Casa Popular representou, no conjunto das políticas públicas, o reconhecimento do Estado brasileiro da necessidade de uma intervenção direta e abrangente no setor da habitação para as classes populares. Este órgão, no entanto, enfrentou a forte oposição por parte dos sindicatos e do partido comunista, que classificavam as promessas da Fundação como ilusórias, além de temerem que as classes trabalhadoras não fossem mais assistidas. Outra dificuldade foi a falta de apoio por parte das construtoras e profissionais da área da construção civil, em escassez de material de construção por conta da guerra. A falta de recursos orçamentários para a realização dos projetos e de respaldo político para a realização de negociações diretas com estados e municípios também representou entraves. Como os projetos propostos e desenvolvidos pela Fundação dependiam exclusivamente dos orçamentos da União, a atuação no campo da habitação popular no país foi bastante dificultada. (SACHS, 1999, p.122).

Alguns critérios orientavam a seleção de quais seriam atendidos pelos projetos da Fundação. O contemplado deveria permanecer no país por, no mínimo 10 anos, ter nacionalidade brasileira; a renda anual não deveria ultrapassar Cr\$ 60.000,00 (sessenta mil cruzeiros), o que correspondia a pouco mais de 12 salários mínimos da época em questão; não poderia ter outro imóvel em seu nome e a família deveria ser composta por cinco pessoas, no mínimo. A preferência era dada para os trabalhadores particulares em relação aos funcionários públicos ou de autarquias. Desta forma, eram atendidos desde desempregados até a classe média (ANDRADE e AZEVEDO, 2011, p. 09).

No entanto, com a baixa produção e a alta demanda por moradia, esses critérios passaram a ser burlados a partir de interferências de ordem política. Assim, houve inscrições de candidatos que não preenchiam os critérios, alterações nas ordens de inscrições e privilégios na escolha dos imóveis. Essas pressões clientelistas eram tão evidentes que, para cada conjunto habitacional construído, havia uma pequena “reserva” de imóveis distribuídos sem o uso dos critérios técnicos para atender a acordos políticos (ANDRADE e AZEVEDO, 2011, p. 11).

As negociações baseadas em interesses políticos não eram utilizadas apenas para a seleção das famílias que seriam contempladas com a aquisição das moradias, mas também para definir onde seriam realizados os investimentos. Esses acordos tornaram-se instrumento de política clientelista, especialmente entre 1948 e 1956, quando atendiam aos interesses políticos do Partido Trabalhista Brasileiro do Distrito Federal (na época, o Rio de Janeiro), e entre 1946 e 1960, quando estavam direcionados para o Partido Social Democrata de Minas Gerais (idem, p. 12)

A década de 50 foi um período de significativo crescimento da indústria brasileira, o que demandou do Estado um desigual intervencionismo em direção à expansão urbana. A classe média crescia e tinha acesso a financiamento de apartamento e a bens duráveis. Às classes pobres, restavam às favelas e os loteamentos ilegais na periferia. Diante deste contexto, Juscelino Kubitschek tentou fortalecer a Fundação Casa Popular. Durante a gestão JK (1956-1961), a Fundação produziu o maior número de unidades habitacionais, resultado do investimento de mais recursos.

A Fundação Casa Popular foi extinta em 1964 após 17 anos de existência. Neste período, foram construídas apenas cerca de 17.000 moradias. O fracasso da instituição pode ser explicado pelo caráter emergencial e pontual das ações, além da submissão aos interesses eleitoreiros. Numa comparação quantitativa, a produção da Fundação foi cerca de 90% menor que a dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, que produziram entre 1937 e 1946, 31.587 unidades habitacionais. Porém, numa análise qualitativa, sem levar em conta os favorecimentos políticos para acesso à habitação, o perfil atendido pela Fundação Casa Popular era a população mais pobre, ao contrário dos IAPs, que não tinham sua produção habitacional voltada para esta classe, pelo contrário, em muitas dessas instituições, particularmente nas mais dinâmicas, a clientela era constituída por famílias de renda média ou alta.

Concomitante à atuação da Fundação Casa, houve a aprovação de decreto 22.498, de 22 de Janeiro de 1947, que autorizou a criação da Fundação Leão XIII. Esta instituição teve o papel de agente de cristianização dos pobres e assumiu a responsabilidade pela assistência social. A nova fundação, nascida da associação entre a Igreja Católica e o Estado, defende a intervenção junto aos moradores das favelas, tendo como instrumentos a assistência: saúde e educação e, como pano de fundo, a necessidade de controle da população em relação ao comunismo.

A criação da instituição foi impulsionada por alguns acontecimentos políticos e fenômenos sociais, tais como: o crescimento do número de favelas e da quantidade de moradores nesses espaços que, “segundo o censo demográfico do Departamento de Geografia e Estatística, publicado em 1949, já existiam 105 favelas, totalizando 138.837 habitantes”³⁰. Outro fator relevante foi a expressiva votação no Partido Comunista nas eleições do Distrito Federal em 1947, uma vez que os moradores das favelas eram considerados potenciais agentes revolucionários, o que deixava as forças políticas conservadoras bastante temerosas. Desta forma, tornava-se necessário um maior controle das massas, o que só seria viável com uma aproximação relativamente tranquila para não gerar

³⁰ FUNDAÇÃO LEÃO XIII. **Conhecer para integrar**: relatório do 1º encontro de estudos da Coordenadoria do RJ-II. Rio de Janeiro: [s.n], 1989. p. 22.

maior revolta.³¹ Politicamente, a criação da Fundação indicava impossibilidade de negligenciar a presença, cada vez mais contundente, das favelas no espaço da cidade. Era preciso pesquisar uma nova forma de intervenção, diferente da desenvolvida pelo Estado nas primeiras décadas do século XX.

A base do trabalho desenvolvido pela Fundação era a aproximação às famílias faveladas, sendo as assistentes sociais as profissionais essenciais na execução das atividades. Neste contexto, foram estruturados os Centros Sociais e Núcleos de Atendimento dentro das favelas, cuja atuação oscilava entre a lógica das “remoções” e a da “urbanização” destes espaços.

Os Centros e Agências de Ação Social são a célula mater de todo trabalho social a ser feito nas favelas, antes, durante e depois de sua extinção, acompanhando as famílias, estudando-as, educando-as, sobretudo para uma vida melhor, o que, entretanto, leva alguns anos até ser conseguido... e mais: o serviço de educação é a base sobre o qual repousa a Ação Social do CAS...doenças, analfabetismo, ideologias exóticas, crimes, contravenções, prostituições, etc... são males de um povo que vem vivendo, anos a fio, sem o benefício de uma palavra esclarecedora e amiga que só a Escola, na sua mais alta concepção pode dar.(Estatuto da Fundação Leão XIII)

Diante da necessidade de afastamento das antigas práticas governamentais repressivas e de conter a expansão comunista, a Fundação trazia para o debate a importância de mudança do indivíduo, que precisava ser educado. Neste sentido, o exercício de um poder tutelador e disciplinar mostrava-se uma solução mais eficaz e, para que fosse aceito de forma mais “dócil”, era necessária uma vigilância permanente através da prática de prestação de serviços mais objetivos, que respondessem às necessidades mais urgentes dos moradores.

A partir da atuação da Fundação Leão XVIII e da mobilização criada com o nascimento das associações de moradores, discussões foram travadas em relação à forma de intervenção em favelas, especialmente no que se refere às remoções. Como resultado dessas discussões e de divergências político-partidárias que ocasionaram uma cisão na Igreja Católica, em 1955 foi criada a Cruzada São Sebastião, liderada por Dom Helder Câmara. A Cruzada lançou a semente da urbanização de favelas e, com todas as reticências às questões políticas da época, realizou uma intervenção habitacional que não apenas garantia o direito à

³¹ Idem 23

moradia, como o direito à cidade, inclusive para os pobres.³² A proposta política da instituição era a “integração” do favelado à cidade, através do trabalho grupal e da educação social.

Cabe destacar que um grande conjunto habitacional para população de baixa renda foi levantado no Leblon, bairro já naquela época bastante valorizado, o que evitou o remanejamento daquelas famílias para as periferias. Porém, mesmo com uma lógica um pouco mais democrática no que se refere ao acesso à cidade, numa análise mais profunda, percebe-se que o posicionamento político desta forma de provimento das habitações ainda consistia numa tentativa de controle dos assentamentos informais, na perspectiva de barrar o comunismo.

A Cruzada São Sebastião constituiu uma virada na representação política da favela. O reconhecimento e a promoção dos moradores das favelas ao estatuto de comunidade e, por conseguinte, a sujeito político potencialmente autônomo, tanto rompia com uma visão puramente negativa do mal a ser erradicado quanto com a política de assistência caritativa e clientelista (VALLADARES, 2005, p.65).

Contata-se neste período uma mudança de paradigma na intervenção em favelas, através da ideia de integração. No entanto, é inegável o controle exercido pelas instituições e figuras católicas nesses espaços, o que restringia a liberdade de mobilização dos moradores.

Em 1958, foi realizado o estudo *Aspectos Humanos da Favela Carioca*, uma análise socioeconômica elaborada pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), sob encomenda do jornal *Estado de São Paulo*. O relatório da pesquisa propõe que seja formulada uma política mais flexível em relação às favelas, em que o Serviço Especial de Recuperação de Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (SERFHA) seria o órgão mais adequado para implementá-la.

Neste mesmo período, o Estado criou o Serviço Especial de Recuperação de Habitações Anti-Higiênicas (SERFAH), apesar de ainda em período democrático, esse serviço acabou por executar um trabalho de controle da população com a cooptação das lideranças, sem importantes resultados, a SERFAH ficou esvaziada e com sua extinção foi criada a Companhia de Habitação Popular (COHAB) (GOMES, 2005, p.4)

³² As divergências político-partidárias ficaram assim retratadas: a Fundação recebia apoio de políticos da União Democrática Nacional (UDN) e a Cruzada era apoiada pelo pacto populista PSD/PTB.

A partir da análise deste período, vale pontuar o papel da Companhia de Desenvolvimento Comunitário (CODESCO)³³, que no mesmo período desenvolveu uma experiência alternativa de urbanização de favelas nas áreas de Brás de Pina, Morro União e Mata Machado. Com características democráticas, tanto no que se refere à participação efetiva dos moradores, como na própria elaboração dos projetos e aproveitamentos dos investimentos já realizados por moradores, a CODESCO visava atender às reivindicações e necessidades da população. Tal iniciativa foi interrompida durante a ditadura militar, a partir de 1964, (PUGLIESI, 2002).

A CODESCO comprovou, a partir do modelo de intervenção, que a opção pelo investimento na urbanização é mais barata para os cofres públicos em relação à remoção dos moradores de comunidades pobres para conjuntos habitacionais afastados do Centro. Mesmo assim, a opção política da época foi pela remoção das favelas, visível através da Coordenação de Habitação de Interesse Social da área Metropolitana do Grande Rio (CHISAM), criada pelo Decreto Federal n.º 62.654, em 03 de maio de 1968. Vinculada ao Ministério do Interior e com a parceria da Companhia de Habitação Popular (COHAB) e do governador do Rio Negrão de Lima, a CHISAM afetou 114 favelas no Rio de Janeiro.

O projeto da CODESCO mostrou-se muito nocivo aos interesses econômicos da política de remoção. Caso funcionasse bem e fosse aplicado em grande escala, o projeto prejudicaria a possibilidade de liberação de áreas nobres da cidade para o mercado imobiliário mais lucrativo, principal motivação para a política remocionista. Além disso, prejudicaria os interesses da indústria de construção civil, setor que se beneficiaria com a construção dos grandes conjuntos habitacionais nos subúrbios e, muitas vezes, também estavam relacionados com o mercado imobiliário de terras.

Podem-se estabelecer relações entre CODESCO e CHISAM nos termos seguintes: enquanto a CODESCO defendia a capacidade organizativa e participativa dos moradores das favelas, a CHISAM reconhecia as favelas como um espaço urbano deformado, habitado por uma população à margem da sociedade que não tem acesso aos benefícios oriundos dos bens e serviços públicos porque não paga os

³³ Os arquitetos que trabalharam na urbanização de Brás de Pina foram contratados pelo Governo Estadual através da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades (CODESCO), criada em 1967, durante o regime militar. A CODESCO trabalhava diretamente com as associações de moradores.

impostos. A vitória coube à CHISAM e o “asfalto” passa a ser identificado com o mundo da ordem enquanto a “favela” com o mundo da desordem. Este novo olhar, preconizado pela CHISAM, é ainda mais dramático se percebermos que tem como pano de fundo a percepção de que agora as soluções são advindas somente do poder público, e que a participação popular é identificada como um instrumento desnecessário, no sentido em que retrata a desordem e o caos (CORREA, 2002, p. 34)

Com o esvaziamento da política habitacional de âmbito nacional, surgiram algumas iniciativas em vários estados brasileiros. O início do regime ditatorial no Brasil, no entanto, traz a promessa de novas soluções para o problema de provimento à moradia. Surgem, então, alternativas de financiamentos e construções de conjuntos habitacionais. O regime militar procura produzir habitação em massa para garantir a expansão e o crescimento da economia. Isso é feito pela Lei 4.380 de 21 de março de 1964, que cria o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e o Banco Nacional de Habitação (BNH),

O Banco Nacional de Habitação tinha como objetivo principal impulsionar a expansão da construção civil e do mercado imobiliário, através do Sistema Financeiro de Habitação. O SFH deveria descentralizar os recursos, especialmente para a edificação de moradias populares que pudessem ser adquiridas por famílias de baixa renda, mas foi concebido como um sistema único a fim de centralizar todas as ações do setor, controlando todas as instituições públicas e privadas e norteando a política habitacional do país.

Ao induzir o desenvolvimento do setor da construção civil, idealizava-se alavancar o crescimento econômico por meio de investimentos que fizessem o capital circular e gerassem emprego e renda. O financiamento das ações do BNH advinha das arrecadações do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)³⁴, criado em 1966, e do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), baseado no sistema de poupança voluntária³⁵. O FGTS deveria ser usado para financiar as obras destinadas à população de baixa renda, enquanto o SBPE

³⁴ Tais recursos eram compostos pelos depósitos referentes a parcela de 8% do salário mensal dos trabalhadores

³⁵ Como forma de aumentar os recursos empregados em habitação, a partir de 1967 foi criado o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Esta modalidade captava recursos provenientes das poupanças privadas aplicando em financiamentos habitacionais.

financeira o setor de classe média e alta (ANDRADE & AZEVEDO, 1982).³⁶ Com esses recursos, o governo realizava repasses do BNH aos agentes financeiros do setor imobiliário e urbanístico. Assim, pelo viés administrativo e econômico, o capital financeiro era transformado em capital imobiliário.

“Não se tratava mais, portanto, de construir moradias para assegurar condições mínimas de vida ao operariado, mas, sim, de prover empregos para uma considerável parcela da população, sem alternativas de obter trabalho. A produção de habitações passava a ser subproduto da nova diretriz governamental; desejável de seu ponto de vista político, mas não necessariamente do econômico” (FINEP, 1985, p. 88).

A expansão desta estrutura fez com que o BNH incorporasse em suas ações a política de urbanização (água, esgoto, drenagem, pavimentação de ruas, iluminação pública, transporte público, entre outras). Cabe ressaltar aqui que se tratava de uma política pública compensatória, cujo objetivo era amenizar as sequelas do regime repressivo que se encontrava a serviço do desenvolvimento do capitalismo.

“A expansão das atividades do BNH não se deu, todavia, como mero resultado do cumprimento de dispositivo legal. A experiência dos primeiros anos tinha mostrado que não bastava apenas construir casas: era preciso dotá-las de infraestrutura adequada. Os conjuntos habitacionais eram alvo de críticas precisamente por lhes faltarem esses requisitos” (ANDRADE & AZEVEDO, 1982, p. 81).

Neste período, o BNH atuou em diversas áreas do desenvolvimento urbano. Na área de saneamento, a partir de 1968, atuou através do Programa de Financiamento para Saneamento (Finansa), posteriormente transformado em Plano Nacional de Saneamento (Planasa). A partir de 1971, através do projeto Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada (CURA), as atividades foram expandidas para outras áreas do planejamento, com a proposta de racionalizar o uso do solo urbano, melhorar as condições de serviços de infraestrutura das cidades e corrigir as distorções causadas pela especulação imobiliária

A atuação do BNH em outras áreas do desenvolvimento urbano não representou apenas uma expansão de suas ações ou o afastamento da questão

³⁶ Com a política do SFH, tenta-se instaurar o hábito da poupança. O objetivo é disciplinar economicamente as classes de baixa renda: “É fato concebido que, mesmo após a constituição do patrimônio familiar, não desaparece o hábito da poupança, o que ressalta ainda mais a importância da motivação gerada pelo BNH, em camadas da população que não realizavam qualquer forma de poupança” (TRINDADE, 1969, p. 106)

habitacional, era reflexo da expansão da aliança com a iniciativa privada, expressa pelo modelo empresarial de promoção de lucro para este setor. A necessidade de retorno financeiro deste tipo de parceria se confrontou com a lógica social de oferta de serviços desta natureza, como consequência, houve um aumento das tarifas cobradas pelos serviços públicos, em conformidade com o modelo privatista de intervenção do Estado neste período.

Neste contexto, as famílias com os menores rendimentos, o público do SFH, além de contarem com a menor fatia dos recursos, era empurrada para conjuntos habitacionais distantes de seus postos de trabalho e dos serviços e equipamentos públicos, ou seja, do contexto urbano. Dessa forma, esse tipo de política, não amenizou o problema da moradia, ao contrario, contribuiu para aprofundá-lo. Os conjuntos habitacionais construídos nesse período transformaram-se em espaços dominados pelo tráfico e pela violência. O Conjunto Habitacional da Cidade de Deus tornou o fracasso desse tipo de intervenção mundialmente conhecido através do filme de mesmo nome. Nesta produção cinematográfica, a violência é mostrada como um subproduto dessa política de habitação (ZALUAR, 2004)

Nesta época, observa-se a forma excludente de organização da cidade. Uma volumosa quantia de recursos públicos foi destinada ao financiamento de casas e condomínios de luxo em áreas já urbanizadas, materializando a verticalização das cidades, à ampliação da infraestrutura de acesso aos diversos pontos da cidade, e à descentralização dos equipamentos coletivos. Essas melhorias pagas com recursos públicos agregaram maior valor comercial à terra urbana, potencializando a especulação imobiliária nos espaços vazios compreendidos entre os vários pontos da cidade.

O mercado foi segmentado em dois setores: um dirigido às classes de renda média e alta, operado pelos agentes privados do sistema (agentes financeiros, produtores e construtores imobiliários) e outro dirigido aos setores de baixa renda, operado por agências estatais... Ambos os sistemas, entretanto, foram geridos pela lógica de operação da empresa privada: o autofinanciamento, isto é, a garantia de retorno dos financiamentos concedidos e a compra da casa própria como modalidade básica de acesso à moradia (OSÓRIO, 2007).

Em meados da década de 1970 e com o apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BNH tenta responder às críticas relacionadas ao não atendimento da população de baixa renda em seus programas, através da criação

do Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (Profilurb)³⁷, do Programa de Erradicação da Sub-habitação (Promorar)³⁸ e do Programa João de Barro³⁹. Juntos, esses três programas só representaram cerca de 7% da produção do BNH (285 mil unidades).

A crise econômica nos anos 80, o arrocho salarial e a queda do poder aquisitivo tiveram como consequência a inadimplência. Este contexto atingiu o SFH, culminando na extinção do BNH, em 1986. O balanço de suas ações indica que das 4.467.329 unidades habitacionais financiadas, somente cerca de 33% foram destinadas às camadas populares que tinham condições de pagar por suas casas. Aqueles que não possuíam condições financeiras para tal continuaram produzindo suas casas nos assentamentos precários através da autoconstrução (AZEVEDO, 1988). A questão habitacional passou a ser tratada de forma dispersa em diversos órgãos da estrutura governamental federal. Com a extinção do BNH, a maior parte da responsabilidade de gestão da política habitacional fica com a Caixa Econômica Federal, apenas um setor dentro da instituição financeira. Como um banco comercial, a Caixa necessita de equilíbrio financeiro e retorno de investimentos e dos juros a eles correspondentes, inicialmente incompatíveis com a função social da política habitacional. Algumas outras atribuições são divididas entre o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central do Brasil.

Durante os anos 80, grupos organizados (movimentos sociais, ONGs, representantes da academia, membros dos setores profissionais e membros do poder público) lutaram pela redemocratização. Na década de 90, com o processo democrático e a articulação destes grupos já mais amadurecidos, consolida-se a formação de redes nacionais que demandam maior participação popular nos espaços de deliberação fortalecidos, pelas determinações da Constituição Federal de 1988.

³⁷ 1975 - Programa de lotes urbanizados dotados de infraestrutura básica buscava atender aos extratos de renda mais baixa.

³⁸ 1979 - Admitia a erradicação do núcleo ou sua urbanização, tornando-se o primeiro programa a assinalar uma mudança de postura que buscava não mais remover, mas fixar os moradores em um núcleo gerado a partir da ocupação da terra para fins de moradia.

³⁹ 1982 - Financiava o terreno e cesta de material para construção por mutirão em cidades de pequeno porte

Na década de 90, houve uma difusão dos programas de urbanização de favelas nas principais cidades e regiões metropolitanas do país. Alguns programas mais abrangentes contaram com financiamentos e apoio de organizações multilaterais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Neste período, os principais desafios encontrados na implementação destes programas foram apresentados na síntese do curso à distância, *Ações Integradas de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades*, publicação de 2010.

A mobilização de recursos em escala compatível com a demanda; a continuidade dos programas, cujos cronogramas geralmente extrapolavam os mandatos dos gestores iniciais; a influência de grupos de pressão e interesses políticos na alocação dos recursos; a articulação entre diversos órgãos e âmbitos governamentais em intervenções complexas; a dificuldade de relacionamento com as concessionárias dos serviços luz, água e esgotos, que se pautam por padrões rígidos de projetos e intervenções; a necessidade de formação de profissionais, especialmente nas áreas de urbanismo e projeto, capacitados para atuar nos espaços heterodoxos das favelas; a manutenção das melhorias implantadas; a permanência dos moradores originais nos núcleos beneficiados; e a efetivação da regularização fundiária das áreas urbanizadas (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p.08).

Os movimentos de luta pela moradia se organizaram em três grandes entidades nacionais: a União Nacional por Moradia (UNMP), o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLN) e a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM). Apesar de divergências iniciais, essas organizações uniram-se a outros atores comprometidos com a democracia e a justiça social, estruturando uma grande coalizão que se denominou Movimento Nacional pela Reforma Urbana, organizada através de uma rede de colaboração, Fórum Nacional de Reforma Urbana. Esta coalizão tinha o papel de interlocutor entre os movimentos, as lideranças e o poder público (CYMBALISTA e MOREIRA, 2006). A primeira vitória do movimento deu-se com a inclusão do capítulo referente à reforma urbana na Constituição Federal de 1988. Em 2000 houve outra grande vitória, através de emenda popular⁴⁰, posteriormente vinculada como Emenda Constitucional nº26, que incluiu o direito à moradia no rol dos direitos sociais.

⁴⁰ Emenda popular é um instrumento que possibilita a sociedade incluir pontos no texto constitucional desde que receba apoio de pelo menos 1% do eleitorado nacional, distribuído em pelo menos cinco estados da federação.

Capítulo II - Dos Direitos Sociais - Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Da Ordem Econômica e Financeira - Capítulo II - Da Política Urbana - Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das *funções sociais da cidade* e garantir o bem-estar de seus habitantes;

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1988)

A inclusão deste capítulo torna as questões urbanas matérias constitucionais. Além disso, orienta que a política habitacional deve ser guiada princípios fundamentais: o direito à cidade e à cidadania, a gestão democrática das cidades e a função social da propriedade e da cidade.

Em 2001, foi aprovada no Congresso Nacional a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade. Em 2003 foi criado o Ministério das Cidades para que assumisse a coordenação da Política Nacional Urbana. Congregando os três entes federativos e a sociedade civil, foi criada a nova Política Nacional de Habitação, tendo como principais eixos a integração urbana de assentamentos precários, a construção de novas habitações populares e a integração da política de habitação com a política de desenvolvimento urbano.

3.2. Política Nacional de Habitação e as Conquistas Populares

A Política Nacional de Habitação (PNH), de 2004, tem como principal objetivo “retomar o processo de planejamento do setor habitacional e garantir novas condições institucionais para promover o acesso à moradia digna a todos os segmentos da população”, especialmente os de baixa renda, visando à inclusão social (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

Após a redemocratização, a maior expectativa em relação à elaboração da política de habitação na gestão de um governo de esquerda era a de que ela pudesse reverter o acúmulo de necessidades habitacionais. A segregação do mercado de terras levou a um expressivo crescimento do mercado informal. Um

grande contingente populacional vivia em situação de irregularidade fundiária. As estruturas institucionais responsáveis pela política de habitação estavam fragmentadas. Além disso, havia pouca integração entre as políticas urbanas, especialmente entre a política habitacional e os mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária, o que impedia a acessibilidade de terra urbana para todos (NAIME, 2010)

Diante da necessidade de mudar este cenário, nasce o primeiro projeto de lei de iniciativa popular, sancionado pelo presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva através da Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Este projeto cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. Assim, depois de 13 anos de luta dos movimentos sociais de moradia, o sistema institui o acesso à terra urbanizada e habitação digna à população de menor renda e, promove a articulação e o acompanhamento para a atuação das instituições e órgãos do setor habitacional (UZZO, 2006)

Um dos instrumentos previstos para a implantação da Nova Política de Habitação é o Plano Nacional de Habitação. Este foi elaborado entre 2007 e 2008, sob a coordenação da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e com a consultoria, contratada em processo licitatório, do Consórcio PlanHab, formado pelo Instituto Via Pública, LabHab/FAU-USP e Logos Engenharia. A elaboração do documento contou com um grande processo participativo. O resultado foi apresentado em dezembro de 2008.

A questão fundiária representa um eixo estratégico para a implantação das propostas da política de habitação, especialmente se confrontada com o caráter especulativo da propriedade privada ao longo de todo o processo de urbanização brasileira. Para combater ao patrimonialismo, torna-se necessária a estruturação de estratégias específicas que garantam o acesso à terra legalizada e urbanizada, assim como a regularização fundiária de assentamentos informais. Isso evitaria que os subsídios fossem transferidos para a especulação imobiliária (BONDUKI, ROSSETTO e GHILARDI, 2010).

Desta forma, o PlanHab destaca aspectos urbanos e fundiários estratégicos. Assim, compete aos municípios o papel essencial de: garantir acesso à terra

urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de Habitação de Interesse Social (HIS), unidades prontas ou lotes, na escala exigida pelas metas do PlanHab e, regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda (BONDUKI, ROSSETTO e GHILARDI, 2010)

O Ministério das Cidades incluiu em todos os seus programas de urbanização de assentamentos precários, a orientação para regularização fundiária. As obras de urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) incorporam a dimensão da regularização em conjunto com a implantação de infraestrutura e serviços urbanos.

O Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários têm por objetivo promover a urbanização, a regularização fundiária de assentamentos humanos precários e, prevenir situações de risco. Para isso, o programa articula ações que visam atender às necessidades básicas da população, melhorar a condição de habitabilidade e promover inclusão social. É com este olhar de integralidade que esta proposta de pesquisa prevê o acompanhamento do Projeto de Regularização Fundiária e Urbanística do setor 01 da Colônia Juliano Moreira.

Com a aprovação das novas diretrizes jurídicas relativas à política urbana, a regularização fundiária passa a constituir uma das mais recentes estratégias da Política Habitacional brasileira para tratar a sequelas do processo de urbanização desigual do País. Avaliar a regularização fundiária, portanto, é avaliar uma política pública recente, que se tornou inevitável, na história de produção das cidades brasileiras. Desta forma,

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997, p. 24).

Ainda hoje há uma grande confusão em relação ao conceito de reforma agrária. O termo é usado para nomear vários tipos de intervenções públicas em

assentamentos precários. Observa-se, assim, a existência de concepções distintas de regularização fundiária⁴¹.

Uma das concepções muito difundidas no Brasil adota a perspectiva de regularização fundiária sob a ótica jurídica. Desta forma, a política pública estaria cumprindo sua função ao reconhecer o direito à moradia. A intervenção jurídica transforma a posse dos ocupantes em direito de propriedade ou de uso, dependendo do instrumento utilizado, usucapião urbana ou Concessão de Direito Real de Uso (CDRU). A insegurança da posse é um agravante nas situações que geram déficit habitacional. Neste sentido, a regularização fundiária é importante, especialmente por afastar a possibilidade de despejo dos ocupantes das áreas. No entanto, existe um problema neste tipo de intervenção, por não garantir equidade ou acesso a infraestrutura necessária para a garantia de vida digna e acesso a cidade.

Outra concepção acerca da regularização envolve a urbanização dos reassentamentos. O foco principal é a adequação dos assentamentos à legislação urbanística da cidade, desconsiderando as particularidades dos espaços de intervenção. Ao se buscar uma integração harmônica entre os assentamentos e a cidade, os planejadores optam por enfatizar a recuperação urbana das favelas como forma de atenderem ao regime original previsto nos planos urbanísticos ou ainda, na adequação da legislação do regime urbanístico a realidade das favelas. Este tipo de regularização fundiária facilita a locomoção e o acesso aos serviços públicos, mas não garante o direito à moradia, uma vez que não regulariza juridicamente a posse. Assim, os moradores ficam sujeitos às vontades políticas e, inseguros em relação à permanência na moradia, tanto pelas de remoções e despejos realizados pelos agentes públicos, como pelo avanço da especulação imobiliária que, vê a valorização mercadológica do espaço a partir das intervenções urbanísticas.

⁴¹As concepções de regularização fundiária apresentadas estão baseadas no texto: ALFONSIN, Betânia. O significado do estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária no Brasil. In FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Evolução do direito urbanístico*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

Percebe-se uma impossibilidade de adequar as favelas ao regime urbanístico original, salvo com a realização de inúmeras remoções. A regularização urbanística pode representar um dos grandes entraves nos processos de regularização fundiária dos assentamentos informais. Neste sentido, este modelo de regularização traz em seu bojo as discussões que possibilitaram a percepção política da importância de criação do instrumento de Zoneamento Especial para Áreas de Interesse Social. Diante de diferentes formas de concepção e posicionamentos políticos, aponta-se a necessidade de adoção de uma concepção de regularização fundiária que contemple as intervenções jurídicas, urbanísticas, físicas, ambientais e sociais, tendo vista a garantia do direito à moradia e à cidade de forma plena. A ampliação da concepção de regularização fundiária implica o desenvolvimento de projetos que extrapolem a mera distribuição de títulos de propriedade absoluta. Para isso é necessário que a ação seja desenvolvida de forma interdisciplinar.

A nova legislação e os programas de garantia do direito à moradia e do direito à cidade através da Regularização Fundiária, ao contrário da ideia de remoção, propõem o reconhecimento de que o processo de urbanização das cidades brasileiras gerou também a produção de espaços de vida à margem dos parâmetros legais. Desta forma, a reforma agrária, associada à regularização urbanística e ambiental, atua como um curativo ao incorporar esses espaços ao ambiente urbano “oficial” através da produção de infraestrutura básica e da erradicação de riscos. Além disso, deve-se destacar a importância do trabalho social nos programas de regularização fundiária plena.

A regularização fundiária dominal, ou seja, o mero reconhecimento jurídico da posse dos moradores de áreas ocupadas de forma ilegal ou irregular vem recebendo críticas, com base no argumento de que a segurança da posse não garante o direito à moradia da classe trabalhadora. Isso porque há a possibilidade de apropriação das terras regularizadas por camadas da população mais favorecidas, através da venda ou de transferência da posse.

Desta forma, a intersetorialidade deve ser um elemento central nos programas habitacionais, inclusive de regularização fundiária plena de assentamentos precários, informais, ilegais e favelas. A articulação entre as

políticas públicas potencializa os resultados, melhora as condições de vida da população, possibilita melhor utilização dos recursos, compartilha e define responsabilidades e atribuições. Nesta direção, em 2009, durante o governo Lula, é outorgada Lei nº 11.977, que estabelece os princípios básicos para os programas de Regularização Fundiária.

I – Ampliação do acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria nas condições de sustentabilidade urbana, social e ambiental;

II – Articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, com diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;

III – Participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;

IV – Estímulo à resolução extrajudicial de conflitos;

V – Concessão de título preferencialmente para a mulher. (Lei 11.977/2009)

Os instrumentos de regularização fundiária são os meios jurídicos ou políticos que a União, os estados e os municípios utilizam para enfrentar as diversas irregularidades fundiárias e assegurar à população a segurança jurídica da posse. Dependendo da situação fundiária do imóvel e da especificidade local, o instrumento varia para garantir, de modo mais eficiente, o cumprimento da função social da propriedade urbana e o interesse público envolvido.

QUADRO: Instrumentos de Regularização Fundiária⁴²

DOMÍNIO DO IMÓVEL	INSTRUMENTOS POSSÍVEIS
BENS DO ESTADO E DO MUNICÍPIO	<ul style="list-style-type: none"> - Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM) - Autorização Urbanística de Uso Especial - Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) - Direito de Superfície - Cessão de Posse - Autorização de Uso - Compra e Venda - Doação - Permuta

⁴²Tabela elaborada com base na tabela apresentada em: NEVES, Instituto Jones dos Santos. Habitação e regularização fundiária: Instrumentos para repasse. Vitória, 2008. 95p. il.

BENS DA UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> - Concessão de Uso Especial para fins de Moradia - Autorização Urbanística de Uso Especial - Concessão de Direito Real de Uso - Direito de Superfície - Cessão de Posse - Autorização de Uso - Compra e Venda - Doação - Permuta - Cessão de Uso - Aforamento - Ocupação
ÁREAS PARTICULARES	<ul style="list-style-type: none"> - Concessão de Direito Real de Uso - Direito de Superfície - Compra e Venda - Doação - Permuta - Dação em Pagamento - Usucapião - Desapropriação

Diante da natureza de provisoriedade, da necessidade de remuneração e/ou não adequação aos fins de moradia de alguns destes instrumentos, os mais indicados para os programas de regularização fundiária de interesse social são a CUEM, CDRU ou Usucapião Urbano. Estes instrumentos foram normatizados com a aprovação da Lei 10.257/2001 e a Medida Provisória 2220/2001.

Para a regularização fundiária de áreas privadas pode ser usado o instrumento de usucapião que confere ao ocupante da área o título de propriedade. A inovação a partir da aprovação do Estatuto das Cidades foi a instituição da usucapião espacial de imóvel urbano⁴³, que reduziu de 20 para cinco anos o tempo

¹⁸ Usucapião especial de imóvel urbano - Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

necessário de permanência no imóvel pela população de baixa renda, para que tenha concessão da propriedade a partir deste instrumento. Este critério é válido desde a área privada ocupada seja de até 250 m². Há ainda a possibilidade de aplicar o usucapião de forma coletiva, em casos e que não seja possível definir um lote para cada morador. O usucapião não é aplicável às áreas públicas. Até a aprovação da medida provisória 2220/2001, o único instrumento para regularização fundiária em áreas públicas era a CDRU, título outorgado pelo proprietário da área (União, Estado ou Município) ao ocupante através de contrato, com a possibilidade de ser alterado ou cancelado pelo poder público. Hoje, para população de baixa renda moradora de área pública ocupada até 1996, existe a possibilidade de uso da CUEM. Este instrumento garante a posse, impedindo que seja contestada pelo poder público. Caso isso aconteça, é possível obtê-la pela via judicial.

A Lei 11.977/2009 aponta ainda duas motivações para projetos de regularização fundiária. A primeira é o interesse social, quando a intervenção está relacionada a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda. A segunda é a regularização fundiária de interesse específico. Para os casos de assentamentos irregulares que não se enquadrem nas características básicas do interesse social não serão utilizadas as mesmas condições especiais do caso anterior.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

Do ponto de vista social, os programas de regularização fundiária de interesse social devem busca garantir a permanência das populações nas áreas regularizadas. Para isso, tais programas devem contribuir com a reconstrução de espaços através da participação dos moradores e da articulação com as demais políticas públicas. A titulação não encerra a dimensão jurídica da regularização, caso não seja acompanhada de medidas que enfrentem o problema do registro do parcelamento, fundamental para a consolidação do direito de cada morador.

Um importante instrumento para reforçar este princípio básico dos programas de regularização fundiária de interesse social é o zoneamento especial de interesse social. Este método possibilita o registro de parcelamento fora dos padrões urbanísticos determinados pela legislação e pela autoritária e excludente forma de planejamento urbano utilizada até então. O registro é efetivado apenas quando tomados os devidos cuidados com os aspectos de segurança, de higiene, de salubridade, e das condições de habitabilidade das moradias.

Tendo em vista a garantia do direito à moradia, as Zonas de Especial Interesse Social (Zeis) são uma espécie de setorização através do qual se admite a aplicação de regras especiais de uso e de ocupação do solo em áreas já ocupadas ou que venham a ser ocupadas por população de baixa renda, tendo em vista a salvaguarda do direito à moradia previsto no artigo 6º da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB/88). As Zeis representam a adequação das normas à realidade dos assentamentos precários e o reconhecimento das sequelas do processo de urbanização e mercantilização da terra, imposto aos trabalhadores ao longo da história.

Seguindo esta mesma lógica de reconhecimento da realidade dos assentamentos precários, a Resolução CONAMA nº 369, aprovada em 28 de março de 2006, dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou a supressão de vegetação em Áreas de Permanente Preservação (APPs). A regularização fundiária sustentável de área urbana está classificada dentre as ações de interesse social (artigo 2º, inciso II, alínea c).

3.3. Direito à moradia X direito ambiental

Para se discutir as interfaces entre os instrumentos das políticas urbana e ambiental, é necessário fazer uma breve retrospectiva histórica e perceber a relação que foi estabelecida entre a “civilização” e a “natureza”.

Entre os séculos XIV e XVI, a cidade representava uma oposição à natureza. Cidade e campo tinham limites bem demarcados e, quanto mais evoluída era a cidade, menos se via de natureza nela. No final do século XVIII, a relação entre homem e natureza se altera com a percepção da deterioração do ambiente urbano. A integração cidade-natureza, tem como marco importante a proposta de “Cidade-Jardim” apresentada pelo urbanista inglês Ebenezer Howard, em 1898, uma cidade utópica em que pessoas viviam harmonicamente juntas com a natureza, impulsionando a briga entre ambientalistas e urbanistas na busca de como seria possível a relação harmônica entre a civilização e a natureza.

Em meados da década de 1960, emerge a denominação meio ambiente. Este termo surge das discussões que apontavam os prejuízos causados pelo desenvolvimento e como o ônus do desenvolvimento indiscriminado era caro para a população. Há 30 anos, a temática meio ambiente ainda não fazia parte das preocupações de boa parte dos governos. A primeira conferência organizada pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorreu em 1972, em Estocolmo, na Suécia. Na declaração final ressaltava-se a responsabilidade dos humanos na conservação do meio ambiente. O princípio 15 teve destaque ao defender a *“necessidade de planejar os agrupamentos humanos e urbanização, com vistas a evitar repercussões prejudiciais ao meio ambiente”* (RELATÓRIO DA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE, 1972).

O pensamento atual sobre meio ambiente foi desenvolvido a partir de três vertentes. A mais importante defende que “a questão ambiental seja compreendida como redefinidora das possibilidades de desenvolvimento humano” e, é sobretudo encontrada nos documentos preparatórios das conferências organizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU).

Em 1992, 20 anos após a Conferência de Estocolmo, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Cúpula da Terra. Chefes de Estado e de governo, junto a dezenas de milhares de delegados e representantes da sociedade civil comprometeram-se com uma série de medidas. A mais importante foi a Agenda 21, que propôs um plano de ação para conseguir um desenvolvimento compatível com a conservação do meio ambiente. Uma contribuição fundamental desta Cúpula da Terra foi a difusão do conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como: “aquele que permite atender às necessidades atuais sem comprometer as capacidades que terão as futuras gerações para satisfazer suas próprias necessidades”. A declaração final da Eco 92 destaca que *“Erradicar a pobreza é o único meio de proteger o meio ambiente”*. Outra inovação desta conferência foi a constatação da necessidade de pagamento justo pelas matérias-primas extraídas da natureza e do controle do crescimento das populações, fatores decisivos na busca de sustentabilidade.

Percebe-se que tanto a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente realizada em Estocolmo, em 1972, como a Conferência do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, discutem assuntos referentes às cidades, destacando que o meio ambiente só é protegido se houver condições sociais e econômicas propícias. A experiência demonstra que a efetiva proteção ambiental depende da conscientização da população e da aplicação de recursos financeiros, seja na proteção, seja na recuperação do meio ambiente.

A Conferência Habitat II, realizada em Istambul em 1996, trouxe a ampliação das discussões referentes à questão da sustentabilidade das cidades que, além de ambiental, passa também a ser econômica, social e cultural.

Conforme já tratado nesta dissertação, o acelerado desenvolvimento da indústria e a falta de condições de vida no meio rural contribuíram com o grande aumento da população das cidades, em busca de melhores condições de vida, fenômeno expressivo, sobretudo, na segunda metade do século XX. Esse adensamento urbano, sem planejamento, nem controle e baseado em interesses políticos liberais gerou um enorme desequilíbrio econômico, social e ambiental.

A falta de moradia é um dos problemas que surge neste contexto e se perpetua até os dias de hoje. Como consequência, há inúmeras ocupações em áreas de risco, de fragilidade ambiental, ou em espaços legalmente protegidos. Essas ocupações, com frequência, causam danos ao meio ambiente e colocam os moradores sob risco de acidentes, doenças, dificuldades de locomoção e violência, piorando a vida daqueles que lá estão simplesmente pelo fato de não terem outra área para habitar.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao definir, no artigo 225, que todos têm direito a um ambiente ecologicamente equilibrado reforça a luta pelo direito à moradia em condições dignas. A constituição reforça também a importância da urbanização para a efetivação deste direito e a garantia do direito às cidades sustentáveis, criado pelo Estatuto da Cidade. Essa mudança na legislação fortalece a luta por um padrão de cuidado como meio ambiente.

“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” Art. 225 – CF, 1988.

O problema habitacional é um grande entrave na sustentabilidade das cidades. As políticas de urbanização excludentes empurraram a classe trabalhadora para as áreas mais afastadas, as áreas de risco, favelas e cortiços, muitas vezes de forma ilegal. Este grave cenário das cidades brasileiras só poderá ser transformado se, além da busca por novas habitações, busque-se também a situação de sustentabilidade das pessoas sob os aspectos econômico, cultural e, principalmente, educacional, construindo, assim, cidades sustentáveis.

A Política Nacional de Habitação foi elaborada e aprovada em 2004, com o objetivo de assegurar o acesso à moradia digna, dentro de uma lógica de desenvolvimento urbano integrado. Essa política prevê, além da casa, a incorporação do direito à infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade e transporte coletivo, equipamentos e serviços urbanos e sociais, de modo a garantir o direito à cidade. Os principais eixos desta política são a integração urbana de assentamentos precários, a construção de novas habitações populares e a integração da política de habitação com a política de desenvolvimento urbano.

São nas cidades que a maior parte das pessoas vive, trabalha e transita, onde, portanto, passa a maior parte de suas vidas. A necessidade de proteção do meio ambiente urbano e a associação entre o direito à moradia e o direito ambiental, através da garantia do direito às cidades sustentáveis, têm exigido dos poderes públicos municipais a adoção de políticas de habitação, associadas à efetiva prestação dos serviços públicos essenciais e à preservação e/ou recuperação ambiental. Considerando que, em certos locais, é inviável a remoção das pessoas, a solução tem sido a reurbanização de favelas, ainda que em áreas frágeis, como em mangues e encostas de morros.

Além da criação das Zeis, outro instrumento importante para a garantia do direito à moradia e à cidade é a resolução CONAMA 369/2006, que “*dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente*”. Assim, as Zeis possibilitam a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda já consolidados em APPs.

As Áreas de Preservação Permanente são espaços territoriais ocupados ou não por vegetação, localizados nas margens de represas, rios ou cursos d’água, ao redor de lagos ou lagoas, ao redor de nascentes, nos topos de morros, em terrenos que apresentem topografia acentuada. São ambientalmente muito importantes para todos, já que servem para auxiliar na preservação dos recursos hídricos, visando à garantia da qualidade da água e sua disponibilidade. As APPs também garantem a preservação paisagística; a estabilidade geológica, com a prevenção de processos erosivos; a preservação da biodiversidade; asseguraram o fluxo genético de flora e fauna; a proteção do solo e, com isso, são indispensáveis para assegurar o bem estar das populações humanas (BASTOS, 2008).

Cabe notar que, de acordo com o texto da lei, para atender à resolução CONAMA, a ocupação precisa ser tipicamente residencial e de baixa renda e a área deve estar incluída como Zeis. É preciso também que o território esteja,

desde julho de 2001, consolidado conforme o Estatuto da Cidade (Resolução CONAMA Nº 369, 2006, Art. 9º).

Art. 9º - A intervenção ou supressão de vegetação em APP para a regularização fundiária sustentável de área urbana poderá ser autorizada pelo órgão ambiental competente, observado o disposto na Seção I desta Resolução, além dos seguintes requisitos e condições:

I - ocupações de baixa renda predominantemente residenciais;

II - ocupações localizadas em área urbana declarada como Zona Especial de Interesse Social-ZEIS no Plano Diretor ou outra legislação municipal;

III - ocupação inserida em área urbana que atenda aos seguintes critérios:

a) possuir no mínimo três dos seguintes itens de infra-estrutura urbana implantada:

malha viária, captação de águas pluviais, esgotamento sanitário, coleta de resíduos sólidos, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia;

b) apresentar densidade demográfica superior a cinquenta habitantes por hectare;

IV - localização exclusivamente nas seguintes faixas de APP: a) nas margens de cursos de água, e entorno de lagos, lagoas e reservatórios artificiais, conforme incisos I e III, alínea “a”, do art. 3º da Resolução CONAMA no 303, de 2002, e no inciso I do art. 3º da Resolução CONAMA no 302, de 2002, devendo ser respeitada faixas mínimas de 15 m para cursos de água de até 50 m de largura e faixas mínimas de 50 m para os demais;

b) em topo de morro e montanhas conforme inciso V, do art. 3º, da Resolução CONAMA no 303, de 2002, desde que respeitadas as áreas de recarga de aquíferos, devidamente identificadas como tal por ato do poder público;

c) em restingas, conforme alínea “a” do IX, do art. 3º da Resolução CONAMA nº 303, de 2002, respeitada uma faixa de 150 m a partir da linha de preamar máxima;

V - ocupações consolidadas, até 10 de julho de 2001, conforme definido na Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 e Medida Provisória no 2.220, de 4 de setembro de 2001. (Resolução CONAMA Nº 369, 2006, Art. 9º).

Sabe-se a importância da preservação ambiental, especialmente no que se refere aos recursos hídricos. Sabe-se também da urgente necessidade de enfrentamento à grave situação habitacional vigente. Apesar do avanço na legislação visando garantir o direito à moradia digna e à cidade sustentável para todos, ainda há falta de diálogo entre as duas correntes de pensamento, a ambientalista e a urbanista. Também há falta de investimentos públicos para mitigar os impactos ambientais causados pelos assentamentos a serem regularizados, o que inviabiliza o acesso aos direitos.

Trata-se na verdade de mais uma expressão de um velho conflito entre os defensores da chamada "agenda verde" do meio ambiente e os defensores da chamada "agenda marrom" das cidades (...). Infelizmente, tais grupos têm sido cada vez mais insensíveis uns para com as demandas do outro, o que, dentre outros problemas, tem gerado decisões judiciais conflitantes, que vão da determinação de remoção de milhares de famílias sem uma maior preocupação com suas necessidades de moradia (...). De modo geral, pode-se dizer que os urbanistas tem feito um esforço maior de inserção de uma preocupação ambiental em suas propostas, do que os ambientalistas tem feito no que toca ao reconhecimento das necessidades sociais de moradia, sobretudo dos grupos mais pobres. (FERNANDES, 2008)

Se não for possível compatibilizar as agendas e valores das duas correntes, e uma tiver que prevalecer sobre a outra, medidas compensatórias devem ser administradas pelo poder público no sentido de diminuir os prejuízos causados. No entanto, duas obrigatoriedades devem ser atendidas: o trato ambiental sustentável e adequado nas APPs, onde as famílias permaneçam habitando e, a atenção e respeito aos moradores e seus territórios, para que, nos casos em que as remoção forem inevitáveis, as pessoas sejam reassentadas próximo ao local de moradia de onde estão sendo retiradas. (ALVES, 2008)

A proposta deste estudo de caso é o acompanhamento do processo de regularização fundiária plena do setor 01 da Colônia Juliano Moreira, em Jacarepaguá. Esta área é definida como de preservação ambiental por se tratar de Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Pedra Branca. O argumento de preservação ambiental foi, diversas vezes na história do Rio de Janeiro, utilizado em nome da remoção de famílias de baixa renda das áreas nobres. Esses espaços são, posteriormente, destinados a grandes empreendimentos imobiliários, especialmente na Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, mais precisamente Barra da Tijuca e Jacarepaguá.

Na Zona Oeste do Rio, foram travadas importantes disputas de resistência a processos de remoção entre moradores de favelas, movimentos pelo direito à moradia e o poder público. Um exemplo foi a resistência da Favela do Canal do Anil, em 2007. A Secretaria Municipal de Habitação (SMH) argumentou que a área era imprópria para a construção por ser instável e sujeita a alagamentos. Por conta desses motivos, os moradores deveriam ser removidos. Paralelamente ao veto à população pobre, outros órgão municipais aprovaram a construção da “Vila

Pan-Americana⁴⁴ na área ao lado, com as mesmas características geotécnicas. Os moradores do Canal do Anil se articularam, apresentaram laudos técnicos contrários aos da SMH, e realizaram várias manifestações em defesa da permanência da comunidade. Outras favelas e ocupações passaram por situações parecidas, como as comunidades do Alto da Boa Vista, Vila do Autódromo, dentre outras.

3.4. Regularização Fundiária de Terras da União

O estudo de caso proposto está vinculado à questão das terras públicas, uma vez que os assentamentos estão localizados em terras da União. É importante, portanto, demonstrar como a idéia patrimonialista de propriedade pública foi desenvolvida ao longo da história do Brasil.

No primeiro capítulo desta dissertação, observou-se que com a conquista do território pela Coroa Portuguesa, todas as terras passaram a pertencer ao reino de Portugal. Com o objetivo de colonizar o novo território e não deixá-lo em risco de ser tomado por outros conquistadores, foram instituídas as capitanias hereditárias e sesmarias, que representavam uma forma de concessão, mas as terras continuavam pertencendo à Coroa e poderiam ser destituídas caso os acordos de produção e ocupação não fossem cumpridos.

A propriedade privada foi instituída no país em 1850, através da Lei de Terra. A partir desta lei também foram definidas as terras que continuariam públicas e as terras que, tratadas como devolutas, poderiam ser vendidas. Neste período, foi criada a primeira repartição pública especificamente incumbida do problema fundiário, denominada Repartição-Geral de Terras Públicas, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, art. 21, de 30 de janeiro de 1854.

⁴⁴ A Vila Pan-Americana do Rio de Janeiro é um conjunto residencial inaugurado em 2007, construído especialmente para os Jogos Pan-americanos de 2007. Localizados na avenida Ayrton Senna, em Jacarepaguá, os imóveis foram vendidos para particulares após o término da disputa. Até 10 de maio de 2007, 98% dos imóveis já haviam sido comercializados. Os preços variaram entre R\$ 146 mil e R\$ 512 mil. Os 17 prédios que formam a vila e abrigaram os 5.500 atletas dos 42 países participantes dos jogos custaram um total de R\$ 31,8 milhões (quase US\$ 16 milhões) aos cofres do Governo Federal.

No início da República, as terras devolutas foram transferidas para domínio dos estados, salvo as “*indispensáveis para a defesa das fronteiras, fortificações, estradas de ferro e construções militares*” (art. 64 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil), de 24 de Fevereiro de 1891. Em substituição à Repartição-Geral de Terras Públicas, foi criado um novo órgão para cuidar das terras públicas, a Diretoria do Patrimônio Nacional, em vigor com a lei nº 2.083, de 30 de julho de 1909.

Apesar do Supremo Tribunal Federal já haver se pronunciado em 1905 em relação aos terrenos da marinha, diferenciando-os das terras devolutas, apenas com decreto-lei nº 9.760/1946, artigo 198, a questão do domínio sobre estes terrenos é definida.

“A União tem por insubsistentes e nulas quaisquer pretensões sobre o domínio pleno de terrenos da marinha e seus acrescidos, salvo quando em títulos por ela outorgados na forma do presente Decreto-lei.” (Art. 198, decreto-lei nº 9.760/1946)⁴⁵

A primeira classificação dos bens públicos está no Código Civil de 1946. Foi feita a seguinte divisão: bens para uso comum do povo, bens de uso especial e bens dominiais, como descrito abaixo:

Art. 65. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes à União, aos Estados ou aos Municípios. Todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a quem pertencem.

Art. 66. Os bens públicos são:

- I – De uso comum do povo, tais como os mares, rios, estradas, ruas e praças;
- II – Os de uso espacial, tais como os edifícios ou terrenos aplicados a serviços ou estabelecimentos federal, estadual ou municipal;
- III- os dominiais, isto é, os que constituem o patrimônio da União, dos estados, ou dos Municípios, como objeto de direito pessoal ou real de cada uma dessas entidades.

Art. 67. Os bens de que trata o artigo antecedente só perderão a inalienabilidade, que lhes é peculiar, nos casos e formas em que a lei prescreve.

Art. 68. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito, ou retribuído, conforme as leis da União, dos Estados, ou dos Municípios, a cuja administração pertencerem⁴⁶.

⁴⁵ BRASIL. Decreto-lei nº 9.760, de 05 de setembro de 1946, dispõe sobre bens imóveis da União e dá outras providências. Disponível em: [HTTP://planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/de19760.htm](http://planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/de19760.htm)

⁴⁶ Brasil, Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916: Código Civil: revogado pela Lei ° 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/l3071.htm>.

A partir da Constituição de 1934, os bens públicos da União deixam de ser os definidos por exclusão dos bens estaduais, sendo definidos como aqueles que pertencem à União. Estes bens são os rios federais, as ilhas situadas na faixa de fronteira (Art. 20). A Constituição de 1967 ampliou a definição de bens federais. São bens públicos da União os necessários para a defesa nacional e para o desenvolvimento econômico – Ilhas Oceânicas, plataformas submarinas e as terras ocupadas pelos “Silvícolas”. A constituição de 1969 reafirmou os bens já definidos como federais e, incluiu a “plataforma continental” e o “mar territorial” (art.4, III e VI).

A Constituição Federal de 1988 fixou novos contornos ao direito de propriedade, inclusive no que se refere ao patrimônio público, alterando o foco “da propriedade do direito para a propriedade da função”⁴⁷. Desta forma, tanto o direito à propriedade quando a função social foram incluídos entre as garantias e direitos fundamentais. (Art. 5, CF. 1988) Até então, apenas a União poderia legislar sobre o direito de propriedade e a desapropriação era o único instrumento público de gestão da política urbana capaz de interferir neste direito. Foi, no entanto, um instrumento pouco utilizado, já que demandava um enorme gasto com indenizações.

A Secretaria do Patrimônio da União, órgão responsável pela gestão do patrimônio federal, foi criada a partir do Decreto Lei nº 96.911, de 03 de outubro de 1988. Atualmente este órgão governamental integra a estrutura do Ministério do Planejamento e tem a missão de *“conhecer, zelar e garantir que cada imóvel da União cumpra sua função socioambiental, em harmonia com a função arrecadadora, em apoio aos programas estratégicos da nação”* (Art. 1º, I, Portaria nº 232 de 03 de agosto de 2005 – Regimento Interno da Secretaria do Patrimônio da União).

A lei 9636/98 definiu atribuições e responsabilidade para a Secretaria do Patrimônio da União, sem garantir-lhe as ferramentas necessárias, estrutura adequada, recursos financeiros, humanos e tecnológicos. Assim, as ações realizadas giravam em torno da demarcação das propriedades, cadastramento dos

⁴⁷ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito de construir. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2000, p. 26.

ocupantes e a cobrança das devidas taxas por uso. Dessa forma, configurou-se em uma ação de controle e arrecadação em relação aos bens da União.

“Art. 26. Em se tratando de projeto de caráter social, para fins de assentamento de famílias de baixa renda, a venda do domínio pleno ou útil observará os critérios de habilitação fixados em regulamento, podendo o pagamento ser efetivado mediante um sinal de, no mínimo, 5% (cinco por cento) do valor da avaliação, permitindo o seu parcelamento em até duas vezes, e do saldo em até trezentas prestações mensais e consecutivas, observando-se, como mínimo, a quantia correspondente a 30% (trinta por cento) do valor do salário mínimo vigente.

§1º Quando o projeto se destinar ao assentamento de famílias carentes, será dispensado o sinal, e o valor da prestação não poderá ser superior a 30% (trinta por cento), da renda familiar do beneficiário, observando-se, como mínimo, o valor de que trata o art. 41.

§2º As situações de baixa renda e de carência serão definidas e comprovadas, por ocasião da habilitação e periodicamente, conforme dispuser o regulamento.

§3º Nas vendas de que trata este artigo aplicar-se-ão, no que couber, as condições previstas no artigo seguinte, não sendo exigido, a critério da Administração, o pagamento de prêmio mensal de seguro, nos projetos de assentamento de famílias carentes.

Art.31. Mediante ato do Poder Executivo e a seu critério, poderá ser autorizada a doação de bens imóveis de domínio da União a Estados, Municípios e a fundações e autarquias públicas federais, estaduais e municipais, observado o disposto no art.23.(...)

§3º É vedada ao beneficiário a possibilidade de alienar o imóvel recebido em doação, exceto quando a finalidade for a execução, por parte do donatário, de projeto de assentamento de famílias carentes, na forma do art.26, e desde que o produto da venda seja destinado à instalação de infra-estrutura, equipamentos básico ou de outras melhorias necessárias ao desenvolvimento do projeto” (trecho da lei 9.636/98)

Até a aprovação do Estatuto da Cidade, com a lei 11.257/2001, faltavam critérios constitucionais aplicáveis à Função Social da Propriedade. Neste período, houve a prevalência do Código Civil e a manutenção da lógica da propriedade plena, mesmo na esfera do patrimônio público. O Estatuto da Cidade foi elaborado com a missão de regulamentar o capítulo da política urbana apresentado na Constituição Federal. Neste sentido, o Estatuto define as diretrizes do desenvolvimento urbano, incluindo habitação, saneamento básico, transporte urbano e determina as competências da União, estados e municípios, tendo em vista a garantia do direito à cidade sustentável e à função socioambiental da propriedade.

No entanto, foi a promulgação da lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007, Lei de Regularização Fundiária de Terras da União, que provocou avanços em direção à consolidação do cumprimento da função social da propriedade. Este foi o elemento norteador das ações de regularização fundiária de assentamentos de baixa renda em imóveis da União.

Ao confrontar a antiga legislação e forma de gestão do patrimônio da União à Constituição Federal de 1988, O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Medida Provisória 2220/2001, iniciou-se a consolidação do novo paradigma de gestão deste patrimônio. Esta gestão foi direcionada rumo à efetivação da função social da propriedade dos imóveis da União. São inúmeros os profissionais, inclusive os funcionários públicos, que ainda veem a propriedade a partir de sua função arrecadatória, mesmo que tal postura restrinja o direito à moradia de grande parte da população.

“Ainda que incorporada a função socioambiental à missão institucional, a cultura institucional ainda está dominada pelo critério arrecadador para a utilização dos imóveis. Foi possível observar isso na assembleia de regularização fundiária no Horto (Jardim Botânico), no dia 20 de dezembro de 2011, quando a coordenação de regularização fundiária, fazendo um balanço das conquistas de 2011 anunciou a suspensão do pagamento dos alugueis que tinham sido, 03 anos atrás, calculado e cobrados segundo valores de mercado pelo próprio Patrimônio da União e os moradores manifestaram que isso não havia acontecido, assim verificou-se que, apesar de parecer jurídico aprovado pela Secretaria Nacional do Patrimônio da União, a determinação não foi cumprida pela Coordenação de Alugueis e Isenções.” (Entrevista realizada com profissional da Coordenação de Habitação e Regularização Fundiária em 20 de dezembro de 2011).

Este confronto exigiu a redefinição da missão institucional da Secretaria do Patrimônio da União (SPU), o órgão responsável pela gestão dos imóveis públicos federais. No entanto, ideologicamente, esta mudança não atingiu todos os profissionais da Secretaria.

Assim, as ações de regularização fundiária de interesse social entram na pauta da SPU e passam a ser orientadas pelo novo paradigma. Trata-se do reconhecimento da posse de longa data exercida por famílias de baixa renda, em imóveis da União. Estas ações são pensadas de forma a congregar urbanização, regularização da situação fundiária e acompanhamento social.

Em novembro de 2011, um documento interno da SPU aprofunda a destinação da terra pública ao expressar a função socioambiental sem referir-se à função arrecadatória. O silêncio sobre esta última função não representa o abandono da mesma, mas evidencia a hierarquização das funções. Assim, a função socioambiental é colocada no patamar de prioridade (SPU, 2011)

Atualmente, cerca de 25.000 famílias do Rio de Janeiro que vivem em terras públicas da União passam por processos de regularização fundiária. Grande parte das áreas é cedida às prefeituras do estado, que se comprometem com o desenvolvimento da regularização fundiária através de projetos como Bairrino, Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), dentre outros. Também no Rio, 1.500 famílias passam por processos semelhantes sob a responsabilidade da SPU, como as comunidade do Imbuí, em Niterói, e de Guaratiba, ou, em parceria com instituições acadêmicas, como a região do Horto, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e o Setor 1 da Colônia Juliano Moreira, pela Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz (Fiocruz) - (SPU, 2011).

É importante destacar que, as ações de regularização fundiária em áreas da União devem ser pensadas na perspectiva da gestão compartilhada. O imóvel no qual a posse é exercida encontra-se no território de um determinado município. Desta forma, cada ente federativo tem responsabilidades específicas nos processos de regularização fundiária, especialmente em relação à execução da política de desenvolvimento urbano que é competência dos municípios.