

IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA NO BRASIL: BASES PARA UM PROJETO DE PESQUISA

Cleandro Krause¹

A irregularidade fundiária no Brasil tem, certamente, causas profundas nas transformações históricas que incidiram sobre a posse da terra. A Lei nº 601, de 1850, conhecida como Lei de Terras, estabeleceu um novo regime legal de propriedade fundiária pública e privada, e transformou a terra numa mercadoria negociável. A validação das posses estabelecidas até a edição da lei exigia medições, registro e pagamento de encargos, de modo a receberem títulos de propriedade emitidos pelo Estado, condição para que a terra pudesse ser legalmente vendida ou hipotecada. Para os mais pobres, o atendimento desses requisitos seria mais difícil. Além disso, ao extinguir a instituição da posse como forma legítima de propriedade fundiária e ao criminalizar essa prática, a lei eliminou “a forma costumeira, se não a única, de os pobres adquirirem terras” (Holston, 2013, p. 180), tornando-se clara sua ação de restrição ao acesso à propriedade fundiária, com efeitos que se manifestam até hoje.

Ao quadro histórico se adiciona a irregularidade (ou ilegalidade) urbanística nas cidades, pois a constituição de um espaço da habitação para os pobres, geralmente localizado na periferia, concomitantemente à crescente diferenciação socioespacial, deu-se em uma “zona de ilegalidade”, em que os assentamentos populares “existiam sem (...) ser reconhecidos como parte da cidade oficial”. O advento da legislação urbanística, assim, teve um papel no estabelecimento de “um mercado imobiliário dual”, abarcando tanto um “paradigma de legalidade”, construído em torno de bairros para as classes de mais alta renda, como uma “condição de extralegalidade”, definida na “alta densidade e subdivisão de casas e terrenos, configuração urbanística considerada promíscua, indisciplinada e desregrada, ou seja, espaço sem lei, marginal” (Rolnik, 1997, p. 145-146).

Também nas cidades, com a desestruturação do mercado habitacional rentista, especialmente após a vigência da Lei do Inquilinato, de 1942, somada à incapacidade (ou insuficiência) do Estado em atuar nesse setor, “consolidou-se uma série de expedientes de construção de casas à margem do mercado formal e do Estado”. É o que Bonduki (2011, p. 281) denomina “autoempreendimento da moradia popular, baseado no trinômio loteamento periférico, casa própria e autoconstrução”, que se tornou “a forma mais comum de moradia nos setores populares”. A irregularidade (ou ilegalidade) edilícia, usual no

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

autoempreendimento da moradia, tanto nas periferias como nas favelas, é, assim, uma terceira “camada” a ser acrescentada à representação do problema.

Passado mais de um século e meio do início da vigência da Lei de Terras, o conhecimento da extensão, da localização e das características da irregularidade fundiária e urbanística é um desafio à implementação de políticas públicas que mirem a efetivação do direito à moradia e do direito à cidade no Brasil. Nos bairros populares, a irregularidade não se apresenta de modo isolado, mas combina-se a outras precariedades e ausências, que podem ser representadas por meio de uma medida sintética. Conforme o conceito elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP), de Minas Gerais, a inadequação habitacional considera domicílios com problemas de natureza fundiária, carência de infraestrutura, adensamento excessivo de moradores em domicílios próprios (mais de três pessoas por dormitório), cobertura inadequada, ausência de unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação.

O registro de problemas de natureza fundiária, conforme o indicador descrito anteriormente, baseia-se em informações sobre a forma de posse ou ocupação do domicílio, separando “imóvel” e “terreno”, a partir de variáveis levantadas pelo censo demográfico e pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Analisadas separadamente, essas características referem-se a um contingente que se mostra minoritário diante do total dos domicílios inadequados: em 2015, a inadequação fundiária incidia em 1,871 milhão de domicílios, o equivalente a 3,2% dos domicílios particulares permanentes urbanos do país; em comparação, no mesmo ano, o total de domicílios inadequados era de 7,225 milhões, ou 12,3% (FJP, 2018, p. 50-51).

Há um senso comum de que o fenômeno seria mais extenso, podendo-se, dessa maneira, cogitar uma hipótese de que esse contingente de domicílios com problemas de natureza fundiária seja maior. A subestimação nos dados oficiais refletiria a existência de um viés de aquiescência das pesquisas domiciliares, ou seja, uma tendência de o entrevistado concordar com alguma alternativa que lhe seja mais favorável – por exemplo, escolhendo a resposta “próprio” à pergunta sobre a condição ou o regime de ocupação do imóvel (ou do terreno), mesmo que não tenha documento comprobatório da titularidade (ou o título não tenha sido registrado em cartório). Tal viés poderia ser mais comum em áreas de conflitos fundiários e com ameaças de despejos forçados, isto é, a percepção ou a sensação de (in)segurança da posse poderia influir na resposta e, logo, na mensuração do fenômeno. Em contrapartida, pode-se também cogitar outro viés, talvez com efeito de redução do contingente, em respostas que expressariam a intenção ou a possibilidade de que um domicílio fosse elegível a alguma política pública e, com isso, à obtenção de algum benefício.

Portanto, cabe considerar que a estabilidade (ou instabilidade) da forma de posse da terra e ocupação do imóvel, bem como a própria existência de ações do Estado, poderia exercer influência na estimação da extensão do fenômeno da irregularidade fundiária e urbanística. O Estado deve ser, assim, incluído como parte de um problema de pesquisa. Nessa lógica, o histórico de ações realizadas pelos governos – não apenas nas medidas de regularização fundiária em sentido restrito, mas também em ações correlatas e colocalizadas de estruturação urbana e de melhoria habitacional – não pode ser desconsiderado. Por fim, devem ser apontadas as potencialidades e as limitações do marco legal vigente da Regularização Fundiária Urbana (Reurb), conforme a recente Lei nº 13.465/2017, que introduziu a expressão núcleos urbanos informais para designar os assentamentos urbanos com problemas de natureza fundiária.

Tais são as bases de um projeto de pesquisa que o Ipea desenvolverá em cooperação com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). A Pesquisa de Núcleos Urbanos Informais no Brasil buscará caracterizar e estimar esses territórios, em uma seleção de casos. Por óbvio, serão examinados contextos metropolitanos em que a urbanização acelerada, combinada ou não à industrialização, implicou, de modo mais conspícuo, o autoempreendimento da moradia popular, seja no centro-sul ou no litoral do Nordeste, por exemplo. Mas não só as regiões metropolitanas – e nem só as suas periferias – serão objeto de estudo, uma vez que a interiorização do desenvolvimento também repercute em outras escalas. Torna-se necessária a análise de territórios impactados por ondas mais recentes de modernização, especialmente no Cerrado, na Amazônia e no Semiárido.

Cabe, assim, prestar atenção ao próprio papel do Estado como indutor de investimentos produtivos, mas que repercutem em impactos urbanos, pois as reconfigurações produtivas e territoriais podem acarretar o aumento do *deficit* habitacional ou do contingente de pessoas vivendo em núcleos urbanos informais. Um olhar regional para os problemas de natureza fundiária também estará presente, esperando-se construir uma tipologia de núcleos urbanos informais que dialogue com as classificações já elaboradas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e que se integre aos esforços pela construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), sob responsabilidade do mesmo MDR.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. 6. ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2013.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil**: 2015. Belo Horizonte: FJP; Diretoria de Estatística e Informações, 2018. Disponível em: <<http://bit.do/fkw2T>>.

HOLSTON, J. **Cidadania insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. 3. ed. São Paulo: Fapesp; Studio Nobel, 1997.

