

	Regularização Fundiária de Assentamentos Informais em Áreas Urbanas	
Disciplina Básica: Regularização Fundiária: princípios e conceitos básicos		
Unidade 04		
Professor(a): Betânia Alfonsin / Edésio Fernandes		

Aulas Betânia Alfonsin¹ (Módulo 1)

2º Argumento:

Gestão democrática dos processos de Regularização Fundiária

Todas as boas novidades legais trazidas pelo Estatuto da Cidade não auxiliarão em nada as nossas cidades e os Programas de Regularização Fundiária se não se fizerem acompanhar por profundas alterações no processo de gestão da política urbana e habitacional. E aqui, quando se fala em gestão, estamos falando dos procedimentos adotados pelo Poder Público do “balcão para dentro” e do “balcão para fora”. Pretendemos comentar neste texto alguns pontos que reputamos fundamentais para um salto de qualidade na gestão dos programas de regularização fundiária no Brasil: (i) a necessidade de construção de uma gestão integrada no plano intragovernamental (ii) a necessidade da formação interdisciplinar das equipes de trabalho; (iii) a importância da participação da população beneficiária da intervenção ao longo do processo; (iv) a importância do diálogo entre os vários atores envolvidos no processo de regularização fundiária: municipalidade, outras esferas de governo, cartórios de registro de imóveis, poder judiciário e Ministério Público.

¹ Betânia de Moraes Alfonsin é Jurista e urbanista, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ, Professora da Faculdade de Direito da PUC/RS, Consultora na área de Direito Urbanístico.

1 – Embora se trate de uma mazela bem conhecida, poucos municípios têm conseguido modificar a forma fragmentada de atuação das secretarias e órgãos públicos no Brasil. A estrutura administrativa herdada da Ditadura Militar compartimenta o objeto “cidade” em muitos “escaninhos” ou “Departamentos” que tem competência, separadamente para trabalhar com Habitação, Planejamento, Meio Ambiente, Saneamento, etc... Esta estrutura administrativa esquizofrênica é responsável, em boa medida, pelo caos das cidades brasileiras, e precisa ser urgentemente reformada para que se possa trabalhar de forma integrada com os projetos que surgirão a partir do Estatuto da Cidade. Rever organogramas, fluxogramas, rotinas e procedimentos é um imperativo para a gestão urbana no Brasil. É preciso construir “atalhos” nos longos caminhos de aprovação de projetos urbanísticos e isso passa por uma **atuação integrada dos órgãos municipais**, que devem trabalhar de forma simultânea sobre as intervenções, para permitir a percepção da totalidade do objeto cidade pela Administração Pública. Uma boa medida, que pode ser implantada antes de reformas administrativas a nível macro, é a estruturação de Grupos de Trabalho intersecretarias e com composição interdisciplinar para trabalhar nos programas de Regularização Fundiária, na regularização de assentamentos determinados e na elaboração de operações urbanas capazes de prevenir a irregularidade.

O que vale para a integração intragoverno, deve valer também para a formação das equipes de trabalho dos processos de regularização fundiária. Não há dúvida de que a regularização fundiária se constitui em um objeto que requer um olhar interdisciplinar, exigindo diferentes expertises para sua perfeita concretização. Arquitetos, advogados, sociólogos, assistentes sociais, economistas e geógrafos devem ser mobilizados e desafiados a construir a capacidade de dialogar sobre um mesmo objeto de modo a perceber a totalidade da intervenção, rompendo com a fragmentação que vê a regularização jurídica separada da regularização urbanística e da regularização registraria: o processo de regularização fundiária é uma totalidade pluridimensional.

2 - Um outro desafio imprescindível para o sucesso dos programas de Regularização Fundiária é a **incorporação efetiva da população beneficiária das intervenções em todo o processo de Regularização**. Isso implica uma concepção de trabalho em PARCERIA entre Governo e Moradores, o que é absolutamente diferente de realizar assembléias eventuais, de caráter meramente homologatório de projetos previamente elaborados pelos técnicos municipais. A idéia de **parceria** exige participação permanente, que começa com a mobilização da “comunidade” para reivindicar a regularização fundiária do assentamento junto ao Poder Público (em esferas como o Orçamento Participativo) e depois torna permeável o **planejamento, a execução, a fiscalização, a avaliação e o acompanhamento do pós-intervenção** à participação dos moradores atingidos pelo projeto. Após o Estatuto da Cidade, com as inovações que trouxe na possibilidade de regularização coletiva dos assentamentos, essa participação é, mais do que nunca, “*conditio sine qua non*” para o sucesso da intervenção, pois serão necessários “ritmos”, sincronidades e informações que não serão obtidas de forma eficaz sem a participação ativa da população moradora da área a ser regularizada.

Neste aspecto, a experiência de Recife com o PREZEIS deve ser destacada. Para além do gravame de ZEIS, o município trabalha, desde 1987, com um Plano de Regularização das ZEIS (PREZEIS)²,

3 – Uma outra inovação necessária neste novo período dos Programas de Regularização Fundiária é a **construção de diálogos do Poder Público com os outros atores envolvidos nos processos de Regularização Fundiária**. É preciso romper com o isolamento em que tradicionalmente os governos tem trabalhado nessas intervenções e apostar na idéia de **CONCERTAÇÃO**. A gestão exigida pelo Estatuto pede iniciativa do poder público no sentido de construir pontes onde não existem caminhos e diálogos onde hoje há silêncio. Assim,

² O PREZEIS foi instituído pela lei municipal 14.947/87. Para maiores informações ver ALFONSIN, Betânia de Moraes – Direito à moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras, Rio de Janeiro: FASE/IPPUR, 1997.

aqueles atores que podem apresentar “empecilhos” ao processo devem ser procurados para que, desde o início da intervenção se pavimente o caminho da regularização fundiária efetiva do assentamento. O Ministério Público deve ser procurado pela Prefeitura nos casos em que haja conflitos entre o direito à moradia e o direito difuso ao meio ambiente ou ao uso dos bens de uso comum do povo. O Estatuto da Cidade, ao estabelecer, por exemplo, que a concessão de uso especial será facultativa em determinados casos (quando há outros bens a tutelar)³ aponta para uma solução “negociada” entre os atores e a recomendação ao Poder Público é de que se procure construir *consensos*. O mesmo vale para o Poder Judiciário, que deverá ser procurado pelo Poder Público sempre que este esteja ingressando com ações de regularização fundiária, sobretudo as coletivas. Deve ficar claro para o Juiz que julgará a causa o interesse público envolvido na intervenção, bem como os novos valores da ordem jurídica e urbanística brasileira. Por fim, os Cartórios de Registro de Imóveis devem receber orientação clara e inequívoca no sentido de garantir a segurança jurídica dos novos direitos individuais e coletivos emergentes do Estatuto da Cidade. É preciso *agilizar e, facilitar* o registro das usucapiões especiais e das concessões de uso.

O Rio Grande do Sul teve uma experiência exitosa nesse sentido, quando a Corregedoria do Poder Judiciário instituiu o Provimento More Legal, que já está em uma terceira versão, cada vez mais aprimorada e facilitadora dos processos de regularização. O provimento More Legal determina regras especiais para a regularização de assentamentos “consolidados”⁴ e esse provimento, de grande eficácia, foi em grande medida resultado de um bom diálogo entre o Poder Público, a Corregedoria do Poder Judiciário do Rio Grande do Sul e titulares de Cartórios de Registro de Imóveis naquele estado.

Outra experiência de diálogo interinstitucional muito interessante aconteceu em São Bernardo do Campo, onde um Termo de Ajustamento de Conduta foi

³ Ver artigo 5º da Medida Provisória 2.220/01.

⁴ Ver o PROVIMENTO Nº 28/2004-CGJ da Corregedoria Geral de Justiça do TJRS, que institui o Projeto “MORE LEGAL III, disponível no Centro de Recursos.

construído entre *prefeitura, ministério público e moradores* de assentamentos produzidos em áreas de preservação, visando à recuperação ambiental e urbanística desses sítios⁵.

Um constrangimento importante das Prefeituras na efetivação dos projetos de urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas tem sido o financiamento das intervenções, pois as obras de urbanização dos assentamentos são bastante dispendiosas e, muitas vezes, os recursos obtidos no próprio orçamento municipal não são suficientes para ter um impacto na melhoria da habitabilidade do assentamento, “desaparecendo” em pequenas obras. Também aqui, é preciso inovar na gestão e explorar as novidades do cenário nacional. Recentemente, em 2005, foi aprovado pelo Congresso Nacional um projeto de lei que instituiu o **Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social**. É preciso apostar na capacidade dos municípios de organizarem-se e constituir fundos municipais que possam receber os recursos, bem como constituir os conselhos municipais de forma democrática credenciando-se para a captação de recursos federais para o financiamento da regularização fundiária. Os programas da Caixa Econômica Federal também devem ser buscados pelos municípios, pois este banco tem por objetivo institucional apoiar e construir oportunidades para o efetivo desenvolvimento municipal e trabalha com muitos programas que podem financiar a regularização fundiária. Para captar e receber estes recursos, no entanto, é preciso capacitar as equipes e qualificar os processos de gestão municipal das políticas de regularização.

4 - Uma última observação para a melhoria da gestão dos processos de regularização diz respeito à adoção de uma estratégia de acompanhamento pós-intervenção de regularização fundiária. Essas intervenções somente serão SUSTENTÁVEIS se forem devidamente acompanhadas pelo Poder Público. O fracasso de muitas intervenções no Brasil deveu-se ao abandono das

⁵ Um detalhado relato desta experiência encontra-se disponibilizado na biblioteca da Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades: ver <http://www.cidades.gov.br/media/regularizacaoofunaria/SoniaLimaRosangelaStaurenghi.pdf>

comunidades após a regularização fundiária. Recomendações importantes para o período *ex-post*⁶ são a realização de programas de geração de emprego e renda, de educação ambiental, adoção de tarifas sociais para luz elétrica e água, isenção temporária de IPTU ou redução de alíquotas para áreas recém regularizadas, implantação de equipamentos comunitários e de lazer no entorno do assentamento. Além disso, para cada área regularizada seria importante instituir **instâncias de gestão integrada**, que incorporassem a participação de secretarias e órgãos municipais e população organizada, a fim de instaurar um debate e solucionar pacificamente os problemas da regularização e combater as tentativas de produção irregular no assentamento já regularizado.

Como se vê, estamos, realmente, vivendo um momento de transição em nosso país no que diz respeito às possibilidades colocadas pelo cenário legal e institucional. Nunca tivemos tantas novidades, conhecimento e alternativas para trabalhar com regularização fundiária no Brasil. A recomendação final é de uma **nova postura** dos operadores das políticas urbanas, uma postura que consiga ser capaz de transformar os tradicionais obstáculos e desafios em oportunidades para avançar, construindo pontes e trilhas para abrir caminhos e preenchendo com diálogos os silêncios existentes entre os atores envolvidos com a Regularização Fundiária. Está principalmente nas mãos do Poder Público – como articulador da Política Urbana - fazer com que o Estatuto da Cidade saia do papel e finalmente o Brasil respeite o direito à segurança da posse e à moradia para todos, bem como o direito difuso à cidade sustentável.

Leitura Recomendada

<http://br.geocities.com/estatutodacidade/Betania.doc>

⁶ Ver, a propósito, detalhadas sugestões em POLIS - *Regularização da terra e moradia: O que é e como implementar*, São Paulo: CEF/POLIS, 2002.