



PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS: COMENTÁRIOS E LIÇÕES

Edésio Fernandes

Professor e pesquisador da Universidade de Londres

Professor convidado do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo

CEATEC PUC-Campinas

edesiofernandes@compuserve.com

PROGRAMAS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA EM ÁREAS URBANAS: COMENTÁRIOS E LIÇÕES

INTRODUÇÃO: A NATUREZA ESTRUTURAL DO PROCESSO INFORMAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

A escala gigantesca do fenômeno de desenvolvimento urbano informal tem sido repetidamente confirmada por dados recentes de diversas fontes: já se fala em 1,2 bilhão de pessoas vivendo em assentamentos informais em áreas urbanas no “Planeta das Favelas”, e a previsão para 2020 é de cerca de 1,8 bilhão.¹ Entretanto, a natureza estrutural desse processo ainda não foi plenamente compreendida pelos formuladores de políticas públicas e gestores urbanos em todos os níveis governamentais. Este artigo apresenta algumas das principais conclusões da experiência pessoal do autor lidando com o tema da regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas em diversos países, trabalhando para diferentes organizações nacionais e internacionais, bem como da pesquisa acadêmica e da literatura internacional específica – um cenário pouco animador –, visando contribuir para o aprimoramento de políticas públicas e dos programas de regularização futuros.

O processo de acesso informal ao solo e à moradia nas áreas urbanas não é certamente novo – de fato, em muitas cidades há assentamentos informais constituídos há mais de cem anos, e que ainda não foram regularizados. Na América Latina, onde cerca de 75% da população vivem em áreas urbanas, pelo menos 25% da população urbana vivem em assentamentos informais. Em muitas cidades latino-americanas, as taxas admi-

tidas de desenvolvimento informal vão de 40% a 80%. Entretanto, mais recentemente esse fenômeno também está nitidamente se agravando na escala global, especialmente no contexto da urbanização rápida que tem acontecido na África, Ásia e no Leste Europeu. Enquanto no passado o desenvolvimento urbano informal era restrito às grandes cidades, os processos mais recentes também têm sido verificados em cidades de porte médio e mesmo em cidades pequenas. Novos processos de ocupação informal, bem como novas variações de velhos processos, têm ocorrido diariamente em áreas públicas e privadas.²

As graves implicações sociais, ambientais (sobretudo no que diz respeito à preservação de recursos hídricos), políticas, econômicas, culturais e jurídicas desse fenômeno crescente têm sido amplamente discutidas, mas a centralidade do tema ainda não foi devidamente reconhecida pelos governos e pelas agências de desenvolvimento internacional e instituições financeiras. Mais do que nunca, o desenvolvimento urbano informal tem se tornado a principal regra de acesso ao solo urbano e à moradia, e não uma exceção: não se trata aqui de um mero sintoma de um modelo de desenvolvimento socioeconômico e territorial, ou de um aspecto disfuncional, isolado, desse modelo de desenvolvimento. Trata-se cada vez mais do modelo de desenvolvimento ele-mesmo. Confrontar de maneira exitosa esse fenômeno por meio de políticas preventivas e curativas é um dos principais desafios colocados aos formuladores de políticas públicas globalmente, de forma a democratizar as condições de acesso ao solo com serviços em áreas urbanas.

O processo de acesso informal ao solo urbano e à moradia nas cidades resulta de uma combinação de fatores ainda pouco compreendidos, e tem se tornado um dos principais fatores que estão na base de outros tantos problemas sérios.³ As principais causas reconhecidas vão desde fatores globais e fatores macroeconômicos até variáveis locais, mas cinco causas principais merecem atenção especial, quais sejam: a falta de opções formais resultantes da natureza das políticas fundiárias, habitacionais, urbanas e fiscais dos governos; a dinâmica excludente dos mercados de terras formais, que não incluem os pobres; a longa tradição de manipulação política dos moradores de assentamentos informais mediante práticas renovadas de clientelismo político; os sistemas de planejamento urbano elitistas e tecnocráticos que são implantados pelas administrações locais, sem levar em conta as realidades socioeconômicas de acesso ao solo e produção da moradia, e nem a capacidade de ação das próprias administrações locais para garantir o cumprimento da legislação urbanística;⁴ e a natureza obsoleta dos sistemas jurídicos e procedimentos judiciais que ainda prevalecem na maioria dos países em desenvolvimento e em transição. A importância dos fatores globais e macroeconômicos como o desemprego e a concentração da riqueza não pode de forma alguma ser minimizada, mas o fato é que há muito que pode ser feito no nível nacional, e principalmente no nível local, em especial no que toca à formulação de políticas fundiárias e urbanas includentes – o que ainda está por ser feito.

Embora de uma perspectiva imediatista tais processos informais ofereçam alternativas concretas de moradia para os pobres nas áreas urbanas, excluídos que têm sido

tanto pelos governos quanto pelos mercados formais, é fundamental destacar que, de uma perspectiva mais ampla e articulada, os efeitos combinados do fenômeno têm sido fundamentalmente nocivos para as cidades produzidas dessa maneira, para a população urbana como um todo, e mesmo para os moradores em assentamentos informais. Como tal, esse processo não deve ser apoiado de forma sem qualificação e nem escapar de um questionamento crítico. Acima de tudo, em que pese a crença generalizada no sentido contrário, a informalidade urbana não é uma opção barata, já que gera cidades caras e fragmentadas; requer programas de regularização altamente dispendiosos; e resulta em preços cada vez maiores de terras e serviços para as pessoas morando em assentamentos informais. Em última análise, todos perdem nesse jogo (cf. Fernandes & Smolka, 2004).

Também deve ser mencionado que, especialmente no contexto dos países onde o processo de urbanização já se consolidou, o desenvolvimento informal do solo urbano tem envolvido não apenas os pobres, mas também outros grupos sociais mais privilegiados. São muitas as formas de violação da ordem jurídica também entre as classes médias e altas, e a ênfase maior dada aos assentamentos informais decorre da maior urgência de enfrentamento desse processo. Além disso, nesses países as taxas de crescimento da informalidade urbana têm sido maiores do que as taxas de crescimento da pobreza, indicando assim que há outros fatores importantes que devem ser explorados para explicar o fenômeno para além do recurso tradicional ao aumento da pobreza social como a única causa da informalidade urbana. Em alguns casos, uma verdadeira “indústria da informalidade” tem sido identificada, com diversos atores se beneficiando do fenômeno de várias maneiras.

RESPOSTAS INSTITUCIONAIS

Dada a falta de reconhecimento da gravidade do fenômeno e de suas implicações, na sua maioria as respostas institucionais até agora têm sido insatisfatórias; parece mesmo que está se verificando uma perigosa (pois gera direitos no tempo) tolerância crescente dos processos de desenvolvimento urbano informal. De fato, as respostas institucionais em todos os níveis não têm sido adequadas, tendo geralmente problemas de escala e de conteúdo. Ainda que tenham uma importância inegável, as campanhas da ONU/UN-Habitat e as Metas do Milênio, bem como os programas nacionais, regionais e locais de regularização existentes, têm coberto apenas uma pequena gota no vasto oceano do desenvolvimento urbano informal. No todo, as políticas e os programas governamentais de regularização tendem a ser isolados, fragmentados, setoriais, marginais, sem recursos financeiros – e erráticos.

Nesse contexto em que respostas adequadas são urgentemente necessárias, formuladores de políticas públicas e gestores urbanos não precisam, e nem podem, se dar ao luxo de constantemente “reinventar a roda”. Pelo contrário, tais profissionais deveriam aprender com as lições acumuladas ao longo de cerca de quarenta anos de programas de regularização em diversos países, as quais já fornecem elementos suficientes ao menos para indicar claramente o que *não* deve ser feito. Em especial, os países africanos, asiáticos

e em transição deveriam olhar de perto para a América Latina, onde o processo de desenvolvimento urbano já se consolidou há mais tempo, e onde, por isso mesmo, programas de regularização têm sido empreendidos há várias décadas. Mesmo dentro das grandes instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial, e das agências de desenvolvimento e cooperação, e em que pese a ação dessas organizações ao longo dos anos por meio de diversos programas e projetos, não há um *know-how* organizado quanto a como enfrentar o fenômeno do desenvolvimento informal, e como resultado respostas contraditórias são frequentemente dadas pelas mesmas organizações. Todas essas instituições e agências precisam fazer um balanço crítico de suas ações, de forma a não continuar repetindo os mesmos erros.

Talvez o maior problema que afeta a vasta maioria dos programas de regularização seja o fato de que eles têm falhado ao não confrontarem diretamente a natureza e as causas do fenômeno, e como resultado com frequência acabam por provocar novas distorções nos mercados de terras urbanas. Tais programas não têm intervindo de maneira significativa na estrutura fundiária, especialmente por terem pouca relação com outras políticas públicas acerca dos vazios urbanos, imóveis subutilizados e terras públicas. De modo geral, os programas de regularização não têm sido devidamente compatibilizados com o quadro mais amplo de políticas públicas fundiárias, urbanas, habitacionais, fiscais e orçamentárias, e têm falhado ao não reverter a tradição de concentração desigual de equipamentos e serviços públicos. Como tal, tais políticas e programas não têm conseguido quebrar o círculo vicioso que há tempos tem produzido os processos de desenvolvimento urbano informal. Também de maneira geral, tais programas não têm traduzido seus objetivos declarados com os processos sociopolíticos, mecanismos institucionais, recursos financeiros e instrumentos jurídico-urbanísticos que são necessários. Com frequência, os programas de regularização têm sido objeto de manipulação política por partidos e políticos de diversas tendências.

O fato é que, depois de décadas de investimento público por meio de programas de regularização, não há avaliações adequadas acerca da eficácia de tais programas, mesmo porque não há indicadores claros a serem observados para tal fim. De qualquer forma, já há muitos elementos que permitem dizer que tem havido um desperdício significativo de recursos limitados, e que nem sempre os beneficiários dos programas têm sido os pobres que moram nos assentamentos informais regularizados. Entre as lições inevitáveis que podem ser aprendidas, deve-se destacar o fato de que os programas de regularização necessariamente levam tempo, são complexos (não havendo como saltar etapas) e intrinsecamente caros. De fato, é mais fácil e mais barato prevenir o processo de desenvolvimento urbano informal por meio da maior oferta de lotes com serviços em quantidades suficientes, em condições acessíveis, e em localizações adequadas. Além disso, deve-se dizer que não há respostas mágicas, automáticas e simplistas, e nem soluções de um tamanho só.

Dada a escala do problema, *não* regularizar os assentamentos informais não é mais uma opção válida. Além disso, é importante destacar que, dada a falta de ação governa-

mental ao longo de décadas, novas leis e tratados internacionais e nacionais, bem como decisões judiciais, têm consistentemente afirmado que as tradicionais políticas discricionárias não são mais suficientes: tem havido um reconhecimento crescente de que as comunidades que vivem em assentamentos informais têm um direito a ter essas áreas regularizadas, com frequência mesmo contra a vontade das administrações públicas. A regularização fundiária tem se tornado um elemento constitutivo do amplamente reconhecido direito social de moradia, e em um número crescente de decisões judiciais as ordens de despejo e reintegração de posse têm sido condicionadas à oferta, pelo poder público e mesmo pelos proprietários privados, de alternativas aceitáveis de moradia. O desafio é enorme, mas inadiável. A promoção de regularização fundiária não é mais uma matéria tão-somente da alçada do poder discricionário do poder público.

LIÇÕES PARA OS FORMULADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A questão então é *como* regularizar. Como princípio básico, o formato conceitual e o desenho institucional dos programas de regularização devem refletir as respostas dadas pelos formuladores de políticas públicas a três questões fundamentais e inter-relacionadas, quais sejam: por que os assentamentos informais devem ser regularizados?; o que é regularização?; e quais são os objetivos dos programas de regularização?

Nesse processo, os formuladores de políticas devem levar em conta a necessidade de compatibilizar a *escala* da intervenção com os *critérios* técnicos propostos; a *capacidade* institucional de ação existente; os *recursos* financeiros disponíveis; e a natureza dos *direitos* a serem reconhecidos aos moradores.

Ao discutir por que devem formular programas de regularização, os formuladores de políticas públicas devem determinar os termos da distribuição de direitos e responsabilidades, ônus e obrigações entre todos os atores envolvidos no processo, incluindo os moradores dos assentamentos, que devem participar de todas as etapas do processo. Um aspecto crucial a ser discutido diz respeito à determinação da responsabilidade pelo financiamento dos programas de regularização; para esse fim, mecanismos como créditos constitutivos, incentivos fiscais, microcrédito e outros devem ser considerados.

No que toca à definição conceitual do que é regularização, há internacionalmente uma disputa de paradigmas: enquanto alguns dos programas têm apenas se proposto a promover a urbanização das áreas, outros têm focado meramente na legalização das áreas e lotes. Idealmente, programas de regularização devem combinar diversas dimensões para garantir a sustentabilidade da intervenção pública: urbanização; legalização; programas socioeconômicos visando à geração de emprego e renda; e programas culturais para remoção do estigma fortemente marcado nas áreas informais e seus ocupantes. A fórmula brasileira, combinando a criação de ZEIS com processos de gestão democrática, normas urbanísticas específicas para os assentamentos a serem regularizados e procedimentos diversificados de titulação, tem chamado a atenção de diversos outros países.

Ao discutir os objetivos dos programas, os formuladores de políticas públicas têm frequentemente se referido à promoção de segurança da posse e integração socioespacial como se se tratasse da mesma coisa, ou como se a realização de um objetivo fosse necessária e automaticamente levar ao outro. Como muitos exemplos em diversos países têm claramente demonstrado, o reconhecimento da segurança individual da posse, se considerado de maneira isolada, pode na verdade levar à chamada “expulsão pelo mercado” (ou por outras forças como especuladores e traficantes de drogas) e assim contribuir para agravar as condições de segregação socioespacial; da mesma forma, os casos mostram que é possível promover algum grau de integração socioespacial sem distribuição de títulos. O desafio então é conceber uma fórmula jurídico-política que compatibilize os interesses e direitos individuais dos moradores de assentamentos informais com os interesses e obrigações do poder público e da população como um todo. Tal forma deve permitir que a segurança individual possa ser promovida ao mesmo tempo que os interesses sociais de se manter as comunidades nas áreas urbanizadas e legalizadas, assim garantindo que os principais beneficiários da intervenção pública sejam efetivamente os pobres. Não se trata de “amarrar” as pessoas ao solo – proibindo que vendam suas casas e/ou propriedades –, mas sim de “amarrar” o solo ao uso social de moradia.

A QUESTÃO DA LEGALIZAÇÃO

Nesse contexto, a questão da legalização dos assentamentos informais se torna ainda mais relevante – e complexa. Programas de legalização são certamente importantes, mas não pelas razões que têm sido usualmente dadas: a existência de títulos não é um requerimento *sine qua non* para que os moradores possam investir nas suas casas e nos negócios informais, pois diversos estudos já mostraram que a existência de uma percepção de segurança, resultante de um sólido pacto sociopolítico em vigor, é suficiente para esse propósito. Também não há acesso automático dos moradores a crédito formal em decorrência dos programas de legalização, já que, de modo geral, os bancos não emprestam para os pobres e não aceitam seus novos títulos como garantia hipotecária; entretanto, há muitos programas governamentais reconhecendo acesso a crédito para compra de materiais de construção mesmo na falta de títulos. Muitos estudos já mostraram que, com frequência, os moradores preferem não recorrer a processos de crédito formal, sobretudo para não correrem o risco de perder suas propriedades por empréstimos de pequeno valor. Acima de tudo, deve-se destacar que, embora certamente melhorem as condições de vida dos moradores, os programas de regularização não têm tido um impacto estrutural sobre a pobreza social.

Programas de legalização são, entretanto, certamente, muito importantes para oferecer proteção contra despejos forçados, pois pactos sociopolíticos são sempre frágeis, e têm sido muitos os exemplos de despejos de comunidades vivendo em assentamentos informais; minimizar conflitos civis; promover alguma medida de materialização econômica dos

direitos, bem como de estabilidade sociopolítica; permitir o aumento da arrecadação tributária; clarificar os regimes jurídicos e fundiários e facilitar investimentos financeiros etc.⁵

Mais uma vez, a questão então é *como* legalizar. Os formuladores de políticas públicas devem levar em conta as três perguntas já mencionadas (por que/o que é/quais são) e pensar não apenas nos interesses individuais dos moradores nos assentamentos informais, mas também nos interesses da população urbana como um todo. Nesse contexto mais amplo, há um leque de alternativas jurídico-políticas a serem consideradas, uma delas sendo o direito individual de propriedade plena. Direitos reais plenos e/ou restritos, direitos reais individuais e/ou coletivos; posse; permissões/licenças/autorizações; aluguel social etc.: são muitas as escolhas possíveis, que dependem naturalmente da consideração das realidades existentes em cada situação.⁶ Isso não significa que exista um “*continuum* de direitos”, pois direitos não são intrinsecamente melhores do que outros: eles são as melhores opções em um dado contexto, e não há um processo automaticamente crescente que leva de uma forma mais precária de ocupação a um título de propriedade individual. Além disso, a experiência brasileira demarcando “Zonas Especiais de Interesse Social” correspondentes às áreas ocupadas pelos assentamentos informais tem se mostrado efetiva para manter os preços de terras baixos, assim possibilitando que as comunidades originais permaneçam nas áreas legalizadas.

Os formuladores de políticas públicas não devem se esquecer de que o principal papel, e a principal obrigação, do poder público, tal como reconhecido nas leis e nos tratados, é prover moradia adequada. Isso não é de forma alguma o mesmo que reconhecer títulos de propriedade, e muito menos títulos individuais de propriedade; de fato, especialmente nos assentamentos em terras públicas, a propriedade individual plena pode não ser a melhor opção a ser considerada. Além disso, dada a escala do fenômeno de desenvolvimento informal, de forma alguma será possível confrontá-lo tão-somente com a atribuição de títulos individuais de propriedade, e soluções jurídicas coletivas também precisam ser consideradas.

CONCLUSÃO

A principal lição para os formuladores de políticas públicas e gestores urbanos resultante das experiências acumuladas de regularização fundiária é que há uma necessidade urgente de respostas institucionais integradas e articuladas, com os programas de regularização sendo plena e diretamente compatibilizados com outras políticas fundiárias, urbanas, habitacionais e fiscais. Há uma série de gargalos tradicionais a serem superados, especialmente aqueles que dizem respeito à necessidade de produção de informações adequadas e cadastros; à falta de capacidade institucional de ação, especialmente na esfera local; às dificuldades colocadas por sistemas anacrônicos de registros imobiliários; e aos muitos problemas colocados pelo Poder Judiciário conservador. Também merece menção especial o falso conflito “moradia social *versus* preservação ambiental”, que tem colocado

obstáculos aos avanços de muitos programas de regularização (Fernandes, 2006). Outra questão recorrente diz respeito ao *day after* dos programas de regularização, já que na maioria dos casos não tem havido um monitoramento e um seguimento adequados dos programas existentes, nem uma presença contínua do poder público nas áreas regularizadas.

A lição maior, contudo, é que a formação e a renovação de pactos sociopolíticos amplos e sólidos são necessárias para garantir o sucesso de programas futuros de regularização fundiária. Dadas a escala e a gravidade do fenômeno, as soluções não podem ser deixadas apenas para as forças de mercado, e nem apenas para o poder público. Respostas adequadas vão requerer políticas nacionais que sejam verdadeiramente públicas, nas quais todos os atores sejam envolvidos, com apoio renovado, e mais qualificado, das agências internacionais de desenvolvimento e das instituições financeiras. Há um lugar para todos: a articulação intergovernamental permanente é fundamental, assim como a ação do Ministério Público e do Judiciário, e da formação de parcerias com os setores privado, comunitário, acadêmico e voluntário.

NOTAS

1. Para dados recentes de diversas fontes, ver Davis (2006).
2. Para um relato da vida em assentamentos informais em quatro países – Brasil, Quênia, Turquia e Índia –, ver Neuwirth (2005); para uma análise dos casos sul-africano e brasileiro, ver Huchzermeyer & Karam (2006); para uma análise do seminal caso peruano, ver Calderón Cockburn (2006).
3. Para uma análise histórica dos processos que têm produzido o desenvolvimento informal no Brasil, na Índia e na África do Sul, ver Durand-Lasserve & Royston (2002).
4. Para uma análise crítica de como políticas de planejamento urbano têm sido responsáveis pelos processos de desenvolvimento informal na Índia, ver Verma (2002).
5. Para uma análise crítica das idéias de Hernando de Soto, ver Fernandes (2002); ver também Home & Lim (2004).
6. Para um estudo comparativo envolvendo diversas soluções jurídico-políticas, ver Payne (2002).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDERÓN COCKBURN, J. *Mercado de tierras urbanas, propiedad y pobreza*. Lima: Sinco Editores y LILP, 2006.
- DAVIS, M. *Planet of Slums*. London, New York: Verso, 2006.
- DURAND-LASSERVE, A.; ROYSTON, L. (Ed.) *Holding their Ground – Secure land tenure for the urban poor in developing countries*. London: Earthscan, 2002.
- FERNANDES, E. The Influence of de Soto's *The Mystery of Capital*, in 14 *Land Lines*, 2002.
- _____. Preservação ambiental ou moradia? Um falso conflito. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. (Ed.) *Direito urbanístico – Estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- FERNANDES, E.; SMOLKA, M. Land Regularization and Upgrading Programs Revisited, in 16 *Land Lines*, 2004.
- FERNANDES, E.; VARLEY, A. (Ed.) *Illegal Cities – Law and Urban Change in Developing Countries*. London: Zed Books, 1998.
- HOME, R.; LIM, H. (Ed.) *Demystifying the mystery of capital: land tenure and poverty in Africa and the Caribbean*. London: GlassHouse Press, 2004.
- HUCHZERMAYER, M.; KARAM, A. (Ed.) *Informal settlements: a perpetual challenge?* Cape Town: UCT Press, Cordaid, 2006.
- NEUWIRTH, R. *Shadow Cities*. New York: Routledge, 2005.
- PAYNE, G. (Ed.) *Land, Rights and Innovation – Improving Tenure Security for the Urban Poor*. London: ITDG, 2002.
- VERMA, G. D. *Slumming India*. New Delhi: Penguin, 2002.

RESUMO

Este artigo apresenta algumas das principais conclusões da experiência pessoal do autor lidando com o tema da regularização fundiária de assentamentos informais em áreas urbanas em diversos países, trabalhando para diferentes organizações nacionais e internacionais, bem como da pesquisa acadêmica e da literatura internacional específica, visando contribuir para o aprimoramento de políticas públicas e dos programas de regularização futuros.

PALAVRAS-CHAVE: informalidade, regularização fundiária, políticas públicas, legalização.

***LAND REGULARISATION PROGRAMMES
IN URBAN AREAS: COMMENTS AND LESSONS******ABSTRACT***

This paper presents some of the main conclusions from the author's personal experience dealing with the matter of land regularisation of informal settlements in urban areas in several countries, working for different national and international organisations, as well as from the specific academic research and international literature on the matter, aiming to contribute towards the improvement of future public policies and regularisation programmes.

KEYWORDS: *informality, land regularization, public policies, legalization.*