PL 318/10

JUSTIFICATIVA

Abrigo de Vagabundos

Adoniran Barbosa (1910/1982)

Eu, arranjei o meu dinheiro
Trabalhando o ano inteiro
Numa cerâmica
Fabricando pote.
E lá no alto da Moóca
Eu comprei um lindo lote
Dez de frente, dez de fundos
Construí minha maloca.
Me disseram que sem planta
não se pode construir
Mas quem trabalha
tudo pode conseguir.
João Saracura,
Que é Fiscal da Prefeitura
Foi um grande amigo.
Arranjou todo pra mim !
Por onde andará ?
O Jóca e Mato Grosso
Aqueles dois amigos

Que não quis me acompanhar.

Andarão jogados

Na Avenida São João?

Ou vendo o sol quadrado

Na detenção ?

Minha maloca

A mais linda que eu já vi !

Hoje está legalizada

Ninguém pode demolir !

Minha maloca

A mais linda desse mundo

Ofereço aos vagabundos

Que não tem onde dormir !!!

No ano de 1959, quando Adoniran Barbosa lançou a música cuja letra transcrevemos, o Brasil fazia opção de desenvolvimento econômicossocial que se esgotou cerca de 40 anos depois. Um dos pontos centrais dessa estratégia econômica foi a industrialização em grande escala, principalmente na indústria automobilística. Com isso, a cidade de São Paulo que já havia feito a opção pela crescimento com a construção de grandes avenidas desde 1940, a partir de Prestes Maia, empurrou a população de mais baixa renda para residir distante do centro em locais que, na época, ainda eram considerados periferia, como o bairro operário da Moóca, mencionado na letra.

Vivíamos o tempo de finalização da construção da nova capital para o país, Brasília seria inaugurada em 1960, em pleno governo do Presidente Juscelino Kubitschek que durou de 1956 a 1961, caracterizado pelo desenvolvimentismo.

Até o início dos anos sessenta do século passado, existiam os bairros operários agrupados geralmente nas proximidades das grandes indústrias. Com o "boom" vivido pelo mercado imobiliário, sempre com estímulo estatal, a especulação que lhe é inerente foi expulsando a população de baixa renda para

regiões cada vez mais distantes, transformando aqueles que eram bairros típicos operários em moradias de classe media, dando início à verticalização.

Na história da periferia da cidade de São Paulo, tem especial importância o Banco Nacional de Habitação (BNH), cujo objeto era fornecer crédito imobiliário para alavancar a indústria da construção civil, ao mesmo tempo que se ocupava da gestão do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço dos trabalhadores. Foi criado através da Lei 4.380 de 21 de agosto de 1964. A Ditadura Militar recentemente instituída havia eleito a construção civil como principal alavanca econômica e, ainda, para legitimação política da usurpação do poder que lhe deu origem.

Para compreendermos a importância do BNH para a formação da periferia, cumpre seja lembrado que a partir do Decreto-Lei 58 de 10 de dezembro de 1957, todo loteamento passou a ter regramento para ser implantado pelos Municípios. Esse texto legal representou avanço considerável, antes dele não havia regramento algum, estabelecendo procedimentos aos órgãos públicos e obrigações aos proprietários (como abertura e implantação de arruamento, divisão da quadra em lotes, aprovação da prefeitura e registro no registro de imóveis, antes de promover a venda através de contrato de venda e compra, ao qual foram estabelecidas garantias ao adquirente). Sucede, porém, que a lei não continha nenhum dispositivo tornando obrigatórios seus termos aos proprietários e, com isso, tirava do poder público a possibilidade jurídica de impor qualquer exigência.

Em face dessa particularidade, a partir de 1964 em particular, os especuladores imobiliários passaram a utilizar-se das regras do BNH para a venda de lotes, adotando o regramento do Decreto-Lei 58/37 na abertura e implantação dos loteamentos sem, no entanto, promover a aprovação pelo poder público municipal e o decorrente registro no registro de imóveis. Com isso, surgiram os chamados *loteamentos clandestinos*. Surgiram imensos loteamentos abertos em regiões distantes do centro de São Paulo (Parelheiros, Capão Redondo, São Miguel Paulista, Itaquera, Guaianazes etc).

A estratégia da especulação imobiliária na época era, basicamente, de dois tipos: (a) abertura e implantação de arruamento e parcelamento de lotes sem qualquer aprovação pela Municipalidade, com a venda de lotes parceladamente, obedecendo as regras do BNH, dando origem aos *loteamentos clandestinos;* (b) abertura e implantação de arruamento e parcelamento de lotes com aprovação pela Municipalidade e venda de lotes parceladamente, obedecendo as regras do BNH. Reserva-se a parte mais nobre do loteamento, geralmente as partes mais altas, com lotes maiores, para vender a quem tinha poder aquisitivo mais elevado, e as baixadas e próximos aos córregos com lotes menores, para venda à população de baixa renda. Muitos loteamentos tiveram sucesso

nessa estratégia. Outros, porém, não encontrando compradores, os lotes maiores foram subdvidos em dois lotes menores, alterando-se o arruamento e, com isso, a venda sendo feita em desacordo com o aprovado e registrado: temos assim o surgimento dos *loteamentos irregulares*.

Concomitantemente a essa estratégia, começaram a surgir as ocupações da terra pela população de nenhum ou quase nenhum poder aquisitivo, onde fizeram suas habitações de construção precárias (barracos) e passaram a residir com suas famílias. Essas ocupações ocorreram em regiões desocupadas situadas em regiões tidas como nobres, como na Vila Mariana e Morumbi, por exemplo, e em beiras de córrego e areas de risco: surgiram com isso as favelas. Algumas já existiam anteriormente à década de 60 do século passado, com essas mesmas características; mas o fenômeno passou a dar-se com mais intensidade a partir de então, em conjunto com o surgimento dos loteamentos clandestinos e irregulares.

Outro tipo de loteamento surgido especialmente a partir da primeira metade do século passado na área urbana, foi constituído pela grilagem de terras. Geralmente esse fenômeno é apontado em área rural e sobre áreas públicas. Verifica-se também sua ocorrência em áreas urbanas, não somente em áreas públicas como também particulares. A origem das terras griladas na área urbana vem desde o século XIX, a partir especialmente da entrada em vigor da Lei de Terras (Lei 601, de 18 de setembro de 1850, regulamentada pelo Decreto n° 1.318 de 30 de janeiro de 1854), regulamentando tanto a propriedade da terra como a posse, excluindo-se assim as áreas públicas e as terras devolutas (nem públicas, nem privadas) para assim incorporá-las ao patrimônio público.

A Lei de Terras dispõe sobre *as terras devolutas no Império, e acerca das que são possuídas por titulo de sesmaria sem preenchimento das condições legais, bem como por simples titulo de posse mansa e pacífica; e determina que, medidas e demarcadas as primeiras, sejam elas cedidas a titulo oneroso, assim para empresas particulares, como para o estabelecimento de colônias de nacionaes e de extrangeiros, autorizado o Governo a promover a colonisação extrangeira,* conforme consta em sua ementa. De acordo com essa lei, as terras privadas deveriam ser objeto de registros, chamados Registros Paroquiais obrigatórios para *"todos os possuidores de terras, qualquer que seja o título de sua propriedade ou possessão"*. Eram os vigários de cada freguesia os encarregados de receber as declarações para o registro de terras. Cada declaração deveria ter duas cópias iguais, contendo: *"o nome do possuidor, designação da Freguesia em que estão situadas; o nome particular da situação, se o tiver; sua extensão, se for conhecida; e seus limites"*.

Com base nesse diploma legal, tanto proprietários irregulares como os posseiros teriam a oportunidade de regularizar sua propriedade, através dos registros paróquias. Sucede, porem, que passou a ser muito comum o registro de sesmeiros irregulares e posseiros numa mesma área ou em parte, somando-se ao fato da imprecisão das divisas e confrontações entre as terras. Com isso, surgiu a duplicidade de títulos dominiais.

Observe-se que a Lei de Terras de 1850 dispõe não apenas a regularização dos sesmeiros irregulares e posseiros como, também, autoriza o governo a promover a colonização estrangeira no Brasil. Este último aspectos explica-se pelo fato de que, no mesmo ano, foi proibido o tráfico de escravos e, com isso, havia necessidade de possibilitar a entrada de estrangeiros não apenas para colonizar como, também, para servir de mão-de-obra nas lavouras. A colonização foi intensificada a partir da proclamação da República, com a transferência a empresas estrangeiras de imensas áreas de terras, tidas como pertencentes ao patrimônio público, mas também constantes nos registros paróquias como sendo de domínio privado.

São assim lançadas as bases jurídicas, com repercussão econômicossocial, da grilagem de terras na zona rural como, também, na área urbana, acentuada a partir da segunda metade do século passado.

A partir da entrada em vigor do Código Civil em 1° de janeiro de 1916, a propriedade passou ter maior garantia legal, pois passou a ser objeto de transcrição em repartições especializadas dos títulos de transferência, da ascessão, do usucapião e do direito hereditário (cf. art. 530 a 532). Na área urbana, somente ao proprietário passou a ser assegurado o direito de constituir loteamentos, com promoção de venda de lotes, implicando evidentemente em o parcelamento ser devidamente inscrito.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei 58/37, foi regulamentada a promoção de loteamentos, tendo como exigência o interessado ser proprietário da gleba a ser parcelada, constituindo garantias aos adquirentes e obrigando explicitamente o registro. Mas como dissemos acima, não havia na mencionada legislação a obrigatoriedade do proprietário submeter o projeto à aprovação do poder público, antes da implantação do loteamento e venda de lotes. Essa lacuna na lei, como dissemos, criou a possibilidade legal de surgimento dos *loteamentos clandestinos, irregulares e grilados,* com os principais prejudicados sendo os adquirentes, pois não tinham como transformar a posse em propriedade pelo registro do título, que seria mais simples, dado o loteamento inexistir no registro de imóveis.

Essas modalidades de parcelamento ilegais, em conjunto com as favelas, passaram a constituir sério problema social, levando à promulgação da Lei Federal 6766 de 19 de dezembro de 1979,

estabelecendo condições mais rígidas tanto ao poder público como ao proprietário, para abertura e implantação de loteamentos. Essa lei torna crime a venda de lotes em loteamentos não registrados (art. 50 a 52).

A Lei 6766/79 coloca como 'condictio sine qua non' para promover as medidas necessárias para aprovação do loteamento, ter o interessado a condição de proprietário, incumbindo-lhe a execução de todas as obras necessárias par tanto. Com isso manteve na ilegalidade os loteamentos clandestinos, irregulares, grilados e as favelas existentes anteriormente à sua vigência. Essa lei não criou condições de regularização desses assentamentos urbanos irregulares e, com isso, tornou efetiva a existência de uma *cidade illegal* no mesmo espaço físico da cidade legal.

A Constituição de 1988, reconhecendo o direito de propriedade, a ser exercido de acordo com sua função social, estabeleceu a obrigatoriedade de tornar efetiva a reforma urbana, conforme se verifica em seus artigos 182 e 183, regulamentados pela Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Estavam assim, instauradas as condições jurídicas favoráveis para serem regulamentados os assentamentos irregulares apontados. Esse contexto jurídico favorável tornou-se ainda mais consistente com a entrada em vigor do novo Código Civil que entrou em vigor em 20 de janeiro de 2003, passando a adotar explicitamente o exercício do direito de propriedade em conformidade com sua função social, criando modalidades especiais de usucapião para isso se consolidar.

A Lei 6766/79, no entanto, promulgada antes da Constituição atual continua em vigor, engessando os avanços possibilitados pela Constituição, Estatuto da Cidade e novo Código Civil e, com isso, perpetuando a existência da *cidade illegal*. Em síntese, não obstante em particular o Estatuto da Cidade trouxesse medidas efetivas a permitir o combate e até o fim dos assentamentos irregulares, isso não era possível pois se mantinha em vigor o principal obstáculo: o pressuposto da propriedade. Isso porque os proprietários dos assentamentos irregulares após receber as importâncias dos lotes desapareceram ou vieram a falecer, não tendo interesse em arcar com os custos da promoção das obras necessárias para regularização. Isso quer dizer ser impossível a regularização, caso fosse adotada as normas da Lei Federal 6766/79.

Pela primeira vez na histórica jurídica de nosso país, desde a entrada em vigor da Lei de Terras em 1850, a promulgação da Lei Federal 11.977 em 7 de julho de 2009, permite a regularização dos assentamentos irregulares acima mencionados com base na posse de seus ocupantes, possibilitando a emissão de título de legitimização de posse pelo poder público, passível de conferir ao titular a propriedade de seu lote através de usucapião

administrativo, pelos próprios registros de imóveis, sem nenhum ônus ao requerente, direcionado à população de baixa renda.

Estabelece o art. 49 dessa Lei, o Município *poderá dispor sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território*, obedecidos obviamente os parâmetros estabelecidas na mesma. O presente projeto de lei objetiva adequar as normas da Lei 11.977/09 à legislação municipal e à realidade fática existente na cidade de São Paulo, onde ocorrerá sua aplicação.

Com isso, não obstante a lei federal disponha sobre assentamentos irregulares, este projeto de lei estabelece quais são suas modalidades, consoante a realidade fática da cidade de São Paulo, estabelecendo alguns requisitos especiais no que tange aos loteamentos grilados, em decorrência de suas peculiaridades. As modalidades de assentamentos irregulares explicitadas neste projeto de lei, são aquelas que dão consistência à *cidade illegal* existente lado a lado com a *cidade legal* no território do Município de São Paulo.

Sempre em conformidade com a lei federal, a regularização dos assentamentos irregulares decorrentes da aplicação das normas contidas neste projeto de lei, dar-se-á a partir do estado de fato efetivamente neles existentes, constatado através de levantamentos técnicos. A regularização resulta na incorporação dos mesmos ao tecido urbano da cidade, conservando a padronização existente em decorrências da aplicação das normas constantes especialmente no Plano Diretor Estratégico e nos Planos Regionais Estratégicos, sem descaracterizar os assentamentos.

O grande poeta popular Adoniran Barbosa, este ano completando vinte (20) anos de seu falecimento, retrata de forma realista na letra de sua bela música *Abrigo de Vagabundos* como os assentamentos irregulares são constituídos e mantidos na periferia da cidade de São Paulo, através da conjugação de interesses corruptos de proprietários ou não com maus servidores da Administração **Pública.** Mas vai mais longe, afirmando a importância do morador ser proprietário de seu lote de terra, a segurança que isso lhe dá. Nesse sentido assinala a importância dos *direitos civis* para assegurar o exercício pleno da cidadania, como aconteceu nos Estados Unidos a partir da década de 60 do século passado, pelo movimento criado pela população negra.

Em nosso país, se for corretamente aplicada os dispositivos da Lei 11.977/09, possibilitará revolução semelhante, pois se trata mais de dar acesso à terra para fins de moradia: trata-se de reconhecer o morador como proprietário da terra. Com isso ele terá base segura para a prática de todos os seus direitos civís e políticos.

Enfim, se for corretamente aplicada, a Lei 11.977/09 possibilitará a regularização de loteamentos grilados, clandestinos, irregulares e favelas, com benefícios especialmente para os moradores de baixa renda como, também, para o próprio Poder Público Municipal, que poderá lançar sobre os lotes o imposto predial e territorial urbano - não obstante a população de baixa renda certamente será isentada do pagamento. Com isso, a ilegalidade deixará de existir não apenas em relação à propriedade da terra como, também, para o pequeno comércio local, pois passará a ter as condições mínimas para se regularizar.

Ecoa neste projeto de lei, a realidade invocada por Adoniran Barbosa que, mesmo passados mais de 50 (cinquenta) anos, continua sendo a mesma na periferia da cidade de São Paulo. Certamente com esse projeto de lei, essa realidade passará a fazer parte do passado à sofrida população de baixa renda, habitante dos loteamentos grilados, clandestinos e favelas da cidade de São Paulo.

São Paulo, 30 de junho de 2010.

José Police Neto