

A experiência brasileira de Regularização Fundiária

Apresentação:
Betânia Alfonsin

Workshop de Estudos Urbanos

Morar na cidade brasileira:

✦ 30% a 50% das famílias moradoras dos territórios urbanos brasileiros, em média, moram irregularmente:

- ✦ favelas resultantes da ocupação de áreas privadas
- ✦ favelas em áreas públicas
- ✦ cortiços
- ✦ loteamentos clandestinos e irregulares;
- ✦ conjuntos habitacionais ocupados e sob ameaça de despejo;
- ✦ casas sem “habite-se”

Para avaliar a política de Regularização Fundiária

- ✦ A Regularização Fundiária corresponde à mais recente “estratégia” da Política Habitacional brasileira.
- ✦ Atua sobre o passivo legado por 100 anos de sucessivas estratégias distintas com um traço em comum: a **segregação sócio espacial** da população de baixa renda.

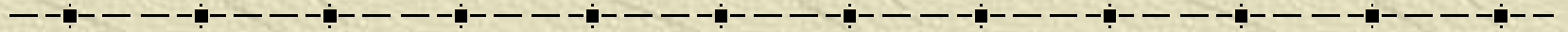
ESTRATÉGIAS sucessivas relativas à moradia de baixa renda

ESTRATÉGIAS	PERÍODO
Invisibilização	República até 1920
Expulsão	Década de 20
Provisão privada	Década de 30
Transição	Década de 40
Provisão Pública	1950 -1988
Regularização Fundiária	1989 - 2003

Uma jovem política pública...

- ✦ Avaliar a regularização fundiária, portanto, é avaliar uma política pública recente - que se tornou inevitável - na história de produção das cidades brasileiras.
- ✦ Afora os casos de Belo Horizonte e Recife - pioneiras no reconhecimento da cidade informal - a promulgação da **CONSTITUIÇÃO FEDERAL (1988)** é o marco legal que inaugura essa política.

Diferentes contextos, distintas compreensões:



✦ Ênfases:

- ✦ regularização jurídica dos lotes;
- ✦ urbanização da área;
- ✦ regularização urbanística dos assentamentos.

O que é Regularização Fundiária?

Regularização Fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária.

Experiências pioneiras (Década de 80):

Destaques:

- ✦ **Belo Horizonte:** Pioneirismo na utilização do instrumento urbanístico das ZEIS – Zonas especiais de interesse social.
- ✦ **Recife:** Melhor proposta de gestão das intervenções através do PREZEIS;

Experiências da década de 90 (pós Constituição Federal)

Destaques:

- ✦ **Porto Alegre:** Melhor legislação e repertório de instrumentos;
- ✦ **Diadema:** Melhor fluxograma e integração administrativa

Dilemas da regularização fundiária na década de 90:

✦ Não regulamentação do capítulo da Política Urbana da Constituição Federal:

- ✦ Ausência de instrumentos adequados para lidar com a escala do problema;
- ✦ Insegurança jurídica das iniciativas municipais;
- ✦ Utilização de legislação de Direito Privado para solucionar problemas de Direito Público

Dilemas da regularização fundiária na década de 90:

✦ Despreparo das administrações municipais para lidar com um objeto inter-disciplinar de forma integrada;

✦ Desafio expresso pela fórmula:

DEMANDA

X

RECURSOS

Dilemas da regularização fundiária na década de 90:

- ✦ Atomização do trabalho institucional das Prefeituras, sem capacidade de estabelecer diálogos com outras esferas governamentais (governos estaduais e federal) e com atores importantes como:
 - ✦ Ministério Público
 - ✦ Poder Judiciário
 - ✦ Cartórios de Registro de Imóveis

Tipologias e Instrumentos

Tipologia	Instrumentos	Títulos
Ocupações em áreas privadas	Usucapião Especial para fins de moradia	Título pleno de propriedade
Ocupações em áreas públicas	Concessão do direito real de uso	Título alternativo - Uso

Instrumentos Urbanísticos

✦ Um instrumento genuinamente brasileiro e que tem sido incorporado pelas estratégias de regularização fundiária municipais é o instrumento urbanístico das **ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social**.

✦ Constitui-se em um gravame urbanístico que reconhece a utilização de determinada parcela do território para fins de **manutenção** ou **produção** de habitação de interesse social.

O duplo papel do gravame de Zona Especial de Interesse Social

✦ Garantir:

✦ O direito à **IGUALDADE**

- Direito à cidade
- Direito à habitabilidade
- Direito à moradia digna

✦ O direito à **DIFERENÇA**

- Flexibilidade de padrões e regime urbanístico
- Respeito à produção social e cultural do HABITAT.

O duplo papel do gravame de Zona Especial de Interesse Social

- ✦ Garantir a IGUALDADE quando a diferença implica em inferiorização.
- ✦ Garantir a DIFERENÇA quando a igualdade implica em descaracterização.

(Boaventura de Souza Santos)

Novidades do cenário brasileiro:

✦ 2001 - Promulgação do Estatuto da Cidade

✦ 2003 – Início do Governo Lula e criação do Ministério das Cidades, com a formação do “Programa Nacional de Regularização Fundiária”.

Estatuto da Cidade:

✦ O Estatuto da Cidade representa uma ruptura paradigmática na Ordem Jurídica Brasileira, trazendo diretrizes e instrumentos para uma Política urbana que garanta:

- ✦ Função Social da Propriedade.
- ✦ Direito à segurança da posse e à moradia
- ✦ Direito à Cidade
- ✦ Direito à Gestão Democrática

Estatuto da Cidade:

✦ Novos instrumentos jurídicos para a regularização fundiária:

- ✦ Usucapião urbana para fins de moradia COLETIVA;
- ✦ Concessão especial de uso para fins de moradia (direito subjetivo);
- ✦ Concessão especial de uso para fins de moradia COLETIVA;
- ✦ Direito de Superfície

Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária

- ✦ Interlocução e apoio institucional;
- ✦ Suporte técnico e jurídico para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- ✦ Construção de redes de intercâmbio de experiências;
- ✦ Revisão da legislação federal prévia à nova ordem representada pelo Estatuto da Cidade.

Outras oportunidades conjunturais:

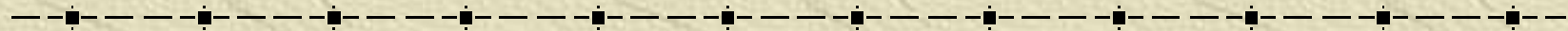
- ✦ Concertação com as várias instituições envolvidas.
- ✦ Medidas e Programas de suporte.
- ✦ Inovações registrárias municipais.
- ✦ Provimentos das Corregedorias para os Cartórios de Registro de Imóveis.

Desafios para os programas locais:

- ✦ Alavancar avanços a partir das oportunidades do momento (nova regulação e ponte com o Governo Federal).
- ✦ Construir estratégias locais que tenham na regularização fundiária apenas uma *parte* da sua política urbana e habitacional, apostando em instrumentos capazes de impedir a retroalimentação da irregularidade.

Desafios para os programas locais:

- ✦ Garantir GESTÃO adequada às inovações legais, provocando (positivamente) atores que tradicionalmente opuseram obstáculos à regularização a dar efetividade à nova ordem jurídica brasileira, comprometida com a *função social da propriedade urbana*, movimento fundamental para que as cidades brasileiras se tornem espaços marcados por superior justiça e inclusão social, para as presentes e futuras gerações.



Betania@pro.via-rs.com.br